

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12

---

Première session de la  
quarante et unième législature, 2011-2012

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de l'*

ENERGY, THE  
ENVIRONMENT AND  
NATURAL RESOURCES

ÉNERGIE, DE  
L'ENVIRONNEMENT ET DES  
RESSOURCES NATURELLES

*Chair:*

The Honourable RICHARD NEUFELD

---

*Président :*

L'honorable RICHARD NEUFELD

---

Tuesday, November 6, 2012  
Thursday, November 8, 2012

---

Le mardi 6 novembre 2012  
Le jeudi 8 novembre 2012

---

Issue No. 31

Fascicule n° 31

*Second and third meetings on:*

The subject-matter of those elements contained in Divisions 4, 18 and 21 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures

---

*Deuxième et troisième réunions concernant :*

La teneur des éléments des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ENERGY, THE ENVIRONMENT  
AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Richard Neufeld, *Chair*

The Honourable Grant Mitchell, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Massicotte
Brown	Patterson
* Cowan (or Tardif)	Ringuette
Johnson	Seidman
Lang	Sibbeston
* LeBreton, P.C. (or Carignan)	Wallace

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator White (*November 7, 2012*).

The Honourable Senator White replaced the Honourable Senator Patterson (*November 6, 2012*).

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

*Président* : L'honorable Richard Neufeld

*Vice-président* : L'honorable Grant Mitchell  
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Massicotte
Brown	Patterson
* Cowan (ou Tardif)	Ringuette
Johnson	Seidman
Lang	Sibbeston
* LeBreton, C.P. (ou Carignan)	Wallace

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur White (*le 7 novembre 2012*).

L'honorable sénateur White a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 6 novembre 2012*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, November 6, 2012  
(51)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, at 5:09 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Richard Neufeld, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brown, Johnson, Lang, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Ringuette, Seidman, Sibbeston, Wallace and White (11).

*In attendance:* Marc LeBlanc and Sam Banks, 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 Tuesday, October 30, 2012, the committee continued its examination on the subject-matter of those elements contained in Divisions 4, 18 and 21 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 30.*)

**WITNESSES:***Canadian Association of Petroleum Producers:*

Bob Bleaney, Vice President, External Relations;

Phil Langille, Manager, Federal Regulatory and Northern Affairs (by video conference).

*Canadian Construction Association:*

Jeff Barnes, Member.

*Canadian Energy Pipeline Association:*

Kim McCaig, Vice President and Chief Operating Officer (by video conference);

The chair made an opening statement.

Mr. Bleaney, Mr. Barnes and Mr. McCaig each made a statement and answered questions.

At 6:58 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 6 novembre 2012  
(51)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 9, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard Neufeld (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brown, Johnson, Lang, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Ringuette, Seidman, Sibbeston, Wallace et White (11).

*Également présents :* Marc LeBlanc et Sam Banks, 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 mardi 30 octobre 2012, le comité poursuit son examen de la teneur des éléments des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n<sup>o</sup> 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n<sup>o</sup> 30 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Association canadienne des producteurs pétroliers :*

Bob Bleaney, vice-président, Relations extérieures;

Phil Langille, gestionnaire, Réglementation fédérale et Affaires du Nord (par vidéoconférence).

*Association canadienne de la construction :*

Jeff Barnes, membre.

*Association canadienne de pipelines d'énergie :*

Kim McCaig, vice-président et directeur de l'exploitation (par vidéoconférence).

Le président fait des remarques liminaires.

MM. Bleaney, Barnes et McCaig font des déclarations et répondent aux questions.

À 18 h 58, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Thursday, November 8, 2012  
(52)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, at 8:02 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Richard Neufeld, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Brown, Lang, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Ringuette, Seidman, Sibbeston, Wallace (11).

*In attendance:* Marc LeBlanc and Sam Banks, 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 Tuesday, October 30, 2012, the committee continued its examination on the subject-matter of those elements contained in Divisions 4, 18 and 21 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 30.*)

*WITNESSES:*

*Ecojustice Canada:*

William Amos, Director, Ecojustice Clinic, University of Ottawa;

Ian Miron, Student.

*Saskatchewan Association of Rural Municipalities:*

Ray Orb, Vice President.

The chair made an opening statement.

Mr. Amos and Mr. Orb each made a statement and answered questions.

At 10:02 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le jeudi 8 novembre 2012  
(52)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 2, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard Neufeld (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Brown, Lang, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Ringuette, Seidman, Sibbeston, Wallace (11).

*Également présents :* Marc LeBlanc et Sam Banks, 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 mardi 30 octobre 2012, le comité poursuit son examen de la teneur des éléments des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 30 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Écojustice Canada :*

William Amos, directeur, Clinique Écojustice, Université d'Ottawa;

Ian Miron, étudiant.

*Association des municipalités rurales de la Saskatchewan :*

Ray Orb, vice-président.

Le président fait des remarques liminaires.

MM. Amos et Orb font une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 2, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Lynn Gordon

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, November 6, 2012

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 5:09 p.m. to examine the subject-matter of those elements contained in Divisions 4, 18, and 21 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures.

**Senator Richard Neufeld** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. My name is Richard Neufeld. I represent the province of British Columbia in the Senate, and I am the chair of this committee.

I would like to welcome honourable senators, any members of the public with us in the room and viewers all across the country who are watching on television.

I will now introduce the senators who are members of the committee around the table today, beginning with the deputy chair, Senator Grant Mitchell from the province of Alberta; Senator Daniel Lang from Yukon; Senator Judith Seidman from Quebec; Senator Janis Johnson from Manitoba; Senator Paul Massicotte from Quebec; Senator Vern White from Ontario; and on my left is Senator Pierrette Ringuette from New Brunswick; Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories; and Senator Bert Brown from Alberta. We also have with us our clerk, the able Lynn Gordon, and also from the Library of Parliament with us Sam Banks and Marc Leblanc.

On October 30, 2012, various committees of the Senate were authorized to examine the subject matter, in other words conduct a pre-study, of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures, introduced in the House of Commons on October 18, 2012, in advance of the said bill coming before the Senate. The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources was authorized to conduct this pre-study on those elements contained in Divisions 4, 18 and 21 of Part 4 of Bill C-45.

To be clear for those present and our listeners throughout the World Wide Web and on CPAC, the divisions under study by our committee are Division 4, Part 4, which would amend the Fisheries Act; Division 18 of Part 4, which deals with the Navigable Waters Protection Act, an act that is under the authority of Transport Canada; and Division 21 of Part 4, which deals with amendments to the Canadian Environmental Assessment Act.

The various committees, including our own, authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-45 must submit their final reports to the Senate no later than November 30.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 6 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 9, pour examiner la teneur des éléments des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

**Le sénateur Richard Neufeld** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Je m'appelle Richard Neufeld, je suis président du comité et je représente la Colombie-Britannique au Sénat.

Je souhaite la bienvenue à mes collègues sénateurs, aux membres de l'auditoire présents dans cette pièce ainsi qu'aux téléspectateurs qui nous suivent à la télévision de partout au pays.

Je vais maintenant vous présenter les sénateurs membres du comité en commençant par le vice-président, le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta; le sénateur Daniel Lang, du Yukon; le sénateur Judith Seidman, du Québec; le sénateur Janis Johnson, du Manitoba; le sénateur Paul Massicotte, du Québec; le sénateur Vern White, de l'Ontario et, à ma gauche, le sénateur Pierrette Ringuette, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest et le sénateur Bert Brown, de l'Alberta. Nous avons aussi avec nous la greffière du comité, la très compétente Lynn Gordon, ainsi que Sam Banks et Marc LeBlanc, de la Bibliothèque du Parlement.

Le 30 octobre 2012, différents comités du Sénat ont été autorisés à étudier les éléments que j'ai mentionnés, autrement dit à se livrer à un examen préliminaire du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures; ce projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 18 octobre 2012 avant que ce texte ne soit transmis au Sénat. Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a été autorisé à effectuer cette étude préliminaire des éléments contenus dans les Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45.

Afin que les choses soient bien claires pour les personnes présentes et pour celles qui nous suivent sur le web ainsi qu'à CPAC, je précise que les sections étudiées par notre comité sont la Section 4, Partie 4, qui modifierait la Loi sur les pêches; la Section 18 de la Partie 4 qui concerne la Loi sur la protection des eaux navigables, loi qui relève de Transports Canada; et la Section 21 de la Partie 4 qui traite des amendements devant être apportés à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Les divers comités, y compris le nôtre, ont été autorisés à étudier la teneur de ces éléments particuliers du projet de loi et ils devront soumettre le rapport final au Sénat au plus tard le 30 novembre.

Last Thursday, November 1, we held our first meeting on the pre-study when we heard from officials from the three primary departments affected by the proposed amendments in these divisions in Bill C-45: the Canadian Environmental Assessment Agency, Fisheries and Oceans Canada, and Transport Canada.

Today I am pleased to welcome the following witnesses, some with us in Ottawa and a couple visiting via video teleconference from Calgary. First, from the Canadian Association of Petroleum Producers, Bob Bleaney is with us today; and Phil Langille is in Calgary. You can see his name on the screen there. We have Jeff Barnes from the Canadian Construction Association. He is with us here today. From the Canadian Energy Pipeline Association, we have Kim McCaig, Vice President and Chief Operating Officer, and he is appearing by video conference also.

I would submit that we proceed with the opening remarks from all three organizations in the order that they are on the agenda followed by a question and answer session. We will begin, please, with the Canadian Association of Petroleum Producers.

**Bob Bleaney, Vice President, External Relations, Canadian Association of Petroleum Producers:** Good afternoon, Mr. Chairman and members of the committee. I am Bob Bleaney, the Vice President, External Relations of the Canadian Association of Petroleum Producers, or CAPP, which represents Canada's upstream oil and gas sector. Our members find and develop about 90 per cent of Canada's petroleum resources. Phil Langille is also here with us, as was noted, on video conference. He is our manager of federal regulatory and Northern affairs.

We welcome the opportunity to provide CAPP's perspectives on part 4 of Bill C-45 relating to proposed legislative changes to the Fisheries Act; the Navigable Waters Protection Act, which I will refer to as NWPA; and the Canadian Environmental Assessment Act 2012, which I will call CEAA 2012.

As an introductory comment, it is CAPP's view that the proposed changes to the reference divisions of Bill C-45 are largely well aligned with Bill C-38's responsible resource development initiative tabled earlier this year.

Significant progress has been made towards improving Canada's regulatory framework through Bill C-38, and we see Bill C-45 as providing further steps towards this objective. Such improvement remains fundamentally important to our industry as it will attract the investment required by the oil and gas sector to create Canadian jobs, economic growth and energy security in an increasingly competitive global market.

Jeudi dernier, le 1<sup>er</sup> novembre, nous avons tenu notre première réunion d'examen préliminaire et avons accueilli à cette occasion des fonctionnaires des trois principaux ministères concernés par les amendements proposés dans ces sections du projet de loi C-45 : l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Pêches et Océans Canada et Transports Canada.

Je suis heureux d'accueillir nos témoins d'aujourd'hui. Certains se trouvent ici à Ottawa et deux autres se joindront à nous par vidéoconférence depuis Calgary. Nous entendrons d'abord, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, Bob Bleaney, qui est ici et Phil Langille, qui est à Calgary. Vous verrez son nom apparaître au bas de l'écran. Nous accueillons aussi Jeff Barnes de l'Association canadienne de la construction qui est également présent dans cette salle et, de l'Association canadienne des pipelines d'énergie, nous entendrons Kim McCaig, vice-président et directeur de l'exploitation qui témoignera par vidéoconférence.

Je propose que nous commençons par les remarques liminaires des trois organisations en suivant l'ordre dans lequel ils apparaissent à l'ordre du jour, après quoi nous passerons aux questions. Commençons donc, si vous le voulez bien, par l'Association canadienne des producteurs pétroliers.

**Bob Bleaney, vice-président, Relations extérieures, Association canadienne des producteurs pétroliers :** Bonjour, monsieur le président et bonjour aux membres du comité. Je m'appelle Bob Bleaney et je suis vice-président, Relations extérieures, de l'Association canadienne des produits pétroliers, l'ACPP, qui représente le secteur amont de l'industrie canadienne des hydrocarbures. Nos membres découvrent et exploitent plus de 90 p. 100 des ressources pétrolières au Canada. Comme vous l'avez indiqué, Phil Langille se joint à nous par vidéoconférence. Il est notre directeur en matière de réglementation fédérale et d'affaires du Nord.

Nous sommes heureux de pouvoir présenter le point de vue de notre association sur la Partie 4 du projet de loi C-45 qui vise à modifier la Loi sur les pêches, la Loi sur la protection des eaux navigables et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012, que je baptiserai la LCEE de 2012.

Tout d'abord, notre association est d'avis que les modifications proposées par le projet de loi C-45 s'inscrivent dans le prolongement de celles qui concernaient le développement responsable des ressources et qui faisaient partie du projet de loi C-38 présenté plus tôt cette année.

D'importants progrès ont été réalisés sur la voie de l'amélioration du cadre de réglementation du Canada grâce au projet de loi C-38 et nous estimons que le projet de loi C-45 nous permettra d'aller encore plus loin. Ces mesures sont très importantes pour notre industrie, car elles aideront à attirer les investissements dont le secteur des hydrocarbures a besoin pour créer des emplois au Canada, pour stimuler la croissance économique et pour protéger notre sécurité énergétique dans un contexte mondial de plus en plus concurrentiel.

Our industry is the largest single private investor in Canada, investing over \$50 billion each year and employing well over half a million Canadians, and we foresee opportunities to maintain or increase that level of investment going forward. However, we will only continue to attract the investment capital required to grow our industry and to access new international market opportunities if we are indeed internationally competitive. Regulatory efficacy and efficiency are both important parts of this equation.

Given the relatively recent tabling of Bill C-45, we are still in the process of compiling member feedback and seeking clarifications on the proposed legislation. Notwithstanding our work is continuing, we are of the general view that it promises to advance and improve the regulatory framework while maintaining Canada's strong record of responsible development.

Our review to date has, however, identified some concerns with the proposed changes to the NWPA that we would like to bring to your attention. These concerns are in regard to potential unintended consequences that might arise without further clarifications or context being provided in the legislation. In particular, the changes introduced under clause 321 of Bill C-45 relating to the insertion of a new section 23 to the NWPA involves the prohibition of the dewatering of any navigable water. We are concerned the proposed prohibition could be interpreted to have very broad application.

Our concerns are threefold. First, there is no definition of dewatering. Without clarity on what is meant by dewatering, there is the potential for the removal of any water from any water body to become subject to this act. Without definition, dewatering might be interpreted to include water withdrawals that do not pose any navigation impact yet could have material impacts on industrial, municipal and private uses of surface waters.

Second, dewatering could be interpreted to apply to any water body, including manmade water bodies, whether navigable or not. The prohibition of section 23 as drafted would not be limited to the listed water bodies identified in the attached schedule to Bill C-45.

Third, the only exception available to the dewatering prohibition is through Governor-in-Council approval. To seek relief through the Governor-in-Council is a significant process unto itself that could result in project delays and additional costs to both project developers and government.

Notre industrie est le plus grand investisseur privé du Canada, puisqu'il investit chaque année plus de 50 milliards de dollars et qu'il emploie plus d'un demi-million de Canadiens. Nous envisageons de maintenir et même d'intensifier ce niveau d'investissement dans les années à venir. Toutefois, pour que nous puissions continuer à attirer les capitaux d'investissement nécessaires à notre croissance et à trouver de nouveaux débouchés à l'échelle mondiale, nous devons rester concurrentiels face à nos concurrents étrangers. L'efficacité et l'efficience du cadre réglementaire sont des éléments importants de cette équation.

Comme le projet de loi C-45 a été déposé assez récemment, nous sommes toujours en train de recueillir les opinions de nos membres et de demander des clarifications sur les mesures proposées. Il demeure que nous sommes déjà en mesure de dire que, dans l'ensemble, ce projet de loi s'annonce comme un bon moyen de faire progresser et d'améliorer le cadre réglementaire, ainsi que de maintenir le bilan respectable du Canada en matière de développement responsable.

Jusqu'ici, notre examen nous a cependant amenés à émettre certaines réserves face aux changements qu'on se propose d'apporter à la Loi sur la protection des eaux navigables, et nous nous proposons de vous en parler. Ce qui nous préoccupe, ce sont les éventuelles conséquences non intentionnelles qui pourraient découler de tout cet exercice si l'on n'apportait pas certaines clarifications ou ne précisait pas le contexte prévu par cette mesure. Il s'agit plus particulièrement des modifications prévues à l'article 321 du projet de loi, c'est-à-dire l'ajout d'un article 23 à la Loi sur la protection des eaux navigables qui interdirait l'assèchement des eaux. Selon notre interprétation, cette disposition pourrait avoir des effets considérables.

Nos craintes à cet égard s'appuient sur trois raisons. Premièrement, le terme « assèchement » n'est pas défini et, faute de clarté à ce sujet, il se pourrait que le prélèvement de n'importe quelle quantité d'eau de n'importe quel plan d'eau tombe sous le coup de la loi. Sans une définition plus claire, l'assèchement pourrait être interprété comme un prélèvement d'eau n'ayant aucun impact sur la navigation et qui serait autrement assujéti à la réglementation provinciale, mais qui est susceptible d'avoir des impacts concrets sur les utilisateurs industriels, municipaux et privés des eaux de surface.

Deuxièmement, on pourrait juger que l'assèchement s'applique à n'importe quel plan d'eau, y compris les plans d'eau artificiels, qu'ils soient navigables ou non. L'interdiction prévue à l'article 23 ne se limiterait alors pas aux plans d'eau désignés en annexe du projet de loi C-45.

Troisièmement, seule l'approbation du gouverneur en conseil peut exempter de l'interdiction d'assèchement. Demander l'approbation du gouverneur en conseil est un processus long et complexe qui risque de retarder le projet et d'entraîner des coûts supplémentaires pour le promoteur et le gouvernement.

Related to that, section 22 prohibits the throwing or depositing of rocks or similar materials into navigable waters less than 36 metres in depth. This clause may also apply to activities that may not pose any impact on navigation.

I want to reiterate that we are supportive of the stated intent of the NWPA legislation as characterized in Mr. Gorall's testimony on October 31 to this committee where he outlined the first key element of the plan being to narrow the focus so as to focus time and resources on Canada's busiest waterways and that "the requirement of approvals would only apply to works considered likely to substantially interfere with navigation." This stated intent is well aligned with improved efficacy and efficiency of the regulatory process.

However, it seems inconsistent with this intent to have introduced the section 23 dewatering prohibition and the revised section 22 deposit prohibition without additional clarifications to limit the application of these clauses to activities substantially interfering with navigation and to the navigable waters listed in Schedule 2.

Without clarifications, these prohibitions could have unintended consequences for resource development, for activities that would not have any impact on navigation, and respectfully, we suggest that amendments be made to the bill in consideration of these concerns.

With respect to CEAA 2012, we are of the view that the proposed changes are largely administrative in nature so as to better facilitate its implementation. Similarly, the proposed changes to the Fisheries Act appear constructive to facilitating its implementation.

On the subject of implementation, it remains important to note that the full opportunity of resource development initiative will only be realized if the Bill C-38 and Bill C-45 legislation and supporting regulations are effectively and efficiently implemented in a manner that delivers the intended outcomes. It remains important to ensure that adequate federal resources are dedicated to fully implement the intended changes on an aligned whole-of-government and timely basis.

Additionally, collaboration and alignment among federal, territorial and provincial government departments and agencies will be critical to delivering the intended outcomes, particularly as they relate to areas of equivalency and substitution where applicable.

To conclude, we must continue to grow Canada's resource sector for the benefit of all Canadians, providing jobs, economic growth and revenue to Canadian governments. As an industry, we will continue to do this responsibly and with a commitment to continuous performance improvement under regulation that will deliver the outcomes that Canadians expect and that compare favourably with those of other countries with whom we are

Par ailleurs, l'article 22 interdit de jeter ou de déposer de la pierre ou des matières semblables dans des eaux navigables dont la profondeur n'atteint pas au moins 36 mètres. Cet article semble s'appliquer aux activités qui peuvent n'avoir aucun impact sur la navigation.

Nous tenons à répéter que nous appuyons le but visé par les mesures touchant à la LPEN, comme l'a affirmé M. Gorall dans son témoignage présenté au comité le 31 octobre. Il a dit que le premier élément clé du plan doit être de concentrer « notre temps et nos ressources sur les voies maritimes les plus achalandées du Canada » et que « seuls les travaux considérés comme étant susceptibles de nuire considérablement à la navigation devraient faire l'objet d'une approbation ». Cet objectif est compatible avec l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du processus réglementaire.

L'article 23, qui interdit l'assèchement, et l'article 22, qui interdit les dépôts, semblent toutefois contraires à cet objectif. Pour remédier au problème, il faudrait apporter certaines clarifications pour que seules soient visées les activités qui nuisent considérablement à la navigation et aux eaux navigables indiquées à l'annexe 2.

Faute de clarifications, ces interdictions risquent d'avoir des conséquences imprévues sur les activités de développement des ressources qui n'ont pas d'impact sur la navigation. Nous suggérons respectueusement que les amendements nécessaires soient donc apportés au projet de loi.

S'agissant de la LCEE de 2012, nous considérons que les modifications apportées, qui visent à faciliter l'exécution de la loi, sont surtout d'ordre administratif. De même, les modifications proposées à la Loi sur les pêches semblent être destinées à faciliter l'application de cette même loi.

Il faut rappeler que les mesures sur le développement responsable des ressources ne seront vraiment profitables que si les projets de loi C-38 et C-45, ainsi que les règlements afférents, sont mis en application avec efficacité et efficience et conformément aux résultats escomptés. Il est aussi important de veiller à ce que des ressources fédérales suffisantes permettent d'appliquer entièrement les modifications réglementaires en temps opportun et de façon harmonieuse dans l'ensemble du gouvernement.

De plus, il sera essentiel que les ministères et les organismes fédéraux, territoriaux et provinciaux collaborent et coordonnent leurs efforts pour qu'on puisse concrétiser les résultats escomptés, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la substitution et à l'équivalence, le cas échéant.

Pour conclure, nous devons continuer de développer le secteur canadien des ressources au profit de tous les Canadiens. Je parle de création d'emplois, de croissance économique et de revenus pour les gouvernements du pays. Notre industrie continuera de se développer de façon responsable; nous sommes déterminés à améliorer sans cesse notre rendement dans le contexte d'une réglementation qui produira les résultats auxquels s'attendent les

competing for investment capital. We look forward to less but better process that will deliver more jobs, a stronger economy and responsible regulatory performance.

Bill C-45's Part 4 proposed legislative changes appear consistent with these broad objectives, assuming that the proposed changes to NWPA with respect to dewatering of and depositing into navigable waters can be clarified to avoid undesirable and unintended consequences or constraints on resource developments. Given the short period of time since the tabling of the bill, it remains early days in our review, and we will continue to examine it and pursue clarifications with officials, particularly with a view to avoid any unintended consequences. However, we trust you will find it useful to bring to your attention the concerns that have surfaced for us.

Thank you for this opportunity to present; I look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you, Mr. Bleaney. Next we will go to the Canadian Construction Association and Mr. Jeff Barnes.

**Jeff Barnes, Member, Canadian Construction Association:** My name is Jeff Barnes and I am the Practice Leader of Environmental Services in Canada for Stantec Consulting Limited and a member of the Canadian Construction Association. I am a past member of the board of directors of the Canadian Construction Association.

Canada's construction industry employs close to 1.3 million people and accounts for approximately 6 per cent of Canada's annual GDP. It buys goods and services in every region of the country and in every sector of the economy. The CCA is the voice of national non-residential construction industry and represents over 17,000 members in an integrated structure of some 70 local and provincial construction associations. Our members build many of the projects and works that are regulated by this federal legislation.

CCA President Michael Atkinson said in his press release supporting Minister Lebel's announcement regarding changes to the Navigable Waters Protection Act:

Today's announcement recognizes the importance of project certainty for the construction industry. Through the streamlining of approval processes, and eliminating uncertainty in those processes, the construction industry can continue to build the infrastructure that is essential for a healthy Canadian economy.

Canadiens et qui se comparera plus que favorablement à celle des pays avec lesquels nous nous disputons les capitaux d'investissement. Nous croyons qu'il nous faut moins de processus, mais de meilleurs processus qui permettront de créer plus d'emplois, de renforcer l'économie et de maintenir une réglementation responsable et efficace au profit de tous les Canadiens.

Les modifications proposées dans la Partie 4 du projet de loi C-45 semblent aller dans le sens de cet objectif général, mais il faut que les modifications qu'on prévoit accorder à la Loi sur la protection des eaux navigables concernant l'assèchement de ces eaux et les dépôts dans celles-ci soient clarifiées, sinon le développement des ressources pourrait être miné par des conséquences ou des contraintes indésirables. Comme le projet de loi C-45 a été présenté récemment, nous ne faisons qu'en commencer l'examen, lequel nous permettra de déterminer, notamment, s'il est susceptible d'avoir des conséquences imprévues ou indésirables. Nous avons cependant jugé bon de vous faire part des réserves que nous avons pour le moment.

Merci de nous avoir invités. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le président :** Merci, monsieur Bleaney. Nous allons maintenant entendre Jeff Barnes de l'Association canadienne de la construction.

**Jeff Barnes, membre, Association canadienne de la construction :** Je m'appelle Jeff Barnes et je suis chef des Services environnementaux au Canada pour Stantec Consulting Limited, et membre de l'Association canadienne de la construction. Je suis un ancien membre du conseil d'administration de l'Association canadienne de la construction.

L'industrie canadienne de la construction emploie près de 1,3 million de personnes et représente environ 6 p. 100 du PIB annuel du Canada. L'industrie achète des biens et des services dans toutes les régions du pays et dans tous les secteurs de l'économie. L'ACC est le porte-parole national de l'industrie canadienne de la construction non résidentielle et, à ce titre, elle représente plus de 17 000 membres qui font partie d'une structure intégrée regroupant quelque 70 associations locales et provinciales de la construction. Nos membres construisent plusieurs des projets et des ouvrages qui sont réglementés par cette loi fédérale.

Comme l'a souligné le président de l'ACC, Michael Atkinson, dans son communiqué à l'appui de l'annonce faite par le ministre Lebel concernant la nouvelle Loi sur la protection des eaux navigables :

Cette annonce reconnaît l'importance que revêt la certitude des projets dans l'industrie de la construction. Grâce à la rationalisation des processus d'approbation et à l'élimination de l'incertitude que peuvent entraîner ces processus, l'industrie de la construction peut continuer de bâtir des infrastructures qui sont indispensables à une économie canadienne vigoureuse.

... this strikes the right balance between the regulatory oversight Canadians expect, and the needs of the business community for greater regulatory efficiency.

CCA fully supports and applauds the legislative amendments proposed in Divisions 4, 18 and 21 of Bill C-45 and previously in Bill C-38 with respect to the Fisheries Act, the Navigable Waters Protection Act and the Canadian Environmental Assessment Act 2012. The CCA would like to focus in this presentation on the amended Navigable Waters Protection Act and the Canadian Environmental Assessment Act.

Proposed amendments to the Navigable Waters Protection Act, particularly including its renaming to the navigation protection act, reflect a considered and measured effort by Parliament to fulfil the original intent of the legislation to protect and assure navigation in Canadian waters where it is essential for commerce and clearly in the public interest. The amendments made in the NWPA in 2009 were a good first step, but the amendments in Division 18 of Bill C-45 complete this job in a manner consistent with and complementary to the excellent amendments to the Canadian Environmental Assessment Act and the Fisheries Act in Bill C-38. The proposed act focuses on federal jurisdiction with respect to navigation and, with the amendments in CEAA 2012, precludes Transport Canada from drifting into other matters that are not their jurisdiction or expertise. The red tape has been limited to where it is warranted and appropriate to protect navigation. Where approvals are required, the proposed legislation affords the authority and mechanisms to streamline approvals through regulations and orders.

The CCA believes that the proposed new act is comprehensive and will do much to provide certainty to proponents about which works and waters are designated as requiring approval. It also affords an opting in process for proponents for works on non-designated waters, creating greater certainty where civil matters may be in question.

I will focus now on the committee's study of clauses 425 to 432 of the Canadian Environmental Assessment Act 2012 in Division 21 of Bill C-45. The CCA is concerned that the important and significant improvements made to the Canadian Environmental Assessment Act earlier this year are being undermined with regard to projects undertaken on federal lands by the duties ascribed to federal authorities under sections 66 to 72 of the CEAA. We believe that the amendments proposed by clauses 430 and 431 of Bill C-45, in particular, do not go far enough in addressing this situation.

[...] cette loi établit un juste équilibre entre la surveillance réglementaire à laquelle s'attendent les Canadiens et le besoin d'une plus grande efficacité réglementaire pour les gens d'affaires.

L'ACC appuie sans réserve et approuve les modifications législatives proposées dans les sections 4, 18 et 21 du projet de loi C-45 et présentées précédemment dans le projet de loi C-38 relativement à la Loi sur les pêches, la Loi sur la protection des eaux navigables et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012. Dans le cadre de cet exposé, l'ACC souhaite se concentrer sur les modifications touchant à la Loi sur la protection des eaux navigables et à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Les modifications envisagées à la Loi sur la protection des eaux navigables, y compris sa nouvelle désignation de la Loi sur la protection de la navigation, reflètent un effort réfléchi et mesuré de la part du Parlement en vue de respecter l'objectif initial de la loi, soit de protéger et d'assurer la navigation dans les voies navigables du Canada où une telle navigation est essentielle au commerce et clairement dans l'intérêt du public. Les modifications apportées à la Loi sur la protection des eaux navigables en 2009 représentaient un premier pas dans la bonne direction, mais les modifications à la Section 18 du projet de loi C-45 permettent de mener à bien le travail qui avait été amorcé et ce, d'une manière qui est conforme et complémentaire aux améliorations apportées à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et à la Loi sur les pêches par le projet de loi C-38. La nouvelle loi se concentre sur la compétence fédérale en matière de navigation et, compte tenu des modifications à la LCEE de 2012, elle empêche Transports Canada de se pencher sur des questions qui ne relèvent pas de sa compétence ou de son expertise. Ainsi, la paperasse et les formalités administratives sont désormais limitées à ce qui est justifié et approprié pour protéger la navigation, et lorsque des approbations sont requises, la loi prévoit les pouvoirs et les mécanismes nécessaires pour rationaliser les approbations par le biais de règlements et de décrets.

L'ACC croit que la nouvelle loi est exhaustive et qu'elle contribuera grandement à offrir la certitude aux promoteurs de projets concernant les ouvrages et les voies navigables qui sont désignés et qui exigent une approbation. La loi prévoit aussi un processus de participation volontaire pour les promoteurs dans les cas d'ouvrages se rapportant à des voies navigables non désignées, créant ainsi une plus grande certitude pour les questions de nature civile pouvant être soulevées.

Je me concentrerai maintenant sur l'examen que fait le comité des articles 425 à 432 de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012, dans la Section 21 du projet de loi C-45. L'ACC est préoccupée par le fait que les améliorations importantes qui ont été apportées à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale plus tôt cette année sont compromises sur le territoire domaniale par les fonctions de certaines autorités concernant les projets prévus aux articles 66 à 72 de la LCEE. Plus particulièrement, nous désirons attirer votre attention sur les articles 430 et 431 du projet de loi C-45 qui, selon nous, ne vont pas assez loin pour donner suite à nos préoccupations.

Sections 66 to 72 of CEAA 2012, as written and as proposed to be amended by clauses 430 and 431 of Bill C-45, require that a federal authority or any body set out in Schedule 3 must not carry out a “project” or exercise any power or perform any duty or function conferred on it under any act of Parliament other than CEAA 2012 on federal lands unless: the authority determines that the carrying out of the project is not likely to cause adverse and environmental effects; and the authority determines that the carrying out of the project is likely to cause significant adverse environmental effects and the Governor-in-Council decides that those effects are justified under the circumstances.

For these clauses of the bill, a “project” is defined as a physical activity that is carried out in relation to a physical work. Bill C-38 established that only “designated projects” require environmental assessments. “Designated projects” are projects such as large power plants, mines or offshore oil developments, which have the potential to result in significant adverse environmental effects, thereby warranting environmental assessment under CEAA. This definition of “project” in clause 430 of Bill C-45 includes all physical works and associated activities that are not designated projects. The nuance here is smaller physical works and associated activities or small projects. It is our concern that without parliamentary guidance officials will interpret clause 431 of Bill C-45 as requiring an informal environmental assessment for projects on federal lands but with no formal process or time frames.

To the CCA, this sounds like a screening under the old Canadian Environmental Assessment Act. Bill C-38 strove to eliminate the unnecessary assessments of small projects that were unlikely to result in significant environmental effects and to improve process certainty. Bill C-38 also strove to focus decision-making authority within the Canadian Environmental Assessment Agency and, as applicable, the National Energy Board and the Canadian Nuclear Safety Commission. Unfortunately, without further clarification, sections 66 to 72 of CEAA 2012 can be used to undermine this progress.

As an example to illustrate our concern, let us consider the drilling of an offshore exploration petroleum well in Newfoundland and Labrador. Under Bill C-38, such a project is not a designated project and does not require an assessment. There are other processes, such as licensing requirements under the authority of the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board and the Fisheries Act, that protect the marine environment. Under sections 66 to 72, it is believed that both of these agencies and possibly others relating to marine transport, such as Transport Canada, say, could be mandated to conduct an informal environmental assessment, even though it is not a designated project.

Les articles 66 à 72 de la LCEE de 2012, tels qu'ils sont rédigés et maintenant modifiés par les articles 430 et 431 du projet de loi C-45, exigent que toute autorité fédérale ou toute entité énoncée à l'annexe 3 ne doit pas réaliser un « projet » ni exercer aucun pouvoir ni s'acquitter d'attributions ou de fonctions qui lui sont conférés sous le régime d'une loi fédérale autre que la LCEE de 2012 sur le territoire domaniale à moins que : l'autorité ne détermine que la réalisation du projet n'est pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants, ou que l'autorité ne détermine que la réalisation du projet est susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants et que le gouverneur en conseil décide que ces effets sont justifiés dans les circonstances.

Aux termes de ces dispositions, un « projet » désigne une activité concrète qui est liée à un ouvrage physique. Le projet de loi C-38 a établi que seuls les projets désignés exigent une évaluation environnementale. Les projets désignés comme les grandes centrales électriques, les mines ou les projets de pétrole marin ont le potentiel d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants et donc de justifier une évaluation en vertu de la LCEE. La définition de « projet » dans l'article 430 du projet de loi C-45 comprend les ouvrages physiques et les activités connexes qui ne sont pas des projets désignés. La nuance concerne ici les ouvrages physiques de plus petite taille et les activités connexes. Nous craignons que, sans une orientation du Parlement, les représentants interprètent l'article 431 du projet de loi C-45 comme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale informelle, mais sans aucun processus formel ni aucun délai fixe pour régir ce processus.

De l'avis de l'ACC, cela semble être un contrôle en vertu de l'ancienne Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Le projet de loi C-38 vise à éliminer les évaluations inutiles pour les petits projets qui ne sont pas susceptibles d'entraîner des conséquences environnementales importantes et d'améliorer la certitude du processus. Le projet de loi C-38 consiste aussi à concentrer les pouvoirs décisionnels au niveau de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, de l'Office national de l'énergie et de la Commission canadienne de la sûreté nucléaire. Malheureusement, sans apporter des clarifications supplémentaires, les articles 66 à 72 de la LCEE de 2012 peuvent être utilisés pour compromettre ces progrès.

À titre d'exemple pour illustrer notre préoccupation, considérons le forage d'un puits de pétrole en mer à Terre-Neuve-et-Labrador. En vertu du projet de loi C-38, un tel projet n'est pas un projet désigné et n'exige pas une évaluation. Il y a d'autres processus tels que les exigences en matière de délivrance de permis sous l'autorité de l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers et de la Loi sur les pêches qui protègent l'environnement marin. Aux termes des articles 66 à 72, on croit que ces deux organismes, et peut-être d'autres comme Transports Canada, seraient tenus de réaliser une évaluation officielle, même s'il ne s'agit pas d'un projet désigné.

Parliament decided in Bill C-38 not to require environmental assessment for these types of projects, yet, without further clarification, these very clauses can be interpreted by officials as requiring these authorities to undertake such environmental assessments on federal lands. Such assessments would be duplicative and unnecessary as environmental concerns would be dealt with as a part of permitting or other licensing approval processes managed by the board, Fisheries and Oceans Canada and other federal authorities.

The CCA believes that Parliament should consider eliminating the requirements of sections 66 to 72. Failing that, it is believed that Parliament should amend these sections to establish a strict process and rules of conduct for these assessments, including timelines like those that apply to the assessment of designated projects under Bill C-38.

The Canadian Construction Association applauds Parliament for reforming the Canadian Environmental Assessment Act earlier this year, and we believe the aforementioned situation to be a drafting oversight and are hopeful that this committee, in its entirety, will recommend appropriate corrective amendments as part of its review of Bill C-45.

**The Chair:** Next we will go to our video conference, the Canadian Energy Pipeline Association. Mr. McCaig, if you want to give your presentation.

**Kim McCaig, Vice President and Chief Operating Officer, Canadian Energy Pipeline Association:** Thank you very much, Mr. Chair. Hopefully you can hear me and the video and the audio is coming through clearly.

It is a pleasure to appear before you to share some of the views of the Canadian Energy Pipeline Association. CEPA President Brenda Kenny has had the privilege of appearing before this group numerous times and sends regrets that she is not able to be here today. I will do my best to fill her shoes and answer your questions.

Canadian Energy Pipeline Association represents companies that transport 97 per cent of all the oil and natural gas produced and used in Canada today. Our membership currently operates more than 110,000 kilometres of pipelines in Canada, transporting over 3.2 million barrels of oil and 14.6 billion cubic feet of gas every day, while employing over 8,000 full-time employees. Pipelines are the only feasible and the safest means of transporting large volumes of crude oil and natural gas over land.

In delivering Budget 2012, Minister Flaherty acknowledged that the natural resource and energy sector are driving economic growth across the country. They are creating good jobs not only directly but also indirectly in manufacturing, clerical work, skilled trades and financial services. Canada's resource industries offer huge potential to create even more jobs and growth now and over the next generation.

Le Parlement a décidé, dans le projet de loi C-38, de ne pas exiger d'évaluation environnementale dans le cas de projets de ce type; or, sans clarification supplémentaire, ces dispositions peuvent être interprétées par des représentants comme devant faire l'objet d'évaluations environnementales. De telles évaluations feraient double emploi et seraient inutiles, puisque toute préoccupation environnementale serait réglée, dans le cadre du processus de délivrance des permis ou d'approbation qui est géré par l'office ou par Pêches et Océans Canada.

L'ACC croit que le Parlement devrait exiger d'éliminer les exigences des articles 66 à 72. Sinon nous sommes d'avis que le projet de loi C-45 devrait modifier ces articles afin d'établir des règles et un processus rigoureux régissant la réalisation de ces évaluations, y compris des échéanciers comme ceux qui s'appliquent à l'évaluation des projets désignés en vertu du projet de loi C-38.

L'Association canadienne de la construction applaudit le Parlement pour la réforme de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale plus tôt cette année. Nous croyons que la situation précitée doit être une omission qui s'est glissée lors de la rédaction et nous espérons que le Parlement recommandera les modifications correctives qui s'imposent dans le cadre de son examen du projet de loi C-45.

**Le président :** Nous allons maintenant passer à M. McCaig, de l'Association canadienne de pipelines d'énergie, qui est en vidéoconférence. Monsieur McCaig, je vous invite à commencer.

**Kim McCaig, vice-président et directeur de l'exploitation, Association canadienne de pipelines d'énergie :** Merci beaucoup, monsieur le président. J'espère que vous pouvez m'entendre et que les signaux vidéo et audio sont bons.

Je suis heureux de pouvoir vous faire part de la position de l'Association canadienne de pipelines d'énergie. La présidente de l'ACPE, Brenda Kenny, a eu le privilège de venir témoigner devant votre comité à de nombreuses reprises et elle regrette de n'avoir pu le faire aujourd'hui. Je ferai de mon mieux pour la remplacer et répondre à vos questions.

L'Association canadienne de pipelines d'énergie représente des compagnies qui acheminent 97 p. 100 de tous les hydrocarbures actuellement produits et consommés au Canada. Nos membres exploitent plus de 110 000 kilomètres de pipelines au pays et transportent 3,2 millions de barils de pétrole et 14,6 milliards de pieds cubes de gaz quotidiennement, et ils emploient plus de 8 000 personnes à temps plein. Les pipelines sont le seul moyen pratique et sûr de transporter d'importants volumes d'hydrocarbures sur terre.

Dans son budget de 2012, le ministre Flaherty a reconnu que le secteur des ressources naturelles et de l'énergie est le moteur économique du Canada. Il crée d'excellents emplois directs, mais aussi indirects dans le secteur manufacturier, dans l'administration, dans les métiers spécialisés et dans les services financiers. Les industries des ressources du Canada offrent un grand potentiel de création d'emplois et de stimulation de la croissance, pour la génération actuelle et pour celles qui suivront.

The responsible resource development provisions of Bill C-38 put in place the enabling conditions to realize these opportunities. We believe Bill C-45 is a further positive step in this direction.

CEPA has been a strong supporter of the objectives behind regulatory reform, namely, improving the efficiency of and environmental outcomes from environmental assessment and regulatory review of major infrastructure projects. We do not believe that environmental protection has been watered down or impaired in any way by these changes. Rather, for the pipeline industry, the processes enabled through 2012 and the amendments to the NEB Act reduce duplication, ensure timelines and allow government, industry and stakeholders to improve outcomes by focusing assessments on key environmental concerns, using best practices to avoid significant adverse effects and allocating resources more efficiently.

These changes have strengthened, focused and clarified the purposes of Canada's environmental legislation and set the scene for enhanced environmental outcomes going forward. Bill C-45 makes a number of further important contributions toward these objectives through changes to clarify interpretation of the new provisions and the transition arrangements of the current review system, all of which will provide greater certainty for all parties.

There are many elements to these changes, but I would like to take a few moments to talk specifically about the repeal of the Navigable Waters Protection Act and its replacement with the new Navigation Protection Act. We have seen a lot of commentary on this change and I would like to speak briefly about how it affects the pipeline industry.

In Bill C-38 an important amendment was made to give the National Energy Board responsibility for assessment of navigation-related impacts of pipeline water crossings during the review of pipeline projects. The Navigation Protection Act completes this change by updating the definition of water bodies that require permits and clearly acknowledging the consolidation of responsibility with the NEB for water crossings on pipelines under their jurisdiction as the primary regulator for the sector.

CEPA believes this is a positive step to create a more efficient permitting process but will also help create a better outcome by reinforcing accountability with a single regulator and building on the industry's record of safety and performance in construction and operation of watercourse crossings. An integrated approach to navigability assessment, taking into account the full range of

Les dispositions du projet de loi C-38 relatives au développement responsable des ressources dressent justement la table pour permettre la réalisation de ces possibilités. Nous estimons que le projet de loi C-45 est un pas dans la bonne direction.

L'ACPE est tout à fait favorable aux objectifs qui sous-tendent la réforme réglementaire, plus précisément en ce qui a trait à l'amélioration de l'efficacité des résultats des évaluations environnementales et de l'examen réglementaire dans le cas des grands projets d'infrastructure. Nous ne pensons pas que la protection environnementale a été atténuée ni qu'elle est menacée par les changements envisagés. Au contraire, pour l'industrie du pipeline, ce sont les processus mis en œuvre en 2012 et les amendements apportés à la Loi sur l'ONE qui ont permis de réduire les doublons et donc d'améliorer les échéanciers et de permettre au gouvernement, à l'industrie et aux intervenants d'améliorer les résultats grâce à l'accent porté sur l'évaluation des principales préoccupations d'ordre environnemental ainsi qu'au recours à des pratiques exemplaires qui permettent d'éviter toute répercussion négative importante et d'attribuer les ressources de façon plus efficace.

Tous ces changements ont permis de renforcer, de mieux cibler et de préciser l'objet de la législation environnementale du Canada ainsi que d'instaurer les conditions nécessaires pour améliorer les résultats sur le plan environnemental dans l'avenir. Le projet de loi C-45 contribue à de nombreux titres à la réalisation de ces objectifs parce qu'il se trouve à préciser l'interprétation à donner aux nouvelles dispositions ainsi que les modalités transitoires de l'actuel système d'examen, ce qui est synonyme d'une plus grande certitude pour toutes les parties concernées.

Ces changements sont assortis de nombreuses dimensions, mais je me propose de prendre quelques instants pour vous parler plus précisément de l'abrogation de la Loi sur la protection des eaux navigables et de son remplacement par la Loi sur la protection de la navigation. Nous avons lu beaucoup de commentaires à propos de ce changement et je vais vous entretenir brièvement des impacts qu'il pourrait avoir sur l'industrie du pipeline.

L'un des changements importants apportés au projet de loi C-38 vise à conférer à l'Office national de l'énergie la responsabilité d'évaluer les impacts, sur la navigation, de toute traversée de plans ou de cours d'eau par un pipeline, à l'étape de l'examen des projets. La Loi sur la protection de la navigation vient compléter ce changement en ce sens qu'elle met à jour la définition de plans d'eau pour lesquels des permis sont exigés et en prenant clairement acte de la responsabilité qui échoit désormais à l'ONE pour toute traversée de plans ou de cours d'eau par un pipeline relevant de sa compétence.

L'ACPE juge qu'il s'agit là d'une mesure intéressante qui va créer un processus plus efficace, mais aussi permettre d'en arriver à de meilleurs résultats grâce au renforcement de la responsabilisation d'un seul organisme de réglementation de même qu'à l'expérience concluante de l'industrie en matière de réalisations et de sécurité de la construction et de l'exploitation des traversées de cours et de

safety and environmental concerns of a pipeline watercourse crossing, will allow both industry and the regulator to work together more effectively in achieving better results.

Canada has been fortunate in weathering the economic troubles that have challenged the rest of the world. This is due in large part to the role that the resource and energy industries have played in the economy. The process set in motion by the government to reform the regulatory system is important to ensure Canada can retain and attract the investment necessary to develop pipeline infrastructure. This infrastructure will support growth in the natural resource sector and the diversification of Canada's markets.

Commitments made by the federal government to ensure that these regulatory changes are effective and fully implemented to deliver better environmental outcomes and that regulators have the necessary resources and tools to perform the roles are important steps to make this happen. These steps are supported and reinforced by our industry's commitment to safety and environmental protection and performance. Last year our member companies spent over \$600 million to ensure the safety of their pipelines and the communities in which they operate.

Pipeline operators monitor their pipelines 24 hours a day, seven days a week. Over the past 10 years, from 2002 to 2012, CEPA member companies have averaged three significant incidents per year on both oil and natural gas pipelines. This translates into a reliability factor of 99.985 per cent. No incident is acceptable, in our minds, and our member companies work towards that.

One of the ways in which we are trying to improve the safety record is through our recently announced CEPA Integrity First program. This program is an industry-wide initiative based on sharing best practices and the application of advanced technology. Our member companies' first priority will be to focus on programs and processes related to the safe operations of their pipelines and also steps involved in responding to a potential pipeline spill or rupture. Our member companies are committed to learning from the past and improving their practices in a more open and transparent manner. They will continue to work closely with all stakeholders to ensure that Canada's energy pipeline network remains amongst the most environmentally sound and safest in the world.

plans d'eau. Une approche intégrée en matière d'évaluation de la navigabilité, consistant à prendre en compte toute la gamme des préoccupations liées à la sécurité et à l'environnement pour la traversée de cours et de plans d'eau par un pipeline, permettra à l'industrie et à l'organisme de réglementation de collaborer de façon plus efficace pour parvenir à de meilleurs résultats.

Le Canada a la chance de résister beaucoup mieux que les autres pays à la tempête économique qui a été ressentie dans le monde. Cela est en grande partie dû au rôle qu'ont joué les industries des ressources naturelles et de l'énergie. La démarche entreprise par le gouvernement en vue de réformer le système de réglementation est importante parce qu'elle devrait permettre au Canada de continuer d'attirer et de conserver chez nous les investissements nécessaires au développement des réseaux de pipelines. Cette infrastructure viendra appuyer la croissance dans le secteur des ressources naturelles ainsi que la diversification des marchés du Canada.

Les engagements pris par le gouvernement fédéral en vue d'assurer l'efficacité et l'opérationnalisation de ces changements réglementaires, pour améliorer les résultats sur le plan environnemental et veiller à ce que les organismes de réglementation disposent des ressources et des outils nécessaires pour s'acquitter de leur rôle, constituent des mesures importantes qui vont dans le sens de la réalisation de cet objectif. Ces mesures sont étayées et renforcées par l'engagement de notre industrie envers la sécurité et envers la protection et la performance environnementales. L'année dernière, nos compagnies membres ont consacré plus de 600 millions de dollars à garantir la sécurité de leurs pipelines ainsi que des collectivités qu'ils traversent.

Les exploitants de pipelines contrôlent leurs réseaux 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Au cours des 10 dernières années, de 2002 à 2012, les compagnies membres de l'ACPE ont connu en moyenne, pour leurs pipelines transportant des hydrocarbures, trois incidents majeurs par an. Autrement dit, l'indice de fiabilité est de 99,985 p. 100. Aucun incident n'est acceptable selon nous, et nos compagnies membres œuvrent sans cesse à l'amélioration de ce bilan.

Nous essayons d'améliorer notre bilan de sécurité, notamment par le truchement d'un programme récemment annoncé par l'ACPE et qui vise à faire passer l'intégrité avant tout. Il s'agit d'une initiative concernant l'ensemble de notre secteur qui repose sur l'utilisation de pratiques exemplaires et l'application de technologies de pointe. La grande priorité de nos compagnies membres consistera à mettre l'accent sur des programmes et des processus destinés à assurer l'exploitation efficace de leurs pipelines et à adopter des mesures d'intervention à la suite d'un déversement ou d'une rupture de pipeline. Nos compagnies membres sont déterminées à tirer les enseignements du passé et à améliorer leurs pratiques de façon plus ouverte et transparente. Elles continueront de collaborer étroitement avec toutes les parties prenantes afin de s'assurer que le réseau canadien de transport d'énergie par pipeline demeure l'un des plus efficaces sur le plan environnemental et des plus sûrs du monde.

For the pipeline sector, the regulatory changes the Government of Canada has made express confidence in the ability of our industry and our regulator to manage the environmental issues that challenge us as we continue to build Canada's energy highways for the 21st century. Through these changes we will pursue opportunities to work with Aboriginal and stakeholder groups to create positive environmental outcomes that build from rather than end with regulatory compliance.

Thank you very much for this opportunity to speak with you, and hopefully we can address any questions you may have.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. McCaig. We will begin with questions. I have one short one to start with and then I will defer to the deputy chair.

In your notes, Mr. Bleaney, you talked about the second problem you had. The first was dewatering. The second was that section 22 prohibits the throwing or depositing of rocks or similar materials into navigable waters more than 36 metres in depth.

For our clarification, because I understand what you are saying, but perhaps you could give an example of something that would be negative to the industry with this clause.

**Mr. Bleaney:** I point out, first of all, that sections 22 and 23 are somewhat unique in that they are not captured with a regular reference throughout this act where it speaks to being listed on the attached schedule. These are definitely situations that do not have any restrictions in terms of being on the listed schedule.

A situation that could arise, I do not know many rivers more than 36 metres deep, so the concern is if there were activities on the edge of a river bank or whatever related to a development project and there was the movement of soils or rocks on the perimeter. Someone might argue that you are dropping rocks into a body of water less than 36 metres deep, and you are potentially off side with this act's prohibition of putting rocks into shallower bodies of water. It may not have anything to do with navigation or interfere with navigation. However, it might be caught by this kind of phrasing, being read literally under the act, to argue that any depositing of product into a river of that nature would be a problem.

Similarly, you could have a man-made water body, like a tailings pond. Trying to drop materials into a tailings pond is a normal process of business in oil sands activity. Someone might challenge that you are putting materials into a shallow water body that is prohibited under the act.

Those are the kinds of questions that surfaced for us. In all fairness, I do not know that these are intentional; we are just concerned that they might be a mechanism to trap some of these processes.

Pour le secteur des pipelines, les changements apportés par le gouvernement du Canada à la réglementation traduisent la confiance qu'il a envers la capacité de notre industrie et de notre organisme de réglementation à gérer les questions environnementales auxquelles nous sommes confrontés et à continuer de bâtir les autoroutes canadiennes de l'énergie au XXI<sup>e</sup> siècle. Grâce à ces changements, nous pourrions continuer de travailler avec les groupes autochtones et les parties prenantes afin d'instaurer un climat positif en matière d'environnement dont le point de départ, et non le point d'arrivée, sera le respect de la réglementation.

Merci beaucoup de m'avoir donné l'occasion de vous parler et j'espère que nous pourrions répondre à vos éventuelles questions.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur McCaig. Nous allons entamer les questions. Je commencerai par en poser une petite, après quoi je céderai ma place au vice-président.

Dans vos propos liminaires, monsieur Bleaney, vous avez parlé de votre second problème, le premier étant l'assèchement. Votre second problème tient au fait que l'article 22 interdit l'assèchement ou le dépôt de roches ou de matériaux semblables dans des eaux navigables à plus de 36 mètres de profondeur.

Afin de nous préciser les choses, bien que je comprenne ce que vous vouliez dire, pouvez-vous nous donner un exemple des répercussions négatives que cette disposition pourrait avoir sur votre industrie?

**M. Bleaney :** D'abord, les articles 22 et 23 sont assez particuliers en ce sens que la loi ne nous y renvoie pas régulièrement chaque fois qu'il est question des listes en annexe. Pour ce genre de situations, rien n'empêche de lister un plan ou un cours d'eau dans la liste en annexe.

Je ne sais pas combien de cours d'eau font plus de 36 mètres de profondeur et on peut se demander ce qui se passerait si des activités sur les berges d'une rivière ou des travaux de mise en valeur entraînaient le déplacement de terre ou de roches dans les environs. Quelqu'un pourrait dire que vous avez laissé tomber de la pierraille dans un plan ou un cours d'eau de moins de 36 mètres de profondeur et vous pourriez vous retrouver en infraction des dispositions de la loi interdisant l'immersion de rochers dans des plans d'eau peu profonds. L'activité pourrait n'avoir aucun rapport avec la navigation et même ne pas la gêner du tout. Toutefois, à cause d'une interprétation littérale du libellé de la loi, quelqu'un pourrait vous reprocher d'avoir déposé des matériaux dans un cours d'eau de cette nature.

Même chose dans le cas des plans d'eau artificiels, comme les bassins de résidus. Il est normal, dans le secteur des sables bitumineux, de déverser des matériaux dans un bassin de résidus. Quelqu'un pourrait venir vous dire que c'est interdit en vertu de la loi parce qu'il s'agit d'eau peu profonde.

Voilà le genre de questions qui se posent à nous. Honnêtement, je ne pense pas que ces effets soient intentionnels, mais nous craignons que cela ne donne naissance à un mécanisme tel que ce genre de projets pourraient être visés par la loi.

**The Chair:** Thank you very much for that explanation. That helps a whole bunch.

I will defer to the deputy chair, Senator Grant Mitchell.

**Senator Mitchell:** Those were very interesting presentations.

Mr. Barnes, one of the things you mentioned that certainly stuck me and would strike many people as startling is that the drilling of an offshore petroleum well in Newfoundland and Labrador is not a designated project and would not require an assessment. Then you went on and seemed to lament — and I am not being accusatory — the possibility that there might be some basis upon which an informal assessment could be done.

Is it possible that somebody could drill an offshore well off Newfoundland and not have to do an assessment? That is almost incomprehensible.

**Mr. Barnes:** Under the new Canadian Environmental Assessment Act, an offshore exploration well would not require one. A production well would require one, but an exploration well is not a designated project.

**Senator Mitchell:** That surprises me.

**Mr. Barnes:** I realize that may seem a little startling on the surface. However, the essence of this is what we see in the amendments to the Canadian Environmental Assessment Act and that is that we have an offshore petroleum board that has a very stringent regime for licensing. It looks at every aspect of how an exploration well will be drilled to assure safety and enforce appropriate environmental regulations around the discharge of cuttings, oil and accidents.

Also, there are pieces of environmental legislation in place like the Fisheries Act if there were to be effects on a fishery. There is also the Canada Marine Act and other acts in the marine environment that very nicely regulate these things in a routine and thorough way.

We have drilled over 200 exploration wells in the offshore of Newfoundland since the 1950s or 1960s. We have a good understanding of this. There are industry standards. The board has strict rules. We are confident there are not likely to be significant adverse environmental effects. That is why it is not on the designated project list. To do an assessment in that regulatory framework would be duplicative.

**Senator Mitchell:** There are two things, then. Are you simply saying that any informal environmental assessment that might be triggered under section 66 to 72 would duplicate this effort of the offshore drilling board?

**Le président :** Merci pour cette explication qui nous aide beaucoup.

Je cède maintenant la parole au vice-président, le sénateur Grant Mitchell.

**Le sénateur Mitchell :** Vos exposés étaient très intéressants.

Monsieur Barnes, vous avez dit une chose qui m'a beaucoup intéressé et qui pourrait choquer beaucoup de gens, soit que l'exploration pétrolière au large de Terre-Neuve-et-Labrador ne constituerait pas l'un des projets désignés et n'exigerait pas d'évaluation. Puis, vous avez semblé vous lamenter — et ne voyez pas là une accusation de ma part — du fait qu'il pourrait y avoir matière à évaluation informelle.

Est-il envisageable qu'on puisse forer un puits au large de Terre-Neuve sans qu'il soit nécessaire de faire une évaluation environnementale? C'est presque incompréhensible.

**M. Barnes :** En vertu de la nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, l'exploration au large n'exige pas d'évaluation. Une évaluation s'imposerait pour un puits de production, mais pas pour un puits d'exploration qui n'est donc pas un projet désigné.

**Le sénateur Mitchell :** Ça me surprend.

**M. Barnes :** Je me rends compte que ça peut paraître choquant de prime abord. Toutefois, c'est essentiellement ce qui est dit dans les amendements à la Loi canadienne sur la protection environnementale et c'est pour ça que l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers applique un régime très strict d'octroi de permis. Il examine soigneusement la façon dont les puits d'exploration seront forés afin d'assurer la sécurité et de faire appliquer les règlements environnementaux appropriés en matière d'élimination des débris de forage, de gestion du pétrole et d'intervention en cas d'accidents.

Il existe d'autres lois à caractère environnemental, comme la Loi sur les pêches en cas d'impact sur ce secteur d'activités. Il y a aussi la Loi maritime du Canada et d'autres lois régissant le milieu marin qui peuvent permettre de réglementer sans problème, et de façon régulière et détaillée, ce genre de choses.

Nous avons creusé plus de 200 puits d'exploration au large de Terre-Neuve à partir des années 1950 ou 1960. Nous comprenons bien cette réalité. Il existe des normes qu'applique l'industrie. L'office applique des règles strictes. Nous sommes certains qu'il ne risque pas d'y avoir d'effets environnementaux négatifs. C'est pour cela que ça n'apparaît pas sur la liste des projets désignés. Ce serait faire un double emploi que d'imposer une évaluation en vertu de ce cadre réglementaire.

**Le sénateur Mitchell :** Alors, il y a deux choses. Nous dites-vous simplement que toute évaluation environnementale informelle qui serait déclenchée en vertu d'un des articles 66 à 72 se trouverait à faire double emploi par rapport au travail de l'Office des hydrocarbures extracôtiers?

Second, you mentioned fisheries as a way to protect the environment. However, what do you say about all the marine wildlife that has nothing to do with the commercial, recreational or Aboriginal fishery? Who is protecting that?

**Mr. Barnes:** The Fisheries Act includes marine mammals and so on, and a fish is a marine mammal for the Fisheries Act. That protects all marine mammals, not just some of them.

The Species at Risk Act protects various listed species, such as whales, that are endangered or threatened. There is a regulatory framework around that. You cannot harm the critical habitat of these animals.

An extreme example in terms of a fairly large project would, on the surface, seem to be a bit alarming as you described. However, let us take a simpler project, like some ocean dredging and disposal that will involve a permit under the Canadian Environmental Protection Act. There is a permitting process for that and there are considerations such as environmental effects, contamination, sediments and where the sediments go. However, that is one of these physical activities that are described by this. Environment Canada, in administering that duty, may feel the obligation to demonstrate that there are no environmental effects that could be significant.

The issue I would like to draw to your attention is that there are many little projects, particularly in the marine environment, that go on every year. In doing this environmental assessment process, there would be no rules; there are no rules described for it. It is looking at very small project, in fact. There is no limitation on size. However, as you recall in the old CEAA, there was an exclusion list and inclusion list for activities that had potential for effects. Those were problematic and we have gotten rid of that, yet this clause aims to deal with that.

The bigger concern is that we have a number of federal authorities who had staff who used to do environmental screenings under the Canadian Environmental Assessment Act. I understand that many of these are seeing section 66 to 72 as their salvation, as they have a new duty to fulfill, and they are looking at ways in which they can be doing CEAA-like screenings to fulfill their responsibility.

**Senator Mitchell:** One of the things that concerns people about these changes in Bill C-38 is this idea of the diminishing triggers. It used to be that a navigable waters requirement would automatically trigger an environmental assessment, but some of that is gone.

Let us take an example. You are building a bridge. It is not necessarily a designated project. You could put a piling right down the middle of a sockeye salmon habitat. What would trigger an assessment of that? Who would even bother to look? If it is not

Deuxièmement, vous avez dit que le recours à la Loi sur les pêches pourrait être une façon de protéger l'environnement. Mais, à ce moment-là, qu'advierait-il de la faune marine qui n'a rien à voir avec les pêches commerciales, récréatives ou de subsistance des Autochtones? Qui protégerait cette faune?

**M. Barnes :** La Loi sur les pêches porte sur les mammifères marins et, dans cette loi, un poisson est considéré comme un mammifère marin. Cela assure donc une protection à tous les mammifères marins, pas simplement à quelques-uns.

La Loi sur les espèces en péril protège les différentes espèces listées, comme les baleines, qui sont en voie de disparition ou menacées d'extinction. Il existe, pour cela, un cadre réglementaire. On ne peut porter préjudice à l'habitat critique d'un de ces animaux.

A priori, on pourrait trouver alarmants certains projets assez importants comme ceux que vous avez décrits. Néanmoins, prenons un projet plus simple, comme celui consistant à draguer le fond de l'océan et à déposer à terre les produits de la drague, en vertu d'un permis émis aux termes de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Il est prévu, pour ce genre d'opération, d'émettre des permis en fonction de certaines considérations comme les effets sur l'environnement, la contamination, les sédiments et la destination des sédiments. Toutefois, il s'agit ici d'une des activités physiques décrites dans cette mesure. Dans l'administration de cette fonction, Environnement Canada pourrait se sentir obligé de faire la preuve qu'il ne risque pas d'y avoir d'effets environnementaux importants.

Je veux attirer votre attention sur le fait qu'il existe de nombreux petits projets, surtout en milieu marin, qui se répètent année après année. Le processus d'évaluation environnementale n'est assorti d'aucune règle quant à l'ampleur du projet. Même les très petits projets font l'objet d'un examen. Il n'y a pas de limite basse. Toutefois, vous vous rappellerez qu'en vertu de l'ancienne LCEE, il y avait une liste d'exclusion et une liste d'inclusion pour les activités susceptibles d'avoir des effets potentiels. Ces listes posaient problème et nous nous en sommes débarrassés, mais voilà que cette disposition obéit aux mêmes visées.

Ce qui est le plus préoccupant, c'est qu'un certain nombre de ministères fédéraux comptaient du personnel chargé d'effectuer des évaluations environnementales en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Je crois comprendre que beaucoup de fonctionnaires estiment que les articles 66 à 72 sont leur planche de salut pour justifier leur fonction parce qu'ils cherchent de nouvelles façons d'effectuer les évaluations environnementales selon le modèle de la LCEE en vue de s'acquitter de leur responsabilité.

**Le sénateur Mitchell :** Ce qui préoccupe notamment les gens au vu des changements envisagés dans le projet de loi C-38, c'est que le niveau plancher pour déclencher une évaluation est abaissé. Avant, toute exigence relative aux eaux navigables constituait un déclencheur d'évaluation environnementale, mais ce n'est plus le cas.

Prenons un exemple. Vous construisez un pont. Il ne fait pas nécessairement partie des projets désignés. Vous pourriez donc poser une pile en plein milieu d'un habitat de saumon rouge. Qu'est-ce qui pourrait déclencher une évaluation dans ce cas de

designated, why would someone care? It is most 36 metres deep, so you cannot see to the bottom. Who comes out and says, “There might be a problem here”?

**Mr. Barnes:** There are two aspects. First, for your sockeye salmon, let us say it is a habitat issue. There is the Fisheries Act and you need an authorization if you will affect fish within a fishery, as amended. The Department of Fisheries and Oceans has the authority to step in and say, “You need an authorization for that.” If it was a navigable water or a “minor water” in the new act, there would be a requirement for a navigation permit, if it was a navigation issue.

I would point out that in most provinces there is a water course alteration permit and authorization process. The provinces look at matters around water quality and a broad range of issues. Therefore, the regulatory framework in which we now live is well established in the 21<sup>st</sup> century.

I think the amendments we have made to the Canadian Environmental Assessment Act with Bill C-38 recognize and acknowledge that the early application of the EA, when there were not so many laws and regulations, has been obviated by the complex regulatory environment we have.

**Senator Lang:** I would like to go a little bit further here. First, Mr. Bleaney, I believe you mentioned at the beginning that there has not been a lot of time to really make an assessment of the changes brought forward. You presented your brief in a manner where, if it is interpreted in this way — specifically dewatering — then there is a problem. You go on to describe what the problem could be. Have you had an opportunity to sit down with the officials of the department to clarify their position regarding these particular sections?

I ask this because we had a very good session here last week, and it is clearly not the intention of this act to do what you have indicated you think it might be doing. Again, have you had an opportunity to sit down with the officials who drafted this piece of legislation and go through it to understand where they are coming from and why it is drafted the way it is?

**Mr. Bleaney:** We have not yet had that chance to fully go through it. We have touched base with a few officials to express a question in this area, and we have received some feedback that would suggest there may be options to examine how to address these concerns, perhaps through other regulatory or administrative means, but at this point we have not had a chance to get clarity on how that would work or understand how that would work to mitigate the face-value concern that shows up in the act.

figure? Qui pourrait bien s'en inquiéter? Si le projet n'est pas désigné, pourquoi s'en préoccuper? On a une profondeur de 36 mètres presque partout et on ne voit pas le fond. Alors, qui va dire : « Nous risquons d'avoir un problème »?

**M. Barnes :** Il y a deux aspects à cela. Premièrement, partons du principe que, pour en revenir à votre exemple, il risque d'y avoir un problème à cause de l'habitat du saumon rouge. Eh bien, la Loi sur les pêches modifiée dit que votre projet doit être autorisé s'il risque d'avoir un impact sur les pêches. Le ministère des Pêches et Océans a le pouvoir d'imposer une autorisation. S'il s'agit d'un plan d'eau navigable ou d'un plan d'eau « mineur », selon la nouvelle loi, il faudra obtenir un permis de navigation, advenant que le problème soit lié à la navigation.

Je vous souligne que la plupart des provinces imposent l'obtention de permis de modification de cours d'eau et administrent un processus d'autorisation. Les provinces étudient toutes les questions entourant la qualité de l'eau et beaucoup plus encore. Ainsi, le cadre réglementaire dans lequel nous évoluons actuellement est bien établi au XXI<sup>e</sup> siècle.

À la faveur des modifications apportées à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale avec le projet de loi C-38, j'estime qu'on reconnaît que les premiers exercices d'évaluation environnementale, quand il n'y avait pas autant de lois et de règlements, ont été éclipsés par le contexte réglementaire très complexe de l'époque.

**Le sénateur Lang :** Poussons le raisonnement. Premièrement, monsieur Bleaney, je crois vous avoir entendu dire au début que vous n'aviez pas eu assez de temps pour vous livrer à une véritable évaluation des changements proposés à la loi. À la façon dont vous avez présenté votre position, on comprend que, si la mesure est interprétée de telle ou telle façon, — surtout dans le cas de l'assèchement — il risque d'y avoir problème. Puis, vous nous avez décrit le problème. Avez-vous eu l'occasion de vous asseoir avec les fonctionnaires du ministère afin de tirer leur position au clair au sujet de ces articles particuliers?

Je vous pose cette question parce que nous avons eu une excellente séance, ici, la semaine dernière et que ce n'est certainement pas l'intention du législateur que la loi donne lieu au genre de situation que vous avez présentée. Encore une fois, avez-vous eu l'occasion de vous asseoir avec les fonctionnaires qui ont rédigé cette mesure législative pour essayer de comprendre leur raisonnement et de déterminer pourquoi le texte a été libellé ainsi?

**M. Bleaney :** Nous n'avons pas encore eu la chance de passer au travers de tout le document. Nous avons pris contact avec quelques fonctionnaires pour soulever certaines questions à ce sujet et ils nous ont laissé entendre qu'il sera peut-être possible de déterminer comment s'attaquer à ces problèmes, sans doute par le truchement d'autres mesures réglementaires ou administratives. À ce stade, nous n'avons pas encore eu la possibilité de savoir exactement comment cela fonctionne ni de nous faire expliquer comment il sera possible de calmer les préoccupations que la loi soulève a priori.

Our concern is that the way it reads to the layman, it could be challenging, and we do not understand how that could be remedied and we have not had the chance to have that detailed discussion yet.

**Senator Lang:** Following up on that, that is certainly not the intention of the bill. As you pointed out in your presentation, the intention of the bill is to bring us looking ahead into the future so that we can streamline these projects and do them in an orderly manner and yet, at the same time, meet our environmental responsibilities. If the government, through the officials, can satisfy you that your concerns can be met through other means, whether by regulatory or administrative process, would you be satisfied? Amending this piece of legislation is a huge request at this stage of the legislative process.

**Mr. Bleaney:** Your question is if we could get to that level of comfort, yes, we would probably not have this concern any more, but we have not yet had a chance to get to that level of comfort.

**Senator Lang:** Mr. Barnes, you referred to informal environmental assessment. What exactly do you mean by “informal environmental assessment”? If there is nothing in the legislation that clearly outlines that there is an environmental assessment and how it will be implemented and how it will be structured, I do not understand how you think that the bureaucracy will have the ability to dictate that there will be an informal assessment.

**Mr. Barnes:** I think that bureaucracy is, in fact, looking at this already, which is where my concern arises from.

It is in the legislation, and I used the term “informal assessment” because I am not sure how to describe it. In CEAA 2012, there is a formal process for designated panels and so on. Section 67 of the act as amended in Bill C-45 basically says that an authority must not carry out a project on federal lands unless the authority determines that carrying out the project is not likely to cause significant adverse environmental effects. That is one of the main factors in conducting an environmental assessment of a designated project, whether or not there are significant adverse environmental effects. Decision making hinges on that fact. I say informal because, from a due diligence perspective, I am not sure how a federal authority could demonstrate that they had come to a reasonable conclusion in respect of that requirement without having conducted an environmental assessment. You cannot just say, “Well, there are no significant environmental factors.”

**Senator Lang:** I want to follow this through. It is kind of what if, what if, what if. I do not mean to be confrontational, but it would seem to me that it has been clearly outlined by the government that these are the projects that will be under a regulatory process. You are saying to me that we are coming in through the back door with an amendment to do that for other projects. Once again, it goes

Ce qui nous préoccupe, c'est que, pour un néophyte, il pourrait être difficile de comprendre la loi et nous ne voyons pas comment on parviendra à corriger la situation. Jusqu'ici, nous n'avons pas eu la possibilité d'avoir des discussions détaillées à ce sujet.

**Le sénateur Lang :** Je vous répète que ça n'était certainement pas l'intention visée dans ce projet de loi. Comme vous l'avez dit dans votre exposé, ce projet de loi a pour objet de nous amener à voir comment, dans l'avenir, nous pourrions rationaliser ces projets et les administrer de façon ordonnée tout en respectant nos responsabilités sur le plan environnemental. Seriez-vous satisfait si les fonctionnaires pouvaient atténuer vos préoccupations en ayant recours à d'autres moyens, d'ordre réglementaire ou administratif? Au stade du processus législatif, vous demandez beaucoup en réclamant une modification de cette mesure législative.

**M. Bleaney :** Effectivement, si nous obtenions ce genre d'assistance, nous n'entretiendrions peut-être plus ce genre de préoccupations, mais nous n'en sommes pas encore là.

**Le sénateur Lang :** Monsieur Barnes, vous avez parlé d'évaluation environnementale informelle. Qu'entendez-vous exactement par « évaluation environnementale informelle »? Si rien dans la loi n'impose clairement la tenue d'une évaluation environnementale et la façon dont celle-ci devra se dérouler, dont elle devra être structurée, je ne vois pas ce qui vous porte à croire que les fonctionnaires seront en mesure d'imposer une évaluation informelle.

**M. Barnes :** C'est déjà ce que les fonctionnaires veulent faire et c'est cela qui m'inquiète en partant.

C'est dans la loi et j'ai employé l'expression « évaluation informelle » parce que je ne sais pas exactement comment vous décrire cela. La LCEE de 2012 prévoit qu'un processus formel soit confié à des panels désignés. L'article 67 de la loi, modifié par le projet de loi C-45, se trouve essentiellement à dire qu'aucune autorité ne doit entreprendre de projet sur des terres domaniales s'il n'est pas établi a priori que l'exécution du projet ne risque pas d'être assortie de conséquences négatives implorantes pour l'environnement. L'existence éventuelle d'effets environnementaux négatifs importants est l'un des principaux facteurs justifiant la tenue d'une évaluation environnementale pour un projet désigné. Le processus décisionnel s'articule autour de cet élément. J'ai parlé d'évaluation « informelle », parce que je ne vois pas exactement comment une autorité fédérale pourrait établir la preuve qu'elle est raisonnablement parvenue à une conclusion positive, au vu de l'exigence de diligence raisonnable, sans avoir réalisé une évaluation environnementale. On ne peut pas se contenter de dire : « Il n'y a pas de facteurs environnementaux négatifs importants. »

**Le sénateur Lang :** Poursuivons sur cette lancée. Nous sommes en pleine conjecture et jeu d'hypothèses. Loin de moi l'idée de vous contredire, mais j'ai l'impression que le gouvernement a clairement précisé que ces projets seront visés par le processus réglementaire en vigueur. Or, vous dites que cet amendement est une façon détournée de faire la même chose pour d'autres projets.

back to an interpretation of the section that we have before us, because it was clearly put to us, as a committee, that that is not the intent of this bill or this amendment.

**Mr. Barnes:** I agree with you absolutely. If that was a question, I think the point is that I do not believe Parliament intended that we go off and do assessments. I believe this is a due diligence clause that Justice probably recommended be included to say that in making the amendments and excluding small screenings in the amendments to the environmental assessment, the government does not wish to cause significant harm to the environment. This is a checkmark, if you will, for that responsibility. It is not an abdication of responsibility. However, in doing so, I believe it has opened the door that requires some diligence around demonstrating on federal lands that any little project or activity requires that it not result in significant adverse environmental effects. I can assure you that the bureaucrats who are not so busy any more doing CEAA screenings are looking for something to do, and they are quite imaginative.

**Senator Johnson:** Could you tell me a possible scenario where the current bill's provisions would hold up a petroleum project?

**Mr. Bleaney:** Is that directed to me?

**Senator Johnson:** Yes.

**Mr. Bleaney:** As I would interpret a situation that could arise with respect to section 23 where it says no person shall dewater any navigable water, period, and the term "dewatering" not being defined and the term "navigable water" being broadly defined, I could imagine a situation if a project was trying to move forward and wanted to withdraw water from a water body for its purposes, that someone could challenge whether that was in fact dewatering of a navigable water body. If that were to occur, the process to resolve that is one that seemingly would require some debate and might even require an order-in-council. Just read literally, and this is not reading it with the knowledge of perhaps particular processes or protocols that might be put in place that would otherwise somehow define dewatering below the act, but at the surface, I can see someone challenging whether an activity was in effect dewatering a navigable piece of water, and we could be challenged with the situation of trying to defend against that delay.

**Senator Johnson:** How long does it take to get an order-in-council to exempt a body of water?

**Mr. Bleaney:** I personally have not been through that process, but I am generally led to understand that it takes a considerable time because the departments would want to be sure that they were understanding the request thoroughly before they elevated it to the cabinet.

Cela nous ramène, encore une fois, à la question de l'interprétation de cette disposition dont nous sommes saisis, parce qu'on a dit à notre comité que ce n'était pas là l'intention visée avec ce projet de loi ou cet amendement.

**M. Barnes :** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Si vous me posez la question, je vous dirai que le problème n'est pas de savoir si le gouvernement a éventuellement l'intention d'imposer ces évaluations. Je crois qu'il faut plutôt regarder du côté de la disposition de diligence raisonnable, dont le ministère de la Justice a sans doute recommandé l'inclusion, pour conclure qu'en adoptant ces amendements et en excluant les évaluations environnementales de faible envergure, le gouvernement veut éviter qu'on n'occasionne d'importants dégâts à l'environnement. Il s'agit là, si vous voulez, d'une façon d'ancrer cette responsabilité. Ce n'est pas une abdication de responsabilité. Toutefois, ce faisant, j'estime que c'est une invitation à faire en sorte que, sur les terres domaniales, aucun petit projet et aucune activité ne risquent de se solder par des effets négatifs importants pour l'environnement. Je peux vous garantir que les fonctionnaires, qui ne sont plus très occupés à faire des évaluations en vertu de la LCEE, se cherchent quelque chose à faire et qu'ils ont beaucoup d'imagination.

**Le sénateur Johnson :** Pourriez-vous me donner l'exemple d'un scénario plausible en vertu duquel les dispositions actuelles du projet de loi risqueraient de ralentir un projet d'exploitation pétrolière?

**M. Bleaney :** Vous me posez la question à moi?

**Le sénateur Johnson :** Oui.

**M. Bleaney :** Prenons une situation qui pourrait découler des dispositions de l'article 23 précisant que nul ne peut assécher un plan ou un cours d'eau navigable et où le terme « assèchement » n'est pas défini et où l'expression « eau navigable » obéit à une définition plutôt large. On peut penser à un projet dont la réalisation imposerait qu'on retire de l'eau d'un plan d'eau. Eh bien, ce projet pourrait être contesté à cause de l'assèchement d'eaux navigables. Si tel devait être le cas, pour résoudre le problème, il faudrait alors se lancer dans un débat et l'on pourrait même aboutir à un décret. Si on prend le texte au pied de la lettre — et sans savoir s'il y aura des processus ou des protocoles définissant l'assèchement en vertu de la loi — j'imagine qu'une activité pourrait être contestée. Il pourrait être question de définir si elle ne concerne pas un plan d'eau navigable et nous pourrions nous trouver dans une situation où nous devrions lutter pour éviter tout retard dans l'exécution du projet.

**Le sénateur Johnson :** Combien de temps faut-il pour obtenir un décret afin d'exempter un plan ou un cours d'eau?

**M. Bleaney :** Je n'ai personnellement aucune expérience de ce processus, mais je crois comprendre que cela prendrait beaucoup de temps parce que les ministères voudraient avoir la certitude qu'ils comprennent bien la demande dont ils sont saisis avant de la transmettre au Cabinet.

**Senator Massicotte:** I would like to go a little bit further with Senator Lang's question. I understand from your comments that you are concerned that the amendment being proposed will cause an environmental review that was not intended to be caused, and in this act there is no structure or criteria. It is very loose and broad, and in the other act there are at least procedures and time frames. I gather that is where your concern lies. Have you expressed your concern to the minister and his staff, and what has been the response to that concern?

**Mr. Barnes:** We have, in fact. The Canadian Construction Association has written a letter to the minister just today on the subject, and we have not had a discussion with the minister's staff on that.

**Senator Massicotte:** While your brief was not specific, you are speaking on behalf of the CCA.

**Mr. Barnes:** I am speaking on behalf of the CCA.

**Senator Brown:** Mr. Bleaney, I am somewhat mystified because of this dewatering thing. It seems like you could be under the gun for a bucket of water or a land slide of water. Is that what you are worried about? You want a definition of the size or amount of water that can be turned.

I spent six years on an irrigation project as a director of one of the irrigation things in southern Alberta. We had pipelines drilled underneath our irrigation canals. We had muskrats that dug holes. We had water coming out of the canals. We went through a lot of different water, but I have never seen anything less tied down than this idea of dewatering. I have no idea what that could be. Can you give us any hope as to how you would project that if you could do it yourself?

**Mr. Bleaney:** Yes, I would be pleased to do so. Again, it is early days for us, and there might be a more elegant solution that could come forward. However, if we were to define dewatering as the removal of water from a body of water that was allowed unless you created a significant impediment to navigation, there are lots of activities, as you are aware, that go on today where people are taking water out of relatively shallow river systems for commercial, municipal or even recreational use, like for golf courses. If all of those kinds of activities came under a scrutiny test, you would say, "Well, you cannot dewater any navigable body of water. The stream is navigable by canoe or whatever, so you are in conflict." However, if you were to put into that a condition that says that you have to materially impact navigation by dewatering before you trigger this clause, I think that would go a long way to ameliorate that concern.

**Senator Ringuette:** Mr. McCaig, I do not want you to feel that you are not party to our meeting. My first question is how many members do you have in your pipeline association?

**Le sénateur Massicotte :** Je me propose de pousser un peu plus loin le raisonnement du sénateur Lang. D'après vos remarques, vous craignez que l'amendement proposé n'entraîne d'évaluations environnementales involontaires tandis que cette loi ne propose aucune structure ou critère. Elle est d'application très générale contrairement aux autres lois qui, au moins, énoncent des procédures et des échéanciers. Si je comprends bien, c'est cela qui vous préoccupe. Avez-vous fait part de vos préoccupations au ministre et à son personnel et comment ont-ils réagi?

**M. Barnes :** L'Association canadienne de la construction vient d'envoyer une lettre au ministre aujourd'hui à ce sujet et nous ne nous sommes pas encore entretenus avec son personnel.

**Le sénateur Massicotte :** Bien que votre mémoire ne le précise pas, vous vous exprimez au nom de l'ACC.

**M. Barnes :** Je parle effectivement au nom de l'ACC.

**Le sénateur Brown :** Monsieur Bleaney, je suis plutôt perplexe sur toute cette question d'assèchement. À vous entendre, c'est comme si on allait vous fusiller pour un seau d'eau ou une coulée de terre dans un plan d'eau. C'est ça qui vous inquiète? Vous voulez qu'on définisse le volume d'eau pouvant être retiré?

J'ai dirigé, pendant six ans, un projet d'irrigation dans le sud de l'Alberta. Nous avons fait passer des pipelines sous nos canaux d'irrigation. Les rats musqués faisaient des trous. Il y a eu des fuites dans les canaux. Nous avons fait beaucoup de choses, mais je n'ai jamais rien vu de plus innocent que ce concept d'assèchement. Je ne vois absolument pas ce que pourrait être le problème. Comment vous y prendriez-vous si ça ne tenait qu'à vous?

**M. Bleaney :** Je vais me faire un plaisir de vous répondre. Nous ne sommes qu'au début du processus et il sera sans doute possible de trouver une solution convenable. Toutefois, si l'on devait définir l'assèchement comme étant le prélèvement d'eau dans un plan d'eau, selon une quantité autorisée ne constituant pas un sérieux obstacle à la navigation, vous imaginez qu'il y a beaucoup d'activités où des gens prélèvent quotidiennement de l'eau de rivières relativement peu profondes pour des utilisations commerciales, publiques ou même récréatives, comme les terrains de golf. S'il fallait soumettre toutes ces activités à une évaluation, vous pourriez conclure : « On ne doit pas assécher ce plan d'eau, parce qu'il s'agit d'un cours d'eau navigable que peuvent emprunter des canoës ou autres, et vous êtes donc en conflit avec la loi. » Cependant, si vous assortissiez cela d'une condition précisant que, pour invoquer cette disposition, l'assèchement doit avoir un impact sur la navigation, nous aurions alors en grande partie atténué cette préoccupation.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur McCaig, je ne veux pas que vous vous sentiez mis à l'écart de nos débats. Dites-moi d'abord combien de membres vous comptez dans votre association de pipelines?

**Mr. McCaig:** Thank you very much for the opportunity to answer that question, senator. We have 12 full members. They are pipeline operators. Basically, I would describe them as highways of pipe. They connect the producers with distributors. There are not that many because it is a large asset, and it requires significant financial resources in order to build and operate these pipelines.

**Senator Ringuette:** Last week, when the officials from the Department of Transport were before us, they indicated — and I am new on the committee — that we had 161 listed waterways. In one pipeline that one of your members would have, how many of these listed waterways would they have to deal with? How many unlisted waterways would they have to deal with?

**Mr. McCaig:** That is a huge question, senator. I would not be able to give you the exact data on what a typical 1,000 kilometre pipeline might have to deal with. With the Navigation Protection Act that is being proposed, these NEB-regulated pipelines would be exempt from any permitting for these waterways under the new act. In the next few months, the NEB, by the OIC, will be delegated from Transport Canada, under that Navigation Protection Act, authority to deal with the crossing of all bodies of water on all pipeline projects.

This does not mean that requirements will be waived as a result of this change. It means that it will be integrated into the assessment under one regulator. We have one full lifecycle regulator, the National Energy Board, looking at it from start, from the preliminary planning to retirement. You have a very informed regulator looking at all the activities, including navigable waters.

**Senator Ringuette:** Whether or not they are listed?

**Mr. McCaig:** That is correct.

**Senator Ringuette:** When they were before us, they indicated that one of your members, for instance, could opt in and request the designation or the listing of an unlisted waterway. What do you think about that proposal?

**Mr. McCaig:** I think that under a full lifecycle regulator you would have a more fulsome discussion around why you would want to list something versus have it unlisted.

The key thing is that changing the definition of navigable waterways to those that are truly navigable really means that you would focus where necessary. In other words, we would not be looking at those that are what I call seasonal channels, things in farmer's fields and those types of things that are seasonal. You would be focusing, for the purposes listed waterways, on things

**M. McCaig :** Merci beaucoup de me donner l'occasion de répondre à cette question, sénateur. Nous avons 12 membres de plein titre. Il s'agit d'exploitants de réseaux de pipelines. Je dirais qu'ils exploitent les autoroutes de pipelines. Ils font la liaison entre les producteurs et les distributeurs. Ils ne sont pas nombreux, parce qu'on parle ici d'immobilisations importantes dont la construction et l'exploitation exigent d'importants moyens financiers.

**Le sénateur Ringuette :** La semaine dernière, quand nous avons accueilli les fonctionnaires de Transports Canada, ceux-ci nous ont dit — je suis nouvelle au comité — qu'on recense 161 cours d'eau listés. Combien de ces cours d'eau énumérés pourraient être traversés pour chaque pipeline possédé par vos membres? Et combien de cours d'eau non listés pourraient-ils traverser?

**M. McCaig :** C'est toute une question que vous me posez là, madame le sénateur. Je ne serai pas en mesure de vous renseigner exactement sur ce que cela représente pour un pipeline habituel de 1 000 kilomètres de long. Avec la Loi sur la protection de la navigation qui est proposée, ces pipelines réglementés par l'ONE n'auraient pas à faire l'objet d'un permis pour franchir ces eaux navigables. Le décret prévoit que, dans les mois à venir, l'ONE héritera de Transports Canada, en vertu de la Loi sur la protection de la navigation, le pouvoir d'administrer le franchissement de plans et de cours d'eau par de futurs pipelines.

Cela ne revient pas à dire que cette exigence disparaîtra à la suite de ce changement, mais qu'elle sera intégrée dans le processus d'évaluation relevant d'un organisme de réglementation pour tout le cycle de vie des projets. Tout commencera et finira par l'organisme de réglementation, l'Office national de l'énergie, du début du projet, soit la planification préliminaire, jusqu'à la mise hors service. Un seul organisme de réglementation très renseigné supervisera toutes les activités, y compris dans le cas des eaux navigables.

**Le sénateur Ringuette :** Que celles-ci soient listées ou pas?

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

**Le sénateur Ringuette :** Quand les gens de l'office sont venus témoigner ici, ils nous ont dit que n'importe lequel de vos membres pouvait adhérer et demander la désignation ou l'inscription dans la liste de tout plan ou cours d'eau navigable non listé. Que pensez-vous de cela?

**M. McCaig :** Je crois qu'avec un organisme de réglementation couvrant tout le cycle de vie du projet, vous pourriez avoir une discussion plus fouillée sur la raison pour laquelle vous voudriez inscrire un projet dans la liste ou en rayer un autre.

Ce qui est surtout important, c'est qu'en modifiant la définition d'eaux navigables pour introduire la notion de véritablement navigables, on se donnerait la possibilité de n'intervenir que là où c'est nécessaire. En d'autres termes, on ne s'intéresserait plus aux chenaux que je qualifie de saisonniers, comme les cours d'eau qui traversent les champs agricoles et ce genre de choses et qui ne sont

like the South Saskatchewan River, the St. Lawrence River or the Fraser River, the bodies that you really need to focus on and ensure that you really understand the impacts to them.

**Senator Ringuette:** I guess you must be familiar with the concept of opting in; I suppose that Transport Canada officials have talked to you.

Would it be opting in for the duration of construction, or would it be opting in for the duration of the construction and the operation of the pipeline?

**Mr. McCaig:** I think it would be for the full lifecycle. It would totally cover construction and operation.

**Senator Ringuette:** I have two more questions with regard to this issue.

Over the last five years, how many of your 12 members have been subject to civil litigation? Maybe you know; maybe you do not.

**Mr. McCaig:** Civil litigation? In what manner, senator?

**Senator Ringuette:** Due to pipelines that they own, whether it be with regard to construction or operation.

**Mr. McCaig:** Again, I do not have any specific data around that. I could get that for you if you would like.

**Senator Ringuette:** I would very much appreciate that because when the officials were here last week they indicated that opting in to the listing of a waterway would enable the builders to not be subject to civil litigation. That would mean not subject to civil litigation during construction and during its entire life of operation.

From my perspective — and I am very new to this committee — I can certainly identify an issue. I think, gentlemen, it is a major issue that an opting-in provision in the Navigation Protection Act would prohibit, as the officials told us, any civil litigation during the construction and operation of a pipeline if any one of your members wants to opt into the listed waterways. That is huge with regard to current and future impacts for the next 50 or 100 years, depending on the life cycle of the construction infrastructure that you do. This is of major concern to me for sure.

**Mr. McCaig:** Senator, I am not sure the context of the discussion that you had with the Transport officials, but I would say that pipelines operate in one of the most highly regulated industries of any in Canada. The construction and operating standards and our compliance with those regulations are ensured through that one lifecycle regulator.

exploités que de façon saisonnière. On ne s'attarderait dès lors plus qu'à des cours d'eau apparaissant dans la liste des cours d'eau navigables, comme le bras sud de la rivière Saskatchewan, le fleuve Saint-Laurent ou le fleuve Fraser, soit des cours d'eau auxquels il convient vraiment de s'intéresser pour bien comprendre les impacts dont ils pourraient faire l'objet.

**Le sénateur Ringuette :** Je suppose que vous connaissez la notion d'adhésion, que les fonctionnaires de Transports Canada vous en ont parlé.

Cette adhésion concernerait-elle la période de construction ou porterait-elle sur toute la durée de la construction et de l'exploitation du pipeline?

**M. McCaig :** Je crois que ce serait pour tout le cycle de vie. Cela couvrirait la construction et l'exploitation.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai deux autres questions à ce sujet.

Au cours des 5 dernières années, combien de vos 12 membres ont été poursuivis au civil? Vous n'avez peut-être pas cette information.

**M. McCaig :** Au civil? À quel titre, sénateur?

**Le sénateur Ringuette :** À cause de pipelines qu'ils possèdent, que ce soit une question de construction ou d'exploitation.

**M. McCaig :** Eh bien, je n'ai pas de données précises à vous communiquer à cet égard, mais je pourrais me renseigner si vous le désirez.

**Le sénateur Ringuette :** Je l'apprécierais beaucoup, parce que la semaine dernière, les fonctionnaires nous ont dit que l'adhésion au listage d'un cours d'eau permettrait aux constructeurs d'échapper à toute poursuite au civil. Cela veut dire qu'ils ne seraient pas exposés à des poursuites au civil pendant la construction et pendant la durée d'exploitation du pipeline.

Encore une fois, je suis très nouvelle à ce comité, mais j'y vois un problème. C'est en effet un grave problème, messieurs, s'il suffit à vos membres d'adhérer à la consignation d'un cours d'eau en annexe pour se prévaloir de la disposition de la Loi sur la protection de la navigation les mettant à l'abri, comme les fonctionnaires nous l'ont dit, de toute poursuite au civil durant la construction et l'exploitation d'un pipeline. C'est énorme quand on songe aux impacts actuels et futurs, c'est-à-dire à terme de 50 ou 100 ans, selon le cycle de vie des infrastructures de votre secteur. Cela m'inquiète beaucoup.

**M. McCaig :** Madame le sénateur, je ne suis pas certain du contexte dans lequel se situent les échanges que vous avez eus avec les fonctionnaires de Transports, mais je dirais que l'industrie du pipeline est l'une des plus réglementées au Canada. Les normes de construction et d'exploitation et la façon dont nous respectons la réglementation sont administrées par un seul organisme de réglementation pour tout le cycle de vie.

If there is a time where there is non-compliance or pipeline companies are doing something not according to regulations or not according to operating standards and practices, the full area is open for litigation because you have to be in compliance with those.

Again, I will have to go back to the context of that conversation with Transport Canada in order to understand what they were really trying to say with opting in or opting out.

The idea of listing is to ensure that you are identifying the navigable waters you are talking about.

**Senator Ringuette:** Yes, but it was also clear through my questions that by listing the waterways it would protect the builders — and I am using their own terms; I have it written down here — from being subject to civil litigation.

**Mr. McCaig:** I will do further investigation on that. I am not aware of that.

The main thing around listing these things is more to ensure we understand what we are impacting and what standards or regulations we have to live up to in order to construct and operate by and was it a means of trying to shift liability for any type of work we were doing.

**Senator Ringuette:** Then we can certainly propose an amendment to remove any kind of civil litigation protection in this section. Would you be in agreement with that?

**Mr. McCaig:** My member companies would always want to live up to those standards and regulations put in place to ensure we conform with all existing legislation. That is not an issue for us.

**Senator Lang:** I put this question to Mr. Barnes in respect of this part of the discussion Senator Ringuette has raised. It is my understanding that the purposes of these amendments are to make it very clear that they apply to where navigation is part of a major waterway and a very major concern of a waterway that has been designated and subsequently could go to another waterway that is not designated. In other words, this does not apply from an environmental point of view; it is from a physical, navigation point of view so that navigation can happen on a waterway.

That is the problem we are in. When we look at the questions that are being put, the way I see it, we have so many pieces of legislation that apply to these waterways that it becomes confusing as to exactly what applies to what circumstances. I understand this is what is being clarified in this particular act.

I would like to ask this question of Mr. Barnes because he seems to have good familiarity with the bill itself and the old bill. It was in 1882 — that is how long this legislation goes back — in respect to navigation and this opting in and out clause. Maybe you have a comment on that.

S'il arrive qu'il y ait dérogation par rapport aux exigences ou que les sociétés de pipelines ne respectent pas le règlement ou les normes et pratiques d'exploitation, les sociétés s'exposent à toute la gamme des poursuites envisageables pour ne pas s'être pliées aux règles.

Il faudrait tout de même remettre en contexte les échanges que vous avez eus avec les fonctionnaires de Transports Canada pour comprendre ce qu'ils entendaient vraiment par adhésion et par retrait.

L'inscription dans la liste consiste à s'assurer qu'on identifie bien les eaux navigables dont on parle.

**Le sénateur Ringuette :** Certes, mais j'ai également précisé dans mes questions qu'en inscrivant les eaux navigables, on se trouverait à protéger les constructeurs — et je reprends ici les termes employés par les témoins; je les ai consignés ici — contre tout risque de poursuite au civil.

**M. McCaig :** Je me renseignerai davantage à cet égard. J'ignorais cela.

La consignation de tout cela dans les listes consiste davantage à s'assurer qu'on soit au courant de ce sur quoi on aura un effet et quelles normes ou quels règlements il faudra respecter pour construire et exploiter un pipeline. Reste à voir si c'est une façon de se départir des responsabilités associées au genre de travail que nous faisons.

**Le sénateur Ringuette :** Alors, nous pourrions certainement proposer un amendement pour retirer de cet article toutes sortes de protection contre un recours au civil. Vous seriez d'accord avec ça?

**M. McCaig :** Soucieux de se conformer à la législation existante, nos membres voudront certainement toujours respecter les normes et la réglementation en place. Cela ne pose aucun problème pour nous.

**Le sénateur Lang :** Ma question s'adresse à M. Barnes. Elle découle de celle que posait le sénateur Ringuette. Si j'ai bien compris, les amendements proposés visent à limiter clairement l'application de la loi aux voies navigables principales mentionnées à l'annexe lorsque des ouvrages sont susceptibles de gêner la navigation. La loi ne vise pas les ouvrages construits sur des voies navigables non mentionnées à l'annexe. Autrement dit, il ne s'agit pas tant de protéger l'environnement que d'empêcher toute perturbation de la navigation.

Voilà le véritable problème qui se pose. Les lois régissant les voies navigables sont tellement nombreuses qu'on ne s'y retrouve plus. Face à une situation donnée, on ne sait plus lesquelles s'appliquent et dans quelles circonstances. Voilà le problème que la loi vise à régler.

J'adresse maintenant ma question à M. Barnes qui semble bien connaître le projet de loi ainsi que la loi qu'il remplace, laquelle date de 1882. Auriez-vous quelque chose à nous dire au sujet de la navigation et du processus d'adhésion volontaire au régime réglementaire?

**Mr. Barnes:** As I mentioned in our presentation, senator, we support this bill because we believe it focuses consideration of navigation where navigation is important to the commerce of Canada or where it is well established and an intensely used recreational area, things like that. It clarifies that the act focuses on navigation. It is no longer a trigger for other considerations like environmental assessment.

As a consequence, the various aspects of the act around orders and regulations provide a rational and sensible framework, including timelines, for approvals in those designated waterways. I could foresee for certainty reasons where there will be people who will navigate streams that someone may want to opt in to assure that they understand that they are not interfering. They would take advantage of the expertise of Transport Canada to advise them to ensure that they do not interfere with navigation, even if it is not in a designated waterway. I see an advantage of that.

**Senator Wallace:** Mr. McCaig, there is no question that pipelines are very topical in this country and in North America. It would seem to be that there are tremendous opportunities for our country if certain pipelines are expanded. As you well know, there is a lot of activity focused on that right now.

When you look at Bill C-45 — and, again, the focus is on the change to navigable waters — does that have any practical implication for your industry in terms of quality of construction, materials that are used in pipeline construction, leak detection that would be included in any pipeline construction, or spill recovery equipment that may be in the vicinity of pipelines? It is that practical side of it.

These changes define different bodies of water, and some would be considered to be navigable and some not. Doing so will apparently streamline the process. Setting that aside, in practical terms, does it mean anything to your industry in terms of the quality of the construction of pipeline projects in this country?

**Mr. McCaig:** I will give you a simple answer and then a little longer one. The simple answer to you is no. The quality of the projects will continue to go as they are, and they will even get better with new technology and higher skill development.

As to the overall idea that somehow there will be a change in the construction techniques and those types of things as a result of this legislation, I would say no. However, it does help us in other ways. It goes back to when we were talking about the environmental protection and whether that has been watered down at all. I believe strongly that Parliament is providing more focused assessment at the right points in time.

What I mean by that, in CEAA 2012 the objective is to reduce the number of EAs from about 3,000 down to 50 but focused on the major projects. This will help give more clarity around the

**M. Barnes :** Comme je l'ai indiqué dans mon allocution, monsieur le sénateur, nos membres appuient ce projet de loi qui, à leurs yeux, met l'accent sur la navigation revêtant de l'importance pour le commerce canadien ou ayant de longue date une vocation récréative intensive. Le projet de loi précise que l'objet de la loi est surtout de protéger la navigation. Il ne sera plus possible d'invoquer cette loi à d'autres fins comme celles des évaluations environnementales.

Par conséquent, la loi ainsi que les décrets et les règlements qui en découlent créent un cadre rationnel et raisonnable, y compris des délais précis pour l'approbation des ouvrages construits sur les voies navigables mentionnées à l'annexe. Le processus d'adhésion volontaire au régime réglementaire a l'avantage de permettre aux constructeurs d'ouvrage de montrer clairement que ces ouvrages ne gênent pas la navigation. Ils pourront désormais s'adresser à Transports Canada pour obtenir confirmation du fait que leurs ouvrages n'entravent pas la navigation même si les voies navigables visées ne sont pas mentionnées à l'annexe. À mon avis, ce processus présente un avantage.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur McCaig, on peut dire que les pipelines retiennent beaucoup l'attention ces temps-ci dans notre pays comme dans toute l'Amérique du Nord. La prolongation de certains pipelines présenterait de grands avantages pour le Canada. Comme vous le savez, cette question suscite actuellement un vif débat.

Le projet de loi C 45 comporte — je le répète — des amendements visant les eaux navigables. Ces amendements entraînent-ils des conséquences concrètes pour votre industrie? Je songe à la qualité des méthodes et des matériaux utilisés dans la construction des pipelines, la détection des fuites ou le nettoyage des déversements de pétrole. Je songe à tous ces éléments concrets.

Dans le but apparent de simplifier le processus, le projet de loi fait une distinction entre les plans d'eau qui sont navigables et ceux qui ne le sont pas. Abstraction faite de cet aspect-là de la question, le projet de loi aura-t-il une incidence sur les méthodes de construction des pipelines dans ce pays?

**M. McCaig :** Je vais d'abord répondre brièvement à votre question et j'étofferai ensuite. La réponse à votre question est non. Les pipelines continueront d'être construits comme ils le sont à l'heure actuelle. Ils seront évidemment encore mieux construits dans l'avenir grâce aux avancées technologiques et au perfectionnement des connaissances.

Je ne crois pas que l'adoption de ce projet de loi se traduise par la modification des techniques de construction. Le projet de loi présente cependant d'autres avantages pour nous. Cela revient à la discussion que nous avons sur la protection de l'environnement. Je suis convaincu qu'avec ce projet de loi, le Parlement met en place un processus qui renforcera la protection de l'environnement par la tenue d'évaluations environnementales opportunes.

Permettez-moi d'être plus clair. La LCEE de 2012 vise à ramener le nombre d'évaluations environnementales de quelque 3 000 à 500. Ces 500 évaluations porteront sur les ouvrages de grande envergure.

types of projects assessed and what that will look like. The full life cycle of the environmental protection will continue under that one life cycle regulator. You are housing all the expertise in one body so one can effectively share information. That way you are avoiding duplication and not asking the same question three or four times. This is a much better way of providing environmental oversight.

**Senator Wallace:** Back to the construction details again, the construction components of any pipeline project, do I take it from your comments that whether Bill C-45 is enacted or not, the same construction components, the same considerations that go into each pipeline project would be the same? Of course, from the public's perspective, that is the concern. The integrity of these lines, will they do the job? Is the environment at risk? I am trying to get a sense, is there anything in Bill C-45 that will change the approach you are taking today and would otherwise take in the future in that regard?

**Mr. McCaig:** I do not believe for one second it will change the approach because the pipeline companies have a fairly well-regimented program they have to put together in order to put these applications before the National Energy Board as the current regulator. It will change how they review a project, and the whole environmental assessment under that one house will strengthen the oversight and provide, I think, even better decision making, asking better questions that will challenge these companies to ensure they have the answers so people can make informed decisions.

**Senator Wallace:** In terms of pipeline construction, the quality of pipeline construction and the requirements that pipeline companies have to meet in Canada, is it a common standard throughout North America whether it is a line extending within Canada or across the border through the U.S.? Are the American requirements for construction, for leak detection, thickness and types of materials that are used in construction common to both countries or are there significant differences? You do not have to get into what those are because this is for my general knowledge about the quality of pipelines that we have in this country.

**Mr. McCaig:** That is a fairly large question that you have asked me. Keep in mind that engineering standards in Canada and the U.S. have been built over a long period of time. The base from which they have been built is very strong. Our regulatory systems are a little different between the two countries, so the processes of how we arrive at decisions and those types of things are a little different. The same objective is apparent in both systems, which is to have safe, reliable pipeline systems built and operated. The engineering standards are pretty similar, but the climates we face and those types of things are different, so construction techniques and other things may vary depending on the terrain where you are building.

Le projet de loi permettra de dissiper la confusion qui existe quant aux types d'ouvrages devant faire l'objet d'une évaluation environnementale et quant à la forme que cette évaluation prendra. Un seul organisme de réglementation sera chargé de l'ensemble du processus de protection environnementale. Toutes les compétences nécessaires seront regroupées dans un même organisme pour favoriser une meilleure diffusion de l'information. Cela permettra d'éviter les doubles emplois, et notamment que la même question soit posée trois ou quatre fois. La fonction d'examen environnemental en sera améliorée.

**Le sénateur Wallace :** Revenons à la question de la construction des pipelines. Si j'en juge par ce que vous nous avez dit, l'adoption ou la non-adoption du projet de loi C-45 n'aura aucune incidence sur la façon dont les pipelines sont construits. C'est évidemment la certitude que le public veut avoir. Ces pipelines répondront-ils aux normes? Posent-ils des risques pour l'environnement? J'essaie de comprendre si le projet de loi C-45 comporte des éléments qui vous obligeraient à modifier la façon dont vous construisez aujourd'hui des pipelines ou les construirez dans l'avenir.

**M. McCaig :** Dans un cas comme dans l'autre, je ne crois absolument pas que cela amène les constructeurs de pipelines à modifier quoi que ce soit dans leur façon de construire les pipelines puisqu'ils doivent déjà se soumettre au processus très rigoureux relevant de l'Office national de l'énergie. Par contre, l'adoption du projet de loi modifiera la façon dont les projets sont évalués et le fait que l'ensemble de l'évaluation environnementale relèvera du même organisme renforcera, à mon avis, la fonction d'examen et permettra d'aboutir à une meilleure décision. Les entreprises qui construisent des pipelines veilleront en effet à trouver les réponses aux questions opportunes qu'on leur posera, ce qui permettra aux responsables de prendre des décisions éclairées.

**Le sénateur Wallace :** S'agissant des normes auxquelles les constructeurs doivent se plier, ces normes sont-elles uniformes dans toute l'Amérique du Nord, c'est-à-dire sont-elles les mêmes que le pipeline soit purement canadien ou qu'il soit transfrontalier? Le Canada et les États-Unis ont-ils des normes comparables en matière de construction, de détection des fuites, d'épaisseur et de types de matériaux ou ces normes varient-elles d'un pays à l'autre? Vous n'avez pas à vous étendre trop longuement sur les normes elles-mêmes. J'essaie simplement de me faire une idée de la qualité générale des pipelines construits au pays.

**M. McCaig :** Vous me posez une question assez vaste. Il ne faut pas oublier que les normes de génie au Canada comme aux États-Unis sont le reflet d'une longue évolution. Elles s'appuient sur des fondements très solides. Les systèmes réglementaires de nos deux pays ne sont pas tout à fait les mêmes et cela explique les différences qui existent dans nos processus décisionnels. Or, les deux systèmes ont comme objectif commun de permettre la construction et l'exploitation de pipelines fiables et sûrs. Les normes de génie se ressemblent beaucoup, mais pour des raisons de climat, entre autres, les techniques de construction utilisées varient en fonction de l'emplacement du pipeline.

**Senator Wallace:** How would the standards that have to be met by pipeline companies in Canada compare in terms of quartile? Are we in the top quartile in worldwide pipeline construction? In other words, do we have the sense that we are getting the best of what the world has to offer in terms of technology and engineering in our approach to pipelines?

**Mr. McCaig:** I can answer that in two parts. Obviously, you will get a biased response from me, which I say up front. I have been in this industry for close to 35 years and have seen substantive change as we have gained higher skill levels and new and improved technology. The bottom line answer to your question is that Canada is second to none in the world in how we build these systems. You can tell that from the data indicated.

As well, I referenced in my presentation a reliability factor of 99.986 per cent. I beg you to show that anywhere else in the world. I would compare the data on the degree of safety both from a people perspective and a facility perspective with data from anywhere in the world. If you are asking the simple question: Is the Canadian pipeline system a world class operation? I would say, absolutely.

**Senator Sibbeston:** Mr. McCaig, I noticed at the end of your presentation that you said you were optimistic about your dealings with Aboriginal peoples and other stakeholders about the positive environmental outcomes that you can have in part because of the changes in environmental regulations and so forth. You thought that the NEB coming under one jurisdiction in respect of all waterway crossings was a positive thing.

Do these changes help you in your quest to build pipelines, such as the gateway from Alberta to B.C.? I see it as a tremendously big challenge. There is a certain amount of opposition to the pipeline in B.C., in particular, with a fear of pollution damaging the waters. The pipeline would have many water crossings. Does this help you in your quest to succeed in getting the project supported and eventually done?

**Mr. McCaig:** I will give you two streams in an answer, senator. The first stream is more focused around the dialogue, when we talk about Aboriginal consultation and Aboriginal dialogue and stakeholder dialogue across Canada. Part of what has happened over the last couple of years, especially around major projects, is that there is a much more rancorous type of discussion going on and there is a lot of fiction mixed with the facts. It is challenging for us to have an informed dialogue so that we can start where people have a basic set of facts, then build from that and make informed decisions. Part of the industry responsibility and our member companies' responsibility as well is to get out there and continue to have those dialogues, even though there is a lot of conflict. It is important to have the dialogue in a transparent way.

**Le sénateur Wallace :** Dans quel quartile le Canada se situe-t-il pour ce qui est des normes auxquelles doivent satisfaire les constructeurs de pipelines? Est-ce dans le premier quartile à l'échelle mondiale? Autrement dit, nos méthodes de construction de pipelines s'appuient-elles sur la meilleure technologie et le meilleur génie au monde?

**M. McCaig :** Permettez-moi de répondre à cette question en deux temps. J'admettrai d'abord d'entrée de jeu ma partialité. Je vis dans cette industrie depuis près de 35 ans et j'ai constaté au fil des ans une amélioration constante du niveau de nos connaissances ainsi que de nos moyens technologiques. En fait, le Canada n'a rien à envier à aucun autre pays dans le domaine de la construction des pipelines. Les données recueillies le confirment.

Par ailleurs, comme je le notais dans mon exposé, la cote de fiabilité des constructeurs de pipelines canadiens est de 99,986 p. 100. C'est une cote inégalée dans le monde. Tant pour ce qui est de la sécurité des travailleurs que de la sécurité des installations, le Canada n'a pas son pareil. Si vous demandez simplement si les pipelines canadiens sont parmi les mieux construits et exploités au monde, la réponse est oui, indéniablement.

**Le sénateur Sibbeston :** Monsieur McCaig, à la fin de votre exposé, vous avez déclaré que les changements réglementaires en matière environnementale devraient avoir une incidence positive sur vos discussions avec les peuples autochtones ainsi qu'avec d'autres intervenants. Vous vous êtes prononcé en faveur du processus aux termes duquel l'ONE n'aura à rendre des comptes qu'à un seul organisme de réglementation en ce qui touche la protection des eaux navigables.

Ces changements vont-ils faciliter votre tâche comme constructeurs de pipelines, et notamment du pipeline reliant l'Alberta à la Colombie-Britannique? Vous devez relever un défi de taille. La construction de ce pipeline suscite une certaine opposition, en Colombie-Britannique en particulier, en raison des risques de pollution qu'il présente pour les eaux navigables. Le pipeline devra franchir de nombreuses voies navigables. Les changements réglementaires proposés vous aideront-ils à obtenir le soutien nécessaire pour la réalisation de ce projet?

**M. McCaig :** Cette question-ci aussi, monsieur le sénateur, appelle une réponse en deux temps. Lorsqu'il s'agit de consulter les populations autochtones et d'autres intervenants au Canada, il faut d'abord que s'instaure un dialogue. Or, s'agissant en particulier des grands ouvrages, ce qui s'est produit au cours des deux ou trois dernières années, c'est que le climat propice à de bonnes discussions n'a pas pu s'établir et la fiction a remplacé la réalité. Le défi pour nous, c'est d'instaurer un dialogue qui sera fondé sur les faits. Une fois que les intervenants disposeront des faits, ils seront en mesure de prendre des décisions éclairées. L'industrie dans son ensemble, et nos membres en particulier, doivent veiller à l'instauration de ce dialogue, et il leur faudra pour cela surmonter des écueils importants. Ce dialogue doit aussi s'établir dans la transparence.

I mentioned earlier the industry association announcing the whole Integrity First Program, which is part of building a more transparent dialogue and having people come together to challenge each other on that information. That will help people to reach informed decisions.

The second stream goes back to the essence of your question: Will it help having a full life cycle under one regulator look at it? Will it help in the decision-making process? I believe it will do that in the sense that now all Canadians know where they need to go in order to have that discourse. It is not spread out over 10 or 15 different government departments but is in one life cycle regulator. Whether people are farmers or living in town or in an Aboriginal community, or working in industry, they will know where to focus their thoughts and views and where to get information. One regulator with a full life cycle approach will help to ensure that you have a better conversation, which can lead to better decision-making.

**Senator Sibbeston:** There has been criticism of the government and the industry to a certain extent such that all these regulations are creating less scrutiny of the projects, of which the government is very supportive. Basically, one can even say that the government is in bed with the industry. There is some concern by the public as to whether the same amount of criteria and scrutiny exist today as existed in the past, even though it was very clumsy.

One thing I have said is that these processes to date have been necessary, in particular because they have given Aboriginal peoples in our country, people who otherwise do not have much influence, an opportunity to express their concerns. The processes up to now have been useful. Now, we propose to eliminate a lot of this and leave it in the hands of the National Energy Board. Maybe you are not a good person to ask, but is there any merit or substance to the thinking in Canada that as a government we are more interested in the project succeeding for the sake of the economy and less conscious of the possible environmental adverse effects?

**Mr. McCaig:** From an industry perspective, I fundamentally do not believe that a thousand dialogues done badly are better than 10 dialogues done well. It is not the number of dialogues or the number of processes you build in order to have a conversation. Rather, it is more that you should be focused on what the conversation is that needs to take place and how you can make it better. From a pure industry perspective, I do not see that we should be focused on saying that these proposed legislative changes will somehow weaken or eliminate the dialogue. If we do this right, we will strengthen it. We hope to make those dialogues much better.

The best way to describe this to you is from a pure and selfish industry perspective. The partnerships in the future with these changes will create better templates and better best practices. Industry needs to play a better role in having those conversations with all the different stakeholders so we can understand each other's needs and criticisms of activities. If we can build templates and best practices that meet the majority of what we are trying to do, they

Comme je vous l'ai dit plus tôt, notre association a annoncé dernièrement la mise en place du programme Priorité à l'intégrité qui vise à susciter un dialogue transparent et à favoriser l'échange d'information. L'objectif est de favoriser la prise de décisions éclairées.

Revenons maintenant au cœur même de votre question : le fait que nous n'aurons désormais à soumettre pour approbation nos travaux, du début à la fin, à un seul organisme de réglementation facilitera-t-il le processus décisionnel? Je crois que si parce que tous les Canadiens sauront maintenant à qui adresser leurs préoccupations. Ils n'auront plus à les adresser à de 10 à 15 ministères, mais à un seul organisme pour toute la durée des travaux. Les agriculteurs, les citoyens, les collectivités autochtones ou les membres de l'industrie sauront maintenant tous à qui transmettre leurs vues et à qui demander de l'information. Le fait qu'un seul organisme de réglementation soit chargé de suivre le processus du début à la fin facilitera le dialogue et est susceptible de mener à de meilleures décisions.

**Le sénateur Sibbeston :** Certains sont d'avis que le gouvernement et aussi l'industrie, dans une certaine mesure, voient d'un bon œil l'adoption de changements réglementaires qui se traduiraient par un examen moins rigoureux des projets. Certains disent même que le gouvernement et l'industrie sont de même. Le public se demande si les projets font l'objet du même examen rigoureux que par le passé même s'il reconnaît que le système antérieur laissait beaucoup à désirer.

Les processus en place jusqu'ici étaient nécessaires, en particulier parce qu'ils donnaient aux peuples autochtones, lesquels ne jouissent pas autrement d'une grande influence, un moyen d'exprimer leurs préoccupations. Ces processus ont été utiles. Il est maintenant question de s'en remettre complètement à l'Office national de l'énergie. Vous n'êtes peut-être pas la personne qui est la mieux placée pour répondre à cette question, mais y a-t-il des raisons de croire actuellement au Canada que la préoccupation première du gouvernement est d'assurer le succès de ces projets pour des raisons économiques sans égard à leurs répercussions environnementales éventuelles?

**M. McCaig :** Du point de vue de l'industrie, c'est très clair : 1 000 mauvais dialogues ne valent pas 10 bons dialogues. Ce qui importe, ce n'est pas le nombre de dialogues ou de processus. L'important, c'est de discuter des véritables enjeux et d'améliorer constamment le dialogue. Du strict point de vue de l'industrie, je ne vois pas en quoi il serait dans notre intérêt de dire que les changements législatifs proposés vont affaiblir ou éliminer le dialogue. En fait, en nous y prenant de la bonne façon, ils permettront plutôt d'améliorer le dialogue. C'est du moins ce que nous espérons.

Il suffit pour mieux comprendre la situation de voir que l'industrie agit de cette façon de manière tout à fait intéressée. Les partenariats futurs que ces changements permettront de forger créeront de meilleurs modèles et de meilleures pratiques. L'industrie doit instaurer un dialogue plus fructueux avec les différents intervenants pour que les uns comme les autres comprennent mieux leurs besoins et leurs préoccupations. Si de

will help far more in building consensus than any manner of regulation or legislation. I believe that the dialogue needs to be focused.

**Senator Seidman:** I will continue in the same vein as Senator Ringuette, Senator Lang and even Senator Sibbeston, in a way, to clarify what we understand about the Navigation Protection Act.

Mr. Gorall, Director General of the Navigable Waters Protection Task Force, was here last week. He said in his presentation that there was nothing in these amendments that altered the roles and responsibilities of other federal departments and agencies, or those of the provincial, territorial or municipal governments. Therefore, it is fairly complex. We have to understand that there are many government agencies involved, both at the federal, provincial or territorial levels.

Given that none of these amendments would alter what already exists in terms of the environmental responsibilities that are overseen by the federal, provincial and territorial governments, it seems clear to me that we cannot assume that we will not have safeguards that already exist. Will these amendments, while respecting the environmental safeguards that already exist, help us make things more efficient and more effective, ultimately? That is really the bottom line.

**Mr. Bleaney:** I will take a stab at some of the answers to that.

It is my understanding on reading this — and admittedly I am more of a layman — that a lot of the changes proposed to the new NPA are very much focused on trying to zoom in on the bigger streams and the bigger navigable waters to deal with real, material navigational considerations.

That is why they have listed all of those bodies of water on the list. Much of this legislation makes reference to that list, so that much of the work that is being talked about is in the context of that list. If you are on that list, you will have to go through a process and some review to get things done; that is a requirement of the act. However, by having reduced the vast number of other water bodies off the list, you will have more resources to apply to study those significant water body crossings that need to be looked at.

The circumstances of the act, though, are not that everything falls on that list. There are a few clauses where they have not identified the actions that are talking about being subject to the list, and those are the ones I referred to earlier. They are broad ranging; they do not have constraints.

However, for the vast majority of the work being talked about here, they have very much focused on the more material pieces of business that are more important in terms of managing navigational concerns. I think they are set up to make more resources available to work those things more diligently and effectively.

meilleurs dialogues aboutissent à de meilleurs modèles et de meilleures pratiques, nous parviendrons à créer des consensus, lesquels sont préférables à la réglementation ou aux interventions législatives. À mon avis, le dialogue doit cependant porter sur les bons enjeux.

**Le sénateur Seidman :** Je vais poursuivre dans la même veine que le sénateur Ringuette, le sénateur Lang et même le sénateur Sibbeston. Je veux m'assurer que nous comprenions bien la Loi sur la protection de la navigation.

M. Gorall, directeur général du Groupe de travail du Programme de protection des eaux navigables, a comparu devant le comité la semaine dernière. Selon lui, ces amendements ne modifient en rien les rôles et les responsabilités d'autres ministères et organismes fédéraux pas plus que ceux des provinces, des territoires ou des municipalités. La situation est donc assez complexe. De nombreux organismes gouvernementaux aux échelons fédéral, provincial ou territorial sont en cause.

Étant donné qu'aucun de ces amendements ne modifie les responsabilités environnementales actuelles des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, nous ne pouvons pas conclure à l'élimination des mesures de protection actuellement en place. Dans ces circonstances, ces amendements permettront-ils en définitive d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du processus? Voilà vraiment ce qui importe.

**M. Bleaney :** Je vais essayer de répondre à cette question.

Selon la façon dont je vois les choses — et je reconnais que je ne suis pas un spécialiste du sujet —, une bonne part des changements proposés dans la nouvelle LPN concernent les eaux navigables et les cours d'eau importants où il pourrait exister des entraves concrètes à la navigation.

Voilà pourquoi le projet de loi comporte une liste de ces plans d'eau. Il renvoie à plusieurs reprises à cette liste et ce sont donc les plans d'eau qui figurent sur cette liste qui sont en cause. Si un ouvrage doit être construit sur des eaux navigables figurant sur cette liste, le constructeur devra se conformer à certaines exigences. Étant donné que la liste ne comporte pas autant de plans d'eau qu'autrefois, davantage de ressources pourront être affectées à l'examen des projets qui concernent des plans d'eau importants.

Toutes les dispositions de la loi ne s'appliquent cependant pas nécessairement à l'ensemble des plans d'eau qui figurent sur la liste. Certains articles, soit ceux dont je vous ai parlé plus tôt, ne précisent pas les mesures qui doivent être prises à l'égard de ces plans d'eau. Ces articles sont de portée générale. Ils ne sont pas limitatifs.

Pour ce qui est de la vaste majorité des projets auxquels nous pouvons songer, les articles mettent l'accent sur les acteurs les plus importants dont il faut tenir compte lorsque ces projets risquent d'avoir une incidence sur la navigation. À mon avis, l'objectif est ainsi d'affecter davantage de ressources pour rendre le système plus rapide et plus efficace.

I think it is going in the right direction; that is my overarching comment. I think the vast majority of the proposed legislative changes are going in the right direction to improve the efficiency and the efficacy of the regulatory process.

**Mr. Barnes:** I would like to add that I agree. To get at the essence of what you are saying around whether we are losing environmental considerations, which was some of the dialogue that you referred to, I do not believe so. You need to look at this new Navigation Protection Act, in concert with the changes made to CEAA.

They remain for a large project like a pipeline that we have been talking about, which is likely to be a designated project. If it crosses boundaries of provinces, it will be an NEB-regulated environmental assessment. That is very strict consideration of the concerns associated with the project and in the broadest socio-cultural, economic and environmental context. I think we can be assured in that. If it was not an NEB-regulated pipeline but say a smaller one within a province, provinces have regulatory processes both in environmental assessment and the management of a pipeline as a utility.

I do not think we are losing anything, but we are gaining focus on what Transport Canada is an expert in, and we are focusing those resources on things that matter for our commerce, related recreation and so forth on the important waterways. It does not mean we are totally abandoning the protection of navigation rights even on non-designated waterways. There are laws and civil rights around access and things like that.

I think we have a good legal framework within which to assure the rights outside of the jurisdiction of the new NPA.

**Senator Seidman:** Mr. McCaig, what about your perspective?

**Mr. McCaig:** I would agree with my peers, senator. We are not losing. Even in your comments, you prefaced them by saying there are other bodies that have regulation and process that we must follow. This is why, when you look at the National Energy Board on federally run pipelines versus the provincially run pipelines, they also have bodies they have to comply with.

The bottom line is that this is a highly regulated industry. What you are proposing here is not eliminating what I would call that oversight; you are making it more efficient. You are putting it in the right "houses" with the right looks at the right time. The whole thing around just operating the pipeline does not disappear. Those regulations we have to follow, those operating standards and maintenance practices are still there and will be there tomorrow after all these legislative changes are done.

Je suis d'avis que ces amendements vont dans la bonne direction. Je crois que la vaste majorité des changements législatifs proposés aideront à améliorer l'efficacité et l'efficience du processus réglementaire.

**M. Barnes :** Je suis tout à fait d'accord. Pour revenir à la crainte que vous exprimiez à l'égard de la protection de l'environnement et du dialogue sur le sujet, je ne pense pas qu'elle soit fondée. Il faut examiner la nouvelle Loi sur la protection de la navigation en parallèle avec les changements apportés à la LCEE.

Dans le cas de la construction d'un important ouvrage comme le pipeline dont nous parlions, les préoccupations environnementales seront prises en compte puisqu'il sera vraisemblablement construit sur une voie navigable mentionnée à l'annexe. Un ouvrage transfrontalier fera l'objet d'une évaluation environnementale par l'ONE. Je crois que nous pouvons être assurés que les contextes socioculturel, économique et environnemental élargis seront rigoureusement pris en compte. Par ailleurs, pour ce qui est des pipelines strictement provinciaux qui ne sont pas réglementés par l'ONE, il reste que les provinces possèdent des pouvoirs réglementaires tant dans le domaine de l'environnement que dans celui de la gestion des services publics.

À mon avis, ces changements n'auront pas un effet réducteur, mais permettront plutôt à Transports Canada d'affecter les ressources voulues à l'examen des ouvrages susceptibles d'avoir de véritables conséquences pour la navigation commerciale et la navigation récréative sur les voies navigables principales. Nous ne cessons pas non plus de protéger les droits de navigation sur les voies navigables non mentionnées à l'annexe puisque l'accès à ces voies navigables est régi par des lois et des droits civils.

Abstraction faite de la nouvelle LPN, je crois que notre cadre juridique actuel protège adéquatement les droits de navigation.

**Le sénateur Seidman :** Monsieur McCaig, quelle est votre perspective?

**M. McCaig :** Je suis du même avis que mes collègues, madame le sénateur. Nous ne sommes pas perdants. Même dans vos commentaires, vous le disiez en préambule, il y a d'autres organes qui ont des règlements et des processus que nous devons suivre. C'est pour cela que, si vous regardez l'Office national de l'énergie et les pipelines appartenant au gouvernement fédéral, par opposition aux pipelines appartenant aux provinces, il y a également des organes auxquels ils doivent se conformer.

Au bout du compte, il s'agit d'une industrie hautement réglementée. Vous n'êtes pas en train de suggérer d'éliminer ce que j'appellerai cette surveillance, mais vous la rendriez plus efficace. Vous l'attribuez simplement aux bonnes autorités qui se chargeraient d'examiner les choses, au bon moment. On ne parle pas de se débarrasser du fait même d'exploiter les pipelines. Ces règlements que nous devons suivre, ces normes d'exploitation et ces pratiques d'entretien demeurent et seront toujours là demain, une fois que l'on aura apporté tous ces changements législatifs.

**Senator Mitchell:** This has been an interesting discussion. I think Senator Seidman's question, and others, get to the heart of a new reality in all this process and approval; namely, if companies will get the chance to build these projects, they will only do it if they get social licence and get people on side. I think we are learning that with Gateway and to some extent Keystone. They will only get people on side if they are good on the environment.

Therefore, anything that sends a message like shutting the spills office in Vancouver when the biggest problem that people had with that pipeline was offshore spills sends a negative message about the environment and begins to erode the possibility of getting that. It is important. There are some of us who believe that Bill C-38 really did damage the environmental review process.

Mr. Barnes, I asked somebody if you were a lawyer because your analysis is good. To reassure me when I asked you about who will look after the environment when they drill this exploratory well, you said there was the offshore board and also the Fisheries Act.

However, when I read your document, you go on to say more: "However, under section 66 and 72 it is believed that both these agencies and possibly others, like Transport Canada, would be mandated to conduct an informal environmental review assessment." That seems to contradict the idea. On the one hand, you are saying they will take care of it and on the other hand, you are implying you would rather they would not.

Are you referring back to the National Energy Board and the CEAA in the previous paragraph?

**Mr. Barnes:** These departments like the Department of Fisheries and Oceans or boards like the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board have a regulatory mandate to review these projects and fulfill their mandates. In the case of the board, it is very broad — social, as well as environmental concerns. Then Fisheries and Oceans has their fisheries mandate. Environment Canada has a mandate with respect to species at risk, and Transport Canada has mandate around navigation in the marine environment.

My point is that if these sections also require an environmental assessment, it means that all of those federal authorities now also have an obligation to do this environmental assessment.

Perhaps one of the amendments might be that in fulfilling their duties, they are providing the supporting evidence that there are not significant adverse environmental effects. However, the act as written is silent on how this will be done.

**Senator Mitchell:** Help me here. It seems to me that on the one hand you are saying, "It is okay, Senator Mitchell; you do not have to worry about that exploratory well because the offshore

**Le sénateur Mitchell :** Cette discussion a été très intéressante. Je crois que la question du sénateur Seidman et des autres va au cœur même de la nouvelle réalité dans tout ce processus d'approbation, à savoir que si les compagnies veulent avoir la chance de construire leurs projets, elles ne le pourront que si elles en obtiennent le contrat social et si elles suscitent l'adhésion des gens. Je crois que nous sommes en train de nous en rendre compte avec le projet de la porte d'entrée et, dans une certaine mesure, avec Keystone. Ils n'obtiendront l'aval des gens que s'ils sont bons pour l'environnement.

Ainsi, tout ce qui indique que l'on ferme le bureau des incidents à Vancouver, alors que les plus grosses inquiétudes des gens à l'égard du pipeline ont à voir avec les déversements au large, envoie un message négatif sur l'environnement et commence à amoindrir la possibilité de voir les choses aboutir. C'est important. Certains d'entre nous pensent que le projet de loi C-38 a vraiment nui au processus d'étude environnementale.

Monsieur Barnes, j'ai demandé à quelqu'un si vous étiez avocat, car votre analyse est bonne. Pour me rassurer quand je vous ai demandé qui allait s'occuper de l'environnement lorsqu'ils foreraient ce puits exploratoire, vous m'avez répondu qu'il y avait l'Office des hydrocarbures extracôtiers et la Loi sur les pêches.

Toutefois, lorsque j'ai lu votre document, j'ai trouvé davantage d'information et je vous cite : « Aux termes des articles 66 à 72, on croit que ces deux organismes, et peut-être d'autres comme Transports Canada, seraient tenus de réaliser une évaluation officielle. » Cela semble contredire l'idée de départ. D'un côté, vous dites qu'ils vont s'en occuper, alors que, de l'autre côté, vous sous-entendez que vous préféreriez que ce ne soit pas le cas.

Faites-vous allusion à l'Office national de l'énergie et à la LCEE dans le paragraphe précédent?

**M. Barnes :** Les ministères comme celui des Pêches et Océans et les offices comme l'Office de Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers ont un mandat réglementaire qui consiste à évaluer ces projets et à honorer leur mandat. Dans le cas de l'office, c'est très large et cela englobe ce qui est d'ordre social et ce qui a trait à l'environnement. Ensuite, le ministère des Pêches et Océans a un mandat pour les pêches. Le mandat d'Environnement Canada concerne les espèces en péril et celui de Transports Canada, la navigation en milieu marin.

Ce que j'essaie de dire, c'est que si ces domaines nécessitent également une évaluation environnementale, cela signifie que ces autorités fédérales ont désormais l'obligation de procéder à une évaluation environnementale.

Peut-être que, parmi les amendements, on pourrait suggérer que, en remplissant leurs fonctions, ils fournissent les éléments qui prouvent qu'il n'y a pas d'effets néfastes sur l'environnement. Toutefois, dans sa version actuelle, la loi passe sous silence la façon dont ce sera fait.

**Le sénateur Mitchell :** Aidez-moi, ici. J'ai l'impression que, d'un côté, vous êtes en train de dire : « Tout va bien, sénateur Mitchell; vous n'avez pas à vous en faire à propos de ce puits

board will ensure it is okay.” On the other hand you are saying, “Sections 66 to 72 will ensure it is okay,” and you are saying that is a problem. I am missing something here.

**Mr. Barnes:** There is uncertainty around how these federal authorities will fulfill this responsibility because there is no prescriptive process.

As a recommendation, one possibility is to eliminate those sections of the act because they are duplicative. However, if it is the intention of Parliament to make sure, from a due diligence point of view, that we are not allowing projects to proceed when exercising federal authority, the result and significant effects, in that situation we should provide some clarification on how that will be done.

Basically, there are 75 authorities that would qualify as a federal authority, or more, if I recall correctly, whatever the number is — by the way I am a geographer, not a lawyer.

**Senator Mitchell:** I know; I understood that. I thought you were a lawyer.

**Mr. Barnes:** In any case, if we could clarify the intention of Parliament and outline the process, then it eliminates the uncertainty that some federal authority might take this seriously and develop an elaborate process that I would argue is duplicative to what will already be done.

**Senator Mitchell:** Was it you or somebody else who suggested the reason this has been put in is to cover the gap created constitutionally or with federal jurisdiction when they hand off/ delegate environmental reviews to the provinces, for example? They are kind of covering themselves?

**Mr. Barnes:** I may have given you that impression, but I think my suggestion was that I can only presume that, in drafting these sections, the drafters were looking to say: “Well, we are not doing all these small screenings on federal lands anymore except for designated projects. As a government, we are responsible for Crown land and we cannot abdicate our responsibility to ensure we are not doing bad things to the environment, so we have written these clauses.” I think inadvertently, in not providing some process and clarity around that, who knows what these groups will do.

I am hearing rumblings on the street about some departments actually trying to undertake CEAA-like screenings in spite of the fact that I think that is not the intention of Parliament. Some clarity around this would be very helpful, either through guidance, regulation or amendment.

**Senator Mitchell:** No one consulted you on this before proceeding?

exploratoire, car l’Office des hydrocarbures extracôtiers va s’assurer que tout va bien. » De l’autre côté, vous nous dites que « les articles 66 à 72 vont s’en occuper » et vous ajoutez que cela pose problème. Il y a quelque chose qui m’échappe, ici.

**M. Barnes :** On ne sait pas avec certitude comment ces autorités fédérales vont s’acquitter de leurs responsabilités, car il n’existe aucun processus prescriptif.

À titre de recommandation, une des solutions serait d’éliminer ces articles de la loi car ils font double emploi. En revanche, si le Parlement veut s’assurer que, du point de vue de la diligence raisonnable, nous ne permettons pas à des projets d’aller de l’avant, en faisant intervenir l’autorité fédérale, en raison de leurs résultats et de leurs effets, dans ce cas-là, nous devrions fournir des explications sur la façon dont ce sera fait.

Essentiellement, il existe 75 autorités — au moins, si je me souviens bien — que l’on qualifierait de fédérales et je tiens d’ailleurs à préciser que je suis géographe et non pas avocat.

**Le sénateur Mitchell :** Je sais, j’avais compris cela. Je croyais que vous étiez avocat.

**M. Barnes :** Quoi qu’il en soit, si nous pouvions préciser l’intention du Parlement et décrire le processus, cela permettrait d’éliminer l’incertitude qui pourrait pousser certaines autorités fédérales à prendre la chose au sérieux et à mettre au point un processus complexe qui, à mon avis, ferait double emploi avec ce qui se fait déjà.

**Le sénateur Mitchell :** Était-ce vous ou quelqu’un d’autre qui a indiqué que cela avait été ajouté pour pallier les lacunes constitutionnelles ou le problème qui surgit quand une entité fédérale qui délègue ou transfère les études environnementales aux provinces, par exemple? En quelque sorte, ils essaient de se couvrir, non?

**M. Barnes :** Je vous ai peut-être donné cette impression, mais je crois que ce que j’essayais de suggérer, c’était que je ne peux qu’imaginer que, en rédigeant ces articles, les rédacteurs aient voulu dire : « En fait, nous ne faisons plus ces petits contrôles sur les terres fédérales, sauf pour des projets désignés. En tant que gouvernement, nous sommes responsables des terres de la Couronne et nous ne pouvons pas abdiquer notre responsabilité qui consiste à veiller à ne pas nuire à l’environnement et c’est pour cela que nous avons rédigé ces articles. » Je crois que, sans le vouloir, si l’on ne prévoit pas un processus et que l’on n’apporte pas de précisions là-dessus, on ne peut pas savoir ce que ces groupes feront.

J’entends des rumeurs qui circulent et qui disent que certains ministères sont en train d’essayer de faire des études comparables à celles de la LCEE, alors que je crois que ce n’est pas l’intention du Parlement. Ce serait très utile d’apporter des éclaircissements là-dessus, pas le biais de lignes directrices, de règlements ou d’amendements.

**Le sénateur Mitchell :** Personne ne vous a consulté là-dessus, avant d’aller de l’avant?

**Mr. Barnes:** Not me personally or the association, to my knowledge. I certainly raised this issue with staff at the agency when Bill C-38 was before the house. It was very early on and it is a complex piece of legislation. Their response was, "Well, we will have some kind of informal process." That does not satisfy me.

**Senator Mitchell:** It does not satisfy anybody.

**Mr. Barnes:** The risk of uncertainty in the process is where we were before the amendments.

**Senator Lang:** You are a geographer. I am glad you are not a lawyer because you would present a pretty good case.

I find it difficult to believe, because there is not a regulatory process set in place and set into the legislation, that any government can just arbitrarily go with an informal environmental assessment without a mandate. I would argue the converse: There is nothing in legislation, so subsequently you do not have a mechanism that you can say is the law and this is how I will go about my business.

I want to go back to the conversation earlier, and it has to do with the question of civil litigation and the fact that if you are under the legislation and you walked in, then you would not be subject to civil litigation. My understanding is that would apply in respect to the question of navigation and whether or not you had met all the stipulations by Transport Canada and subsequently went by their guidelines and finished your project. Therefore, subsequently you are not responsible as the builder or owner for that particular project for navigation.

The area I want to get clear on the record is that does not alleviate the fact that you are still subject to the Fisheries Act and are still subject to the various other federal, territorial and provincial acts as far as environmental laws are concerned if you do not abide by them. Perhaps you could clarify this for the record. It is important for the public to be aware that environmental laws do apply and will continue to apply during the course of operation or anything else with these projects.

**Mr. Barnes:** Certainly the new Navigation Protection Act does not in any way affect any federal environmental laws. You still have to get your permits or authorizations.

**Senator Lang:** You have to abide by them.

**Mr. Barnes:** You do have to abide by them, so it has no effect on that at all. It has no effect on other jurisdictions such as provincial environmental regulations and laws. It is pretty clear to me that that is the case.

**Mr. McCaig:** From the pipeline perspective, I would agree with my peer and would go further with what you said when you opened this conversation. You are on that listing because you are

**M. Barnes :** Non, pas à ce que je sache, ni moi, ni l'association. J'ai certainement soulevé la question auprès du personnel de l'agence, lorsque le projet de loi était devant la Chambre. C'était au tout début et il s'agit d'un projet de loi très complexe. Ils m'ont répondu qu'ils allaient organiser une sorte de processus informel. Cela ne me satisfait pas.

**Le sénateur Mitchell :** Cela ne satisfait personne.

**M. Barnes :** Nous sommes confrontés au même risque d'incertitude face au processus qui planait avant les amendements.

**Le sénateur Lang :** Vous êtes géographe. Je suis heureux que vous ne soyez pas avocat, car vous présenteriez de très bons arguments.

J'ai du mal à le croire que, parce qu'il n'y a pas de processus réglementaire en place ni de processus prévu par la loi, n'importe quel gouvernement puisse, de manière purement arbitraire, procéder à une évaluation environnementale informelle, sans en avoir le mandat. J'aurais pensé que c'était le contraire : il n'y a rien dans la loi, et il n'y a donc aucun mécanisme qui nous permette de dire que c'est la loi et que c'est ainsi qu'il faut procéder.

J'aimerais revenir à la conversation précédente, sur la question de litiges civils et sur le fait que si vous êtes visé par la loi et que vous vous présentez, vous ne pouvez pas faire l'objet de poursuites civiles. D'après ce que j'ai compris, cela s'appliquerait à la question de navigation et qu'il s'agirait de voir si vous vous êtes conformé ou pas à toutes les stipulations de Transports Canada et si vous avez suivi leurs lignes directrices et avez terminé votre projet. Ainsi, par la suite, vous n'êtes pas responsable, en tant que constructeur ou que propriétaire, de ce projet précis pour la navigation.

Ce que je voulais tirer au clair, pour le compte rendu, c'est que cela n'empêche pas que vous restiez assujetti à la Loi sur les pêches et que vous deviez toujours vous conformer aux différentes lois fédérales, territoriales et provinciales qui régissent l'environnement. Vous pourriez peut-être nous donner plus de précisions là-dessus, pour le compte rendu. Il est important, pour le public, de savoir que les lois environnementales s'appliquent et continueront de s'appliquer, tout au long de l'exploitation ou pour tout autre volet de ces projets

**M. Barnes :** Certainement, la nouvelle Loi sur la protection de la navigation n'affecte en rien toutes les lois fédérales environnementales. Vous devez toujours obtenir vos permis ou vos autorisations.

**Le sénateur Lang :** Il faut vous y conformer.

**M. Barnes :** Vous devez vous y conformer et cela n'a donc aucun effet là-dessus. Cela n'a aucun effet sur d'autres champs de compétences, comme les lois et règlements provinciaux sur l'environnement. Cela est assez clair, à mes yeux.

**M. McCaig :** Pour ce qui est du pipeline, je suis d'accord avec mon collègue et j'irais même plus loin en revenant sur ce que vous avez dit, au début de cette conversation. Vous êtes sur cette liste,

complying with what Transport Canada wants you to do. If you did not comply with that, you would open yourself up. All full civil recourse would be available.

The assumption is that you have done everything required of you by Transport Canada and you still have to follow all the other legislation and laws, both provincially and federally, when it comes to the environment. There is no free ride where you can do whatever you want.

**Senator Ringuette:** To further clarify, when the officials from the department were here with regard to civil litigation I specifically asked them what the penalty would be under the current environmental legislation with the Navigation Protection Act, and they said the maximum is \$50,000 a day. Of course, if a project goes wrong either during construction or during its operation lifetime, in the grand scheme of things, especially the grand schemes of these projects, weighing a civil lawsuit or a maximum \$50,000 a day penalty says a lot.

I have one final question, and I need Mr. Barnes to clarify this for me. You indicated quite a few times that the definition of "project" in clause 430 includes all physical work. You said that you understood that there is a need for due diligence. However, in your mind should it be the builder or should it be the different government agencies that have the responsibility to do the due diligence in regard to the environment?

**Mr. Barnes:** In fact, in the Canadian Environmental Assessment Act, it is the Government of Canada that is doing the environmental assessment.

**Senator Ringuette:** For designated projects.

**Mr. Barnes:** For designated projects, but in this case the federal authorities will be doing that. As in the case of environmental assessment, I believe the reality is that the proponent writes environmental impact statements to feed the information and the basis for that assessment and decision making by government. I think in this "informal" process we would see proponents being asked to provide information and analysis to support that process, as we do in a formal environmental assessment of a designated project.

**Senator Ringuette:** Would not a builder be doing this due diligence, data gathering, anyway in order to assess if a permit or an environmental assessment is required? I would suspect that a builder does due diligence regardless.

**Mr. Barnes:** Yes, they do. Wearing my hat as an environmental consultant who does these things for proponents, the proponent would look, with their team, at what laws apply and what assessments have to be done.

car vous vous conformez aux exigences de Transports Canada. Si ce n'était pas le cas, vous vous exposeriez. L'ensemble des recours civils serait envisageable.

On part du principe que vous avez fait tout ce que Transports Canada exige de vous et que vous devez toujours suivre toutes les autres lois, aussi bien provinciales que fédérales, qui portent sur l'environnement. Il n'y a aucun traitement de faveur ni de situation où vous pouvez n'en faire qu'à votre tête.

**Le sénateur Ringuette :** Pour être plus clair, lorsque les représentants du ministère sont venus nous parler des litiges civils, je leur ai précisément demandé quelles seraient les pénalités en vertu de la loi environnementale actuelle, avec la Loi sur la protection de la navigation, et ils m'ont répondu que le maximum s'élèverait à 50 000 \$ par jour. Bien évidemment, si un projet tourne mal, soit pendant la phase de construction, soit au cours de ses opérations, dans le contexte global, surtout dans le cadre de ces grands projets, risquer des poursuites civiles ou une pénalité maximum de 50 000 \$ par jour, ce n'est pas rien.

J'ai une dernière question et je m'adresse à M. Barnes pour qu'il m'éclaire là-dessus. Vous avez indiqué, à plusieurs reprises, qu'à l'article 430, la définition de « projet » incluait tous les ouvrages physiques. Vous avez dit qu'à votre sens, il fallait qu'il y ait une diligence raisonnable. Toutefois, à votre avis, faut-il que ce soit les constructeurs ou les différents organismes gouvernementaux qui fassent preuve de diligence raisonnable, lorsqu'il s'agit d'environnement?

**M. Barnes :** En fait, dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, c'est le gouvernement du Canada qui effectue l'évaluation environnementale.

**Le sénateur Ringuette :** Pour certains projets.

**M. Barnes :** Pour certains projets, mais dans ce cas-ci, ce sont les autorités fédérales qui s'en chargent. Comme dans le cas des évaluations environnementales, je crois que, dans la réalité, le promoteur rédige l'énoncé des incidences environnementales pour fournir l'information et servir de base à l'évaluation et à la décision du gouvernement. Je crois que dans ce processus « informel », les promoteurs se verraient demander de fournir les renseignements et l'analyse pour étayer ce processus, tout comme on le fait lors de l'évaluation environnementale formelle d'un projet désigné.

**Le sénateur Ringuette :** Ne pensez-vous pas que le constructeur devrait faire preuve de diligence raisonnable et recueillir des données, de toute façon, afin de voir s'il a besoin d'un permis ou d'une évaluation environnementale? Je crois que, quelle que soit la situation, le constructeur fait preuve de diligence raisonnable.

**M. Barnes :** Oui, c'est vrai. Si je parle en tant qu'expert-conseil en environnement qui fait ce genre de choses pour des promoteurs, je dirais qu'effectivement, les promoteurs examineraient, au sein de leurs équipes, les lois qui s'appliquent et les évaluations qui doivent être faites.

In the case of this particular set of clauses, I would be advising proponents that I was working with this risk and an uncertainty. We do not understand what will happen because there is no guidance, no clarity on who will do what. Is there an application? How long does it take? What do they consider? What is the timeline? These are the things that I think we need to clarify. If it is the intent of Parliament to do these informal assessments, let us apply the same level of rigour that we have to the review of designated projects.

**Senator Ringuette:** That would not entail any additional services from a person like you with regard to environmental assessment and due diligence from a company?

**Mr. Barnes:** Probably not, not substantially. I would be concerned mainly because this is a risk, and the risk is something that I have not spoken about. The government may say, “Oh, no, we did not intend that, Mr. Barnes. In fact, that is something we wrote in there to ensure that we are not abdicating our responsibilities. It means that a clever person who hires a lawyer and does not like a proponent’s project will look at this to see whether the minister of the federal authority did in fact undertake some analysis to come to this conclusion. If they cannot produce credible environmental evaluation — due diligence — then the minister would likely be ordered by the courts to go back and do that work.” Therein lies the risk and uncertainty to business.

**Senator Ringuette:** I am trying to get my head around this new legislation. Are you assuming that, even though the industry — you or the builder — would submit their own due diligence, it would probably not be sufficient?

**Mr. Barnes:** Let us use the example of an exploration well that I referred to earlier. If a proponent did that, they would file a very large application to the offshore petroleum board, which gets shared with Environment Canada and Fisheries and Oceans. In that application would be an incredible amount of due diligence, as you referred to it, around the effects of the project and the things that the proponent will do to manage those effects. That process elicits the kind of information that you need, so there is no extra work to be done.

However, outside of that licensing process that the board pursues or the permits that are issued by DFO or another agency, there is still this Canadian Environmental Assessment Act requirement that needs to be fulfilled from a due diligence perspective. I would like to know what the government will do, because it is not clear to me.

**An Hon. Senator:** I have often asked that.

**The Chair:** We asked it, for many years, of a certain government.

Dans le cas de ces dispositions précises, j’indiquerais aux promoteurs qu’il faut tenir compte de ce risque et de cette incertitude. Nous ne comprenons pas ce qui pourrait arriver, car il n’y a pas de lignes directrices, on n’identifie pas clairement qui fera quoi. Y a-t-il un processus de demande? Combien de temps cela prend-il? De quoi tient-on compte? Quel est l’échéancier à suivre? À mon avis, voici les choses qu’il nous faut préciser. Si le Parlement a l’intention de procéder à des évaluations informelles, appliquons alors le même niveau de rigueur aux projets désignés.

**Le sénateur Ringuette :** Cela n’exigerait aucun service additionnel de la part d’une personne comme vous, pour ce qui est de l’évaluation environnementale, ou de la diligence raisonnable des compagnies?

**M. Barnes :** Probablement pas, ou en tout cas rien de substantiel. Ce qui m’inquiéterait, principalement, c’est le fait que cela constitue un risque et je n’ai pas parlé du risque. Le gouvernement pourrait me dire : « Oh, non, ce n’était pas notre intention, monsieur Barnes. En fait, c’est quelque chose que nous avons inséré là-dedans pour veiller à ne pas renoncer à nos responsabilités. Cela signifie qu’une personne intelligente qui embauche un avocat et qui n’aime pas le projet d’un promoteur regardera cela pour voir si le ministre de l’autorité fédérale a bel et bien fait une analyse pour en arriver à cette conclusion. S’ils n’arrivent pas à produire une évaluation environnementale crédible — la diligence raisonnable — à ce moment-là, le tribunal ordonnerait probablement au ministre de retourner faire ce travail. » C’est là qu’il pourrait y avoir un danger et une incertitude pour une compagnie.

**Le sénateur Ringuette :** J’essaie de comprendre ce nouveau projet de loi. Êtes-vous en train de dire que, même si l’industrie — vous ou le promoteur — faisait preuve de diligence raisonnable, cela ne serait probablement pas suffisant?

**M. Barnes :** Servons-nous de l’exemple d’un puits d’exploration auquel j’ai fait allusion, plus tôt. Si c’est ce que faisait un promoteur, il soumettrait un dossier de demande très volumineux à l’Office des hydrocarbures extracôtiers, dossier qui serait partagé avec Environnement Canada et avec Pêches et Océans. Dans ce dossier, le promoteur aurait fait preuve d’une incroyable diligence raisonnable, comme vous l’avez indiqué, pour identifier les effets du projet sur l’environnement et pour préciser toutes les choses qu’il fera pour gérer ces effets. Ce processus permet de produire l’information dont on a besoin, de sorte qu’il n’y a pas de travail supplémentaire à faire.

Toutefois, en dehors du processus d’octroi de permis par l’office ou des permis qui sont octroyés par le MPO ou les autres organismes fédéraux, il existe toujours cette exigence de diligence raisonnable dont il faut faire preuve en vertu de la Loi canadienne sur l’évaluation environnementale. J’aimerais savoir ce que le gouvernement entend faire, car cela ne me semble pas clair.

**Une voix :** J’ai souvent posé cette question.

**Le président :** Nous l’avons posée, pendant bien des années, à un certain gouvernement.

**Senator Brown:** I am interested in your first page on CEPA. You talked about 110,000 kilometres of pipelines in Canada, transporting 3.2 million barrels of oil and 14.6 billion cubic feet of gas every day. Then we come down to where you are telling us your percentage, which is apparently 99.9985 per cent. You are not satisfied, as you say, that no incident is acceptable to you or your member companies.

Mr. McCaig or Mr. Langille, can you tell me whether I am right or wrong in figuring that that fifteen one-thousandths of a per cent that causes problems is probably not really the pipeline but whether somebody is trying to cross it with something else, large bulldozers or something? I am not trying to pin down any industry, but I am trying to find out whether I am right or wrong about a large percentage of the fifteen one-thousandths being caused by accidents and not by the pipeline itself. Am I right or wrong? That is all I need to know.

**Mr. McCaig:** I will give a bit of a mixed answer because there are things other than third party damage. However, the biggest risk that faces the industry today actually is third party damage. The incidents that might cause leaks or ruptures tend to happen from things that are what I would call engineering in perspective. Through our pipeline integrity initiative, we have programs set up to evaluate those and continue to build in best practices, along with technology that will help to reduce those even more over time. Where we have the bigger risk is on the third party side primarily because a lot of people in Canada do not know, for example, that there is no mandatory one-call system anywhere in Canada. Recent legislation in Ontario has started to move that a little, and we will see a mandatory one-call system. However, the bottom line is that without a mandatory one call system, without an enforcement perspective around damage prevention and without the education component, incidents will occur. Those are the three pillars that I look at when I look at effective damage prevention. That continues to be the biggest risk area in Canada.

If I look south to our neighbours in the United States, this is one area in which they have made significant improvement. There is a ton of data out there that shows you that those states that have those three pillars in place have seen the overall number of incidents reduced by more than 300 per cent. One thing that Canada needs to have quick action on is an overall, effective damage prevention program. That would go a long way to resolving what you have just raised senator.

**Senator Brown:** I want to say that you are agreeing that I am right about the fifteen one-thousandths of a per cent. I think you said in there something about people who would actually follow the pipeline on a regular basis and look for problems like that. Is that right, or did I just make that up?

**Le sénateur Brown :** Je m'intéresse à votre première page sur l'ACPE. Vous avez parlé d'environ 110 000 kilomètres de pipelines au Canada qui transportent 3,2 millions de barils de pétrole et 14,6 milliards de pieds cubes de gaz, chaque jour. Ensuite, arrive une partie, où vous nous donnez votre pourcentage qui s'élève apparemment à 99,9985 p. 100. Vous n'êtes pas satisfait, comme vous le dites, à savoir que pour vous aucun accident n'est acceptable, pour vous ou pour vos compagnies membres.

Monsieur McCaig ou Monsieur Langille, pouvez-vous me dire si j'ai raison ou si je me trompe lorsque je me dis que ce 0,0015 p. 100 qui cause des problèmes ne provient probablement pas du pipeline, mais qu'il s'agit plutôt de quelqu'un qui essaierait de le traverser avec quelque chose d'autre, comme de gros bulldozers, par exemple? Je n'essaie pas d'accuser une industrie en particulier, mais j'essaie de voir si j'ai raison ou si j'ai tort de croire qu'une grosse proportion de ce quinze millièmes est due à des accidents et non pas au pipeline lui-même. Ai-je raison ou ai-je tort? C'est tout ce que j'aimerais savoir.

**M. McCaig :** Je vous donnerai une réponse quelque peu nuancée, car il existe des choses en plus des dommages causés par des tiers. Toutefois, les plus gros risques auxquels l'industrie est exposée aujourd'hui, ce sont les dommages causés par des tiers. Les incidents pouvant causer des fuites ou des ruptures proviennent généralement de choses qui relèvent de l'ingénierie. Grâce à notre initiative pour l'intégrité des pipelines, nous avons des programmes qui permettent d'évaluer ces choses-là et de continuer à inclure les pratiques exemplaires, ainsi que la technologie qui nous permettront de réduire ces éventualités encore plus, avec le temps. Le gros danger se situe du côté des tiers principalement, car bien des Canadiens ne savent pas, par exemple, que l'on n'est pas obligé d'avoir un système d'appel unique, où que l'on soit, au Canada. Une loi récemment adoptée en Ontario a commencé à changer les choses un petit peu et nous aurons un jour un système obligatoire d'appel unique. Toutefois, l'essentiel est que sans système obligatoire d'appel unique, sans possibilité d'application dans le but de prévenir les dégâts et sans un volet d'éducation, les incidents vont continuer de se produire. Ce sont là les trois piliers qui me paraissent essentiels lorsqu'on parle de prévention efficace des dommages. Cela continue d'être le domaine qui comporte le plus de risques au Canada.

Si l'on se tourne vers le Sud, chez nos voisins, aux États-Unis, c'est un domaine dans lequel ils ont fait des progrès considérables. Il existe des tonnes de données qui démontrent que les États qui ont adopté ces trois piliers ont vu le nombre global d'incidents diminuer de plus de 300 p. 100. S'il y a une chose dont le Canada a besoin de se doter rapidement, c'est d'un programme efficace de prévention des dommages. Cela contribuerait beaucoup à résoudre le problème que vous venez de soulever, sénateur.

**Le sénateur Brown :** Je tiens à préciser que vous êtes d'accord avec moi au sujet du 0,0015 p. 100. Je crois que vous avez parlé des gens qui suivent le pipeline sur une base régulière et qui sont à la recherche de ce genre de problèmes. Est-ce bien cela ou bien ai-je rêvé?

**Mr. McCaig:** No, our pipeline integrity programs for these pipelines are very intensive. The programs that have been set up are based on historical information and also look to the future. In terms of overall pipeline integrity, these programs are constantly looking to try to see where the gaps are, what we need to improve on, whether it be technology or skills, and whether we are analyzing the data in the best way to make informed decisions around what we need to do next. Those systems are monitored 24 hours a day, seven days a week.

**The Chair:** Thank you, Mr. Bleaney and Mr. Barnes, for being here, and thank you Mr. McCaig for being with us from Calgary. We appreciate your time and your testimony very much. It was good to listen to it, and it gives us a little bit of food for thought.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, November 8, 2012

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 8:02 a.m. to examine the subject matter of those elements contained in Divisions 4, 18, and 21 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures.

**Senator Richard Neufeld** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome to the meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. I am Richard Neufeld, I represent British Columbia, and am the chair of this committee.

I would like to welcome honourable senators, members of the public with us in this room and viewers all across the country who are watching on television.

I would like to now introduce the senators who are members of the committee here today, beginning with the Deputy Chair, Senator Grant Mitchell from Alberta. We also have Senator Dan Lang, from the Yukon; Senator Paul Massicotte, from Quebec; Senator Pierrette Ringuette, from New Brunswick; Senator Nick Sibbeston, from the Northwest Territories; Senator John Wallace, from New Brunswick; Senator Bert Brown, from Alberta; Senator George Baker, from Newfoundland and Labrador; and we also have Senator Judith Seidman, from Quebec.

I would also like to introduce our staff, Lynn Gordon, our clerk, who has been with us for the four years I have been here, Sam Banks and Marc Leblanc, both from the Library of Parliament.

On October 30, 2012, our committee, along with others, was authorized to examine the subject matter, in other words to conduct a pre-study on Bill C-45, a second act to implement certain

**M. McCaig :** Non, nos programmes pour l'intégrité de ces pipelines sont très intensifs. Les programmes qui ont été mis sur pied sont basés sur des données historiques et sont également tournés vers l'avenir. Pour ce qui est de l'intégrité globale des pipelines, ces programmes sont constamment en train de déceler les lacunes et de voir comment on peut améliorer les choses, que ce soit au niveau de la technologie ou au niveau des compétences, et pour voir si l'analyse des données est la plus efficace pour prendre des décisions éclairées à propos des démarches à suivre. Ces réseaux font l'objet d'une surveillance 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

**Le président :** Merci d'être venus, monsieur Bleaney et monsieur Barnes, et merci, monsieur McCaig de vous être joint à nous depuis Calgary. Nous apprécions beaucoup le temps que vous nous avez consacré et vous remercions pour vos témoignages. C'était intéressant de vous écouter et cela nous donne matière à réflexion.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 8 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 2, pour examiner la teneur des éléments des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

**Le sénateur Richard Neufeld** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je vous souhaite la bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Je suis Richard Neufeld, je représente la Colombie-Britannique et je suis le président du comité.

Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs, aux membres du public qui sont avec nous ici et aux téléspectateurs qui suivent nos débats de par le pays.

J'aimerais maintenant présenter les membres du comité qui sont ici aujourd'hui, en commençant par le vice-président, le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta. Nous avons aussi le sénateur Dan Lang, du Yukon; le sénateur Paul Massicotte, du Québec; le sénateur Pierrette Ringuette, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest; le sénateur John Wallace, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Bert Brown, de l'Alberta, le sénateur George Baker, de Terre-Neuve-et-Labrador; et le sénateur Judith Seidman, du Québec.

J'aimerais aussi vous présenter les membres de notre équipe, Lynn Gordon, notre greffière, avec nous depuis que je siège à ce comité, soit quatre ans; puis Sam Banks et Marc Leblanc, tous deux de la Bibliothèque du Parlement.

Le 30 octobre 2012, notre comité, comme d'autres, a été autorisé à examiner la question, autrement dit, à faire une étude préliminaire du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines

provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012, and other measures. Specifically, we were asked to examine those elements contained in Division 4 of Part 4 which would amend the Fisheries Act; Division 18 of Part 4, which deals with the Navigable Waters Protection Act that under the authority of Transport Canada; and Division 21 of Part 4, which deals with amendments to the Canadian Environmental Assessment Act, 2012.

Our committee must submit our final report to the Senate no later than November 30 of this year.

Last Thursday, November 1, we held our first meeting on our pre-study. We heard from officials from three primary departments affected by the proposed amendments in these divisions, the Canadian Environmental Assessment Agency, Fisheries and Oceans Canada and Transport Canada. On Tuesday, November 6, we heard from representatives of the Canadian Association of Petroleum Producers, the Canadian Construction Association and the Canadian Energy Pipeline Association.

Today I am pleased to welcome, from Ecojustice Canada, William Amos, Director, Ecojustice Clinic, University of Ottawa; and Ian Miron, an articling student. We are glad you are here. I think you will find it interesting. We also have with us, from the Saskatchewan Association of Rural Municipalities, Ray Orb, Vice President.

I propose we proceed with the opening remarks from each organization in the order of the agenda followed by a question and answer session. Please proceed.

**William Amos, Director, Ecojustice Clinic, University of Ottawa, Ecojustice Canada:** Thank you, chair and members of the committee. We really appreciate the opportunity to speak. This is a very important topic.

[Translation]

I am very open to any questions in French and I will answer in the same language.

[English]

I will limit my comments today to the amendments proposed to the Navigable Waters Protection Act. I will start by saying simply that I would urge this committee to ensure that there is debate more broadly at the Senate level once the report has been brought back. The last time around with Bill C-38, it is our opinion that the discussion of this committee's findings around changes particular to the Fisheries Act and the Canadian Environmental Assessment Act were not substantially contemplated by the Senate as a whole. We did not see much in the way of a report coming out of this body. Given the investments made by civil society to ensure that this body of sober second thought has every opportunity to contemplate the

dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures. Plus précisément, nous avons été invités à examiner les éléments que renferme la Section 4 de la Partie 4, qui modifierait la Loi sur les pêches, la Section 18 de la Partie 4, qui concerne la Loi sur la protection des eaux navigables, laquelle relève de l'autorité du ministère des Transports; et la Section 21 de la Partie 4, qui comporte des modifications à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012.

Notre comité doit soumettre un rapport final au Sénat au plus tard le 30 novembre.

Jeudi dernier, soit le 1<sup>er</sup> novembre, nous avons tenu notre première réunion d'étude préliminaire. Nous avons entendu des représentants de trois grands ministères touchés par les modifications proposées dans ces sections, c'est-à-dire l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Pêches et Océans Canada et Transports Canada. Le mardi 6 novembre, nous avons entendu le témoignage de représentants de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, de l'Association canadienne de la construction et de l'Association canadienne de pipelines d'énergie.

Aujourd'hui, notre témoin représente Écojustice Canada; c'est William Amos, directeur de la Clinique Écojustice à l'Université d'Ottawa; et Ian Miron, un étudiant stagiaire en droit. Nous sommes heureux que vous soyez des nôtres. Je crois que cette séance saura vous intéresser. Nous accueillons aussi Ray Orb, vice-président de l'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan.

Je propose que nous commençons par écouter les déclarations préliminaires de chaque organisation dans l'ordre où elles figurent à l'ordre du jour, et ensuite nous pourrions leur poser des questions. Vous avez la parole.

**William Amos, directeur, Clinique Écojustice, Université d'Ottawa, Écojustice Canada :** Je vous remercie, monsieur le président et mesdames et messieurs les membres du comité. Nous sommes très heureux d'avoir cette occasion de témoigner devant vous. La question est d'importance.

[Français]

Je suis très ouvert aux questions en français et je répondrai dans cette langue.

[Traduction]

Je limiterai mes observations, aujourd'hui, aux modifications proposées à la Loi sur la protection des eaux navigables. Tout d'abord, je voudrais simplement encourager le comité à veiller à ce qu'il y ait le plus vaste débat au Sénat, une fois que le rapport aura été déposé. La dernière fois, avec le projet de loi C-38, nous avons trouvé que les conclusions du comité, au sujet des changements touchant la Loi sur les pêches et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi au Sénat. Nous n'avons pas vraiment vu de rapport qu'aurait déposé cet organe. Compte tenu des investissements que fait la société civile pour s'assurer que cette

issues, we urge you, particularly given the extent of the changes that are being proposed to the Navigable Waters Protection Act, to contemplate these issues in-depth.

My representations in no way suggest that Ecojustice feels that there need not be some significant changes to the way navigation approvals occur in Canada. We do not think that what is necessary is maintenance of the status quo; rather, there must be changes. They have been discussed for some time and changes have been made already.

However, the question that is squarely before this committee is: Do we want to shift to a situation where the regulation of navigation and navigable waters is shifted from the state to the private sector? Do we want litigation brought by private citizens to become the norm for navigation regulation? What is being proposed is such a major shift in governance vis-à-vis navigation that we really need to think hard about this.

I was remiss earlier in not indicating who Ecojustice is. We are Canada's leading public interest environmental law organization. We have been in operation since the early 1990s, with offices in Vancouver, Calgary, Toronto and Ottawa. We have been involved consistently in the reform of the Navigable Waters Protection Act. I believe we appeared before this committee in 2009, which was when the amendments were made in that budget.

Therefore, this is not new territory for us. We need to appreciate the views being brought to us by paddlers, anglers, and people in rural communities who are used to using the waterways and who are concerned about flow rates and the oversight of navigation. Their voices have yet to really be heard, and I do not know if I can represent them here, because I represent an environmental legal organization. However, rest assured that I have been hearing from them, and I feel it is my duty today to try to bring forward some of the concerns I have been hearing from them.

It is obvious to us that the changes proposed mean that less than 1 per cent of Canada's navigable waters will be subject to federal oversight. We understand Transport Canada's motive to focus the resources on specific waterways that are most used — those that are listed in Schedule 2 — but the end result is that navigation on over 99 per cent of Canada's waterways will be left to the protections of the common law.

We believe that this will increase uncertainty, delays and costs associated with projects. Industry constantly suggests that what they need is regulatory certainty. However, when no approvals are required and there exists a common law right to navigation — and that right can be brought before a court in a public nuisance

chambre de second examen objectif ait toutes les occasions possibles d'examiner les enjeux, nous vous incitons vivement, surtout compte tenu de l'ampleur des modifications proposées à la Loi sur la protection des eaux navigables, à faire un examen approfondi de ces questions.

Je ne voudrais d'aucune façon prétendre qu'Écojustice estime qu'aucun changement en profondeur dans le mode d'approbation relatif à la navigation au Canada n'est requis. Nous ne sommes pas en faveur du statu quo; au contraire, il doit y avoir des changements. Il en est question déjà depuis un certain temps, et certains changements sont déjà survenus.

Cependant, la question qui se pose vraiment pour le comité est la suivante : voulons-nous en arriver à une situation où la réglementation de la navigation et des eaux navigables ne relèvera plus de l'État, mais du secteur privé? Est-ce que nous voulons que les poursuites en justice par des citoyens deviennent la norme, pour la réglementation de la navigation? Ce qui est proposé ici constitue un tel bouleversement dans la gouvernance en ce qui concerne la navigation, qu'une mûre réflexion s'impose.

J'ai omis, tout à l'heure, de dire ce qu'est notre organisation, Écojustice. Nous sommes la principale organisation d'intérêt public axée sur le droit de l'environnement. Écojustice a été créée au début des années 1990 et a des bureaux à Vancouver, Calgary, Toronto et Ottawa. Nous nous sommes toujours intéressés de très près à la réforme de la Loi sur la protection des eaux navigables. Je pense que nous avons comparu devant le comité en 2009, quand des modifications ont été apportées à la loi dans la foulée du budget de cette année-là.

C'est donc dire que ce n'est rien de nouveau pour nous. Il nous faut comprendre les points de vue que nous transmettent les payeurs, les pêcheurs à la ligne et les gens des collectivités rurales habitués à utiliser les cours d'eau et qui s'inquiètent de leurs débits et de la surveillance de la navigation. Ils n'ont pas encore su se faire entendre, et je ne suis pas sûr de pouvoir les représenter ici, puisque je représente une organisation axée sur les droits de l'environnement. Cependant, soyez assurés que je les ai écoutés, et j'estime de mon devoir, aujourd'hui, d'exposer certaines des préoccupations qu'ils ont exprimées.

Il nous apparaît évident que les modifications proposées feront que moins de 1 p. 100 des eaux navigables du Canada feront l'objet d'une surveillance de la part des autorités fédérales. Nous pouvons comprendre que Transports Canada veuille concentrer ses ressources sur les cours d'eau les plus utilisés — ceux qui figurent à la liste de l'annexe 2 — mais en fin de compte, la navigation sur plus de 99 p. 100 des cours d'eau du Canada ne sera assujettie qu'à la common law.

Nous estimons que cela ne fera qu'accroître l'incertitude, les retards et les coûts associés aux projets. L'industrie ne cesse de dire qu'elle a besoin de certitude réglementaire. Cependant, quand il n'y a pas besoin d'approbation et qu'il existe un droit de navigation assuré par la common law — et ce droit peut être

action — it seems to me that this is a recipe for uncertainty and litigation. That is where I would like to focus my comments today.

It is remarkable that, according to a report from *The Lobby Monitor*, the changes to the NWSA had little lobbying support from the mining industry, the forestry industry or the oil extraction industry. We understand the nature of the comments from the construction industry and from municipalities, and we will hear more about those today I am sure. However, it is interesting to see where the intense support for these changes is coming. That speaks to the uncertainty. As we heard the other day, there is certainly concern from the Canadian Association of Petroleum Producers. This will generate some uncertainty for them, particularly around dewatering provisions, but also the dumping provisions.

There are some aspects of this bill that have not been thought through, both on a pro-industry side and on a pro-navigable water protection side.

I will leave aside the broader issue that was raised by Transport Canada around the environmental protection aspect of the NWSA. Transport Canada is very clear: They do not feel the NWSA is about environmental protection; it is about navigation. Certainly the thrust of the amendments is towards making it abundantly clear that it will be about navigation protection.

However, the Supreme Court of Canada in *Friends of The Oldman River Society* made quite clear that there is an inextricable connection between the medium and navigation; there is no logical separation between navigation and the waters it requires. Flow rates are core to navigation and to the environmental medium that is that waterway.

It will generate conflict when cottagers, paddlers and anglers encounter lower water levels, find that their old fishing holes are gone, or when they find that waters in particular creeks are far more shallow and that they cannot paddle on them any longer due to unannounced physical barriers that no longer require a federal approval and that are not subject to any public notice or comment.

It is our assertion that this conflict can be avoided. There are measures that can be taken. We would suggest that this is a very significant step in changing the way navigation is protected.

All automatic public notice and comment periods will be removed, even if the proposed work would substantially interfere with navigation. That is a significant challenge to the openness and accountability of navigation governance in Canada. There will be no need to build projects in accordance with terms and conditions. There will be no authority to Transport Canada to remove an obstruction if it interferes with navigation. I am talking now in the context of unlisted waters.

contesté devant les tribunaux dans le cadre d'une action en nuisance publique — il me semble que ce sont là les fondements de l'incertitude et du contentieux. C'est donc sur ces éléments que je concentrerai mes observations.

Il est intéressant de noter, à en croire un article du *Lobby Monitor*, que les industries minières, forestières et pétrolières n'ont pas vraiment exercé de pressions politiques en faveur des changements apportés à la LPEN. Nous comprenons les motivations de l'industrie de la construction et des municipalités, et je suis sûr que d'autres seront exprimées aujourd'hui. Cependant, il est intéressant de constater d'où provient le soutien intense pour ces changements. Cela fait ressortir l'incertitude. Nous l'avons entendu l'autre jour, l'Association canadienne des producteurs pétroliers s'inquiète, c'est sûr. Ce changement suscitera de l'incertitude pour eux, surtout en ce qui concerne les dispositions concernant l'assèchement, mais aussi celles qui concernent les déversements.

Certains aspects de ce projet de loi n'ont pas été mûrement réfléchis, tant sous l'angle des effets positifs sur l'industrie que sur la protection des eaux navigables.

Je n'aborderai pas la question plus vaste qu'a soulevée Transports Canada, au sujet de la protection de l'environnement dans la LPN. Pour eux, c'est très clair : la LPEN, ce n'est pas pour assurer la protection de l'environnement; c'est pour la navigation. Manifestement, les modifications visent à faire en sorte qu'il soit très clair qu'il s'agit de protection de la navigation.

Cependant, dans l'affaire *Friends of The Oldman River Society*, la Cour suprême du Canada a établi très clairement le lien inextricable entre le milieu et la navigation; il n'y a pas de distinction logique entre la navigation et les eaux qui la rendent possible. Le débit de l'eau est un élément fondamental de la navigation et du milieu environnemental constitué par le cours d'eau.

Il y aura conflit quand les propriétaires de chalet, les canotiers et les pêcheurs à la ligne verront baisser les niveaux d'eau, verront disparaître leurs coins de pêche, ou quand ils se rendront compte que l'eau de certains ruisseaux sera beaucoup moins profonde et qu'ils ne pourront plus y faire de canot en raison d'obstacles physiques imprévus qui auront surgi parce qu'il ne sera plus nécessaire d'obtenir l'approbation fédérale avant de les dresser et qu'il n'y aura plus d'obligations de publier un avis ou de prendre en compte les commentaires reçus.

Nous estimons que ce conflit peut être évité. Des mesures peuvent être prises. Nous trouvons que c'est un changement très important dans la manière de protéger la navigation.

Tous les avis publics et périodes de commentaires automatiques seront supprimés, même si les travaux proposés doivent grandement compromettre la navigation. C'est une importante remise en question de l'ouverture et de la reddition des comptes en matière de gouvernance de la navigation au Canada. Les projets de construction n'auront plus à respecter de conditions. Transports Canada n'aura plus le pouvoir de supprimer un obstacle s'il compromet la navigation. Je parle ici des cours d'eau ne figurant pas sur la liste.

In our view, we are seeing the externalization of the costs of protecting a public right onto private citizens.

I would like to speak specifically to the common law. Having read the minutes of past testimony, I do not feel there has been any discussion of what the nature of common law protection is and what the new regulation is. The new regulation, as we suggest, is litigation. What will be the terms of the game? The terms of the game will be the common law of navigation.

At common law, obstructions that significantly interfere with navigation constitute a public nuisance. Typically, only the Attorney General can bring an action or prosecution against an offender. A private citizen may bring a public nuisance action, but only if he or she has suffered special damage, so there is immediately a bar to standing. If the government refuses to prosecute a public nuisance or if it stays a public nuisance action that is brought — and it has the power to do that — then many of these unlisted waters will not receive any protection whatsoever.

Therefore, we would suggest right off the bat that any proposal to shift the governance of navigation from an approval process to a common law protection litigation process has to remove the “special damages” standing requirement. Otherwise, citizens will have a very steep, uphill climb.

We would suggest that the bar to standing will decrease protection of navigation but it will not increase efficiency. The special damages issue will have to be litigated, and the issue of whether there is an obstruction to navigation — a violation of a public right — will have to be litigated. There will be conflict, process, it will take time and it will cost money.

This is not necessarily in the best interest of Canadian individuals, communities or industry.

This will not be a matter of one precedent-setting case that solves it all for everyone. Each navigation issue will have to be viewed on its own merits, on a case-by-case basis. This will not be a matter of boilerplate litigation pursuant to one decision that solves the issues for everyone.

We would suggest that this approach to generating greater efficiencies by cutting back on the regulatory process and so-called red tape simply shifts the delays and uncertainties from the front end. We acknowledge that Transport Canada officials have mounds of paper and people seeking approvals, and it is not efficient; we do not take issue with that. There needs to be a solution found to that. However, we have a problem with the back end where there are uncertainties like never before. We acknowledge there is an opt-in provision provided for in this legislation.

C'est à notre avis une façon de faire porter les coûts de la protection d'un droit public aux citoyens ordinaires.

J'aimerais parler plus précisément de la common law. J'ai lu les procès-verbaux des témoignages reçus auparavant, et je ne crois pas qu'il ait été question de la nature de la protection par la common law, ni du nouveau règlement. Le nouveau règlement, selon nous, c'est le contentieux. Quelles seront les règles du jeu? Les règles seront dictées par la common law en matière de navigation.

En common law, les obstacles qui compromettent grandement la navigation constituent une nuisance publique. De façon générale, seul un procureur général peut intenter des poursuites contre l'auteur d'une infraction. Un simple citoyen peut intenter une poursuite pour nuisance publique, mais seulement s'il a subi des dommages particuliers, à défaut de quoi, il ne peut absolument rien faire. Si le gouvernement refuse d'intenter des poursuites pour nuisance publique, ou s'il suspend une poursuite pour nuisance publique qui est intentée — et il en a le pouvoir — bon nombre de ces cours d'eau qui ne figurent pas sur la liste ne seront protégés d'aucune façon.

C'est pourquoi il nous apparaît, a priori, que toute proposition de modifier le mode de gouvernance de la navigation pour le faire passer d'un processus d'approbation à un processus de protection en vertu de la common law devrait supprimer le critère de « dommages particuliers » pour avoir la qualité pour agir. Autrement, les citoyens auront fort à faire pour se défendre.

Nous pensons que les restrictions relatives à la qualité pour agir ne feront que diminuer la protection de la navigation, sans forcément en accroître l'efficacité. La question des dommages particuliers devra être tranchée par les tribunaux, tout comme celle de savoir s'il y a entrave à la navigation — la violation d'un droit public... Il y aura conflits, procédures, et tout cela sera chronophage et coûteux.

Ce n'est pas nécessairement dans l'intérêt des Canadiens, des collectivités ou de l'industrie au Canada.

Ce ne sera pas une affaire de procès faisant jurisprudence qui résout tout pour tout le monde. Chaque problème lié à la navigation devra faire l'objet d'une étude détaillée, au cas par cas. Il n'y aura pas de litige standard à la suite d'une décision qui résout les problèmes pour tout le monde.

Nous pensons que cette façon de faire pour réaliser des gains d'efficacité en restreignant le processus réglementaire et la soi-disant bureaucratie ne fait que déplacer les retards et incertitudes qui étaient au premier plan. Nous reconnaissons que les fonctionnaires de Transports Canada font face à des montagnes de paperasse et de demandes d'approbation, et ce n'est certainement pas efficace; ce n'est pas là notre problème. Il faut certainement trouver une solution à cela. Cependant, ce qui nous pose problème, c'est l'aboutissement du processus, il y a plus d'incertitude que jamais. Nous savons que le projet de loi propose un choix.

However, the reality is that, both for financial and timing reasons, project proponents will opt for the path of least resistance. They will assume that there will not be challenges, and they will wager that the efficiency benefits they get for not having to go through an approval process — not opting in — will outweigh the risks of potential litigation down the line.

I should also say that common law rules are not the same across Canada. Each province has a different approach. Provincial courts have interpreted the law differently, so this runs against the grain of what the Supreme Court of Canada said in the *Whitbread* decision, which is that, “. . . a uniform maritime law which encompasses navigable inland waters is a practical necessity.”

That is what we had. We had a regulatory approach that required approvals and consistent guidance on that front, and we are going to lose that.

I know my time is running short. The changes that have been proposed were not the product of any consultative process. I do not know a single paddling organization, cottager group, environmental group, outdoor recreation company or single stakeholder that was proactively consulted on the public interest side of navigation. In our view it would be an affront to democracy if such radical changes to the governance of navigation were to be made in the context of what now may seem normal in Ottawa, an omnibus budget bill. It is, in our opinion, an affront to democracy to so radically change the governance of navigation in Canada without an open and consultative debate. I might cynically remark that, if there does seem to be openness to changes in this particular budget bill, Bill C-45, it is because so many industries are detrimentally impacted by the proposed changes. We know that the Canadian Association of Petroleum Producers does not appreciate the dewatering provisions or the fact that there is no approval process for the new rules there. That is one area where we see some positive developments, but, in general, the consultation prior to the tabling of these changes was so limited that even industry is frustrated. It will only be, in my cynical view today, because there is pressure on that side that we will see any amendments whatsoever.

We will wait to see what comes out of the committee process. The entire notion that there is a pre-study is to grease the wheels so that a budget bill can be fast tracked through the Senate. It is entirely possible that the Transport Committee will make recommendations for changes. I would be interested to understand how, if there is a potential for changes to Bill C-45, including to the provisions of the NWPA, this committee will deal with changes that are agreed upon there once they have heard witnesses speaking about a particular bill that has yet to be formally before the Senate.

I will conclude my remarks with that. Thank you very much.

Cependant, le fait est que tant pour des motifs d'ordre financier que pour des raisons de temps, les promoteurs de projets choisiront la voie de la moindre résistance. Ils supposeront qu'il n'y aura pas de contestation et miseront sur le fait qu'en fin de compte les gains d'efficacité qu'ils feront en ne passant pas par le processus d'approbation — donc en choisissant de ne pas demander que la loi s'applique à leur endroit — l'emporteront sur les risques de contentieux potentiels.

J'ajouterais que les règles de la common law ne sont pas les mêmes partout au Canada. Chaque province les applique à sa façon. Les tribunaux provinciaux ont eu des interprétations différentes de la loi, cela va à l'encontre de ce qu'a dit la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Whitbread*, selon quoi « ... des règles de droit maritime uniformes s'appliquant aux voies navigables intérieures sont nécessaires en pratique. »

C'est ce que nous avons. Nous avons une approche réglementaire qui exigeait des approbations et constituait des directives uniformes sur ce plan, et c'est ce que nous allons perdre.

Je sais qu'il me reste peu de temps. Les modifications qui ont été proposées ne sont le fruit d'aucune consultation. Je ne connais aucune organisation de canot ou de kayak, aucun groupe de propriétaires de chalet, aucun groupe environnemental, aucune compagnie de loisirs en plein air ou aucun intervenant qui aient été consultés sur l'élément d'intérêt public de la navigation. Il nous apparaît antidémocratique que des changements aussi radicaux au modèle de gouvernance de la navigation soient apportés dans le contexte de ce qui semble maintenant tout à fait normal à Ottawa, c'est-à-dire un projet de loi omnibus. C'est à notre avis contraire à la démocratie que de changer radicalement le mode de gouvernance de la navigation au Canada, sans un débat ouvert et consultatif. Si j'étais cynique, je dirais que s'il semble y avoir ouverture aux changements dans ce projet de loi particulier, le projet de loi C-45, c'est parce que tellement d'industries subiront les conséquences négatives des changements proposés. Nous savons que l'Association canadienne des producteurs pétroliers n'apprécie pas les dispositions relatives à l'assèchement, ni le fait qu'il n'y ait pas de processus d'approbation liés aux nouveaux règlements. C'est pour nous un des aspects où nous voyons quelque chose de positif, mais de façon générale, la consultation avant que ces changements soient proposés a été tellement limitée que même l'industrie en est frustrée. Si je persiste dans le cynisme, je dirais que si la moindre modification est jamais apportée, ce ne sera qu'en raison de pressions exercées de ce côté-là.

Nous attendrons de voir ce qui ressortira des travaux des comités. Tout ce concept d'études préliminaires ne vise qu'à lubrifier les rouages afin que le projet de loi budgétaire puisse être rapidement adopté au Sénat. Il est tout à fait possible que le Comité des transports propose des amendements. Nous aimerions bien comprendre comment, s'il peut y avoir des amendements au projet de loi C-45, y compris aux dispositions concernant la LPEN, le comité composera avec des modifications qui y auront été convenues une fois qu'il aura entendu des témoins parler d'un projet de loi particulier qui doit encore être officiellement envoyé au Sénat.

Cela conclut mes observations. Je vous remercie.

**The Chair:** Thank you, Mr. Amos.

Mr. Orb.

**Ray Orb, Vice President, Saskatchewan Association of Rural Municipalities:** Thank you, Mr. Chair. My name is Ray Orb, and I am the vice-president of the Saskatchewan Association of Rural Municipalities, or SARM. I would like to begin by thanking the committee for inviting me here to present our views on the changes to the Canadian Environmental Assessment Act, the Fisheries Act, and the Navigable Waters Protection Act that are proposed in Bill C-45. It is the changes to the Navigable Waters Protection Act that are most relevant to SARM, and it is those changes that I am here to discuss today.

SARM represents all 296 rural municipalities in Saskatchewan and acts as the common voice of rural Saskatchewan. SARM serves as the principal advocate in representing the municipal governments of the province on priority issues, including the changes to the Navigable Waters Protection Act being proposed in Bill C-45. SARM is very encouraged that Bill C-45 proposes to rename this act the Navigation Protection Act and appropriately refocus the legislation.

The Navigable Waters Protection Act was enacted in 1882, and it has created unnecessary obstacles that have prevented municipalities in Saskatchewan from building cost effective transportation infrastructure. SARM believes that the act needs to be updated to recognize that a significant amount of water transportation on lakes and rivers today is recreational in nature. It is no longer a common means of everyday transportation of goods and people, as it might have been in 1882 when the act was created. As a result, the existing legislation has become outdated and an unnecessary obstacle to the transportation of those very same goods and people. As currently written, the Navigable Waters Protection Act applies to a very diverse set of waters, including everything from oceans to farmers' ditches. The result is that municipalities in Saskatchewan are often forced to spend time and money to build infrastructure that responds to requirements to accommodate nonexistent public water travel.

In many cases, this means that municipalities are required to install abnormally large culverts or bridge structures where roads cross water, and they must be large enough for a canoe to pass through.

An example that I would like to share with you comes from the Rural Municipality of Insinger, in Saskatchewan, and a bridge replacement project on the Whitesand River. In January 2005, the rural municipality, RM, applied to Transport Canada to build a structure across the river. In April of that year, Transport Canada determined that the waterway was navigable. The determination was made in spite of the fact that the stream bed was blocked by beaver dams, rocks and brush and no one living in the area could recall a canoe ever attempting to travel on the waterway. In July, Transport Canada advised the RM that their proposed design for

**Le président :** Merci, monsieur Amos.

Monsieur Orb, vous avez la parole.

**Ray Orb, vice-président, Association des municipalités rurales de la Saskatchewan :** Merci, monsieur le président. Je m'appelle Ray Orb. Je suis le vice-président de l'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan, ou SARM. J'aimerais d'abord remercier le comité d'avoir invité l'association à présenter son point de vue sur les modifications que le projet de loi C-45 propose d'apporter à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, à la Loi sur les pêches et à la Loi sur la protection des eaux navigables. Parmi toutes ces modifications, ce sont celles relatives à la Loi sur la protection des eaux navigables qui touchent le plus notre association, et ce seront donc d'elles que je parlerai aujourd'hui.

Notre association représente les 296 municipalités rurales de la Saskatchewan et elle est la porte-parole de la Saskatchewan rurale. Elle est aussi la représentante principale des municipalités de la province dans les dossiers prioritaires, y compris les modifications proposées à la Loi sur la protection des eaux navigables dans le projet de loi C-45. Nous voyons d'un bon œil le fait que le projet de loi C-45 propose de donner à cette loi le nouveau nom de Loi sur la protection de la navigation et qu'il en recentre l'objet.

La Loi sur la protection des eaux navigables, qui a été promulguée en 1882, impose aux municipalités de la Saskatchewan des obstacles inutiles, qui nuisent à la création d'infrastructures de transport rentables. Nous croyons que la loi doit être mise à jour parce qu'une partie importante du transport sur les lacs et les rivières est aujourd'hui de nature récréative. Les cours d'eau ne sont plus utilisés couramment pour le transport des marchandises et des personnes, comme c'était probablement le cas en 1882, à l'époque où la loi a été créée. Par conséquent, la loi est maintenant obsolète. En fait, elle nuit au transport des marchandises et des personnes. À l'heure actuelle, la Loi sur la protection des eaux navigables s'applique à des plans d'eau très divers, qui vont des fossés agricoles aux océans. Les municipalités de la Saskatchewan sont donc souvent forcées de consacrer du temps et de l'argent à la construction d'infrastructures qui répondent aux exigences d'un transport maritime public inexistant.

Souvent, les municipalités doivent aménager des ponceaux ou des ponts surdimensionnés là où la route traverse un cours d'eau, simplement pour qu'un canot ait suffisamment d'espace pour passer.

Prenons l'exemple de la municipalité rurale d'Insinger en Saskatchewan, qui devait remplacer un pont sur la rivière Whitesand. En janvier 2005, la municipalité a demandé à Transports Canada d'approuver la construction d'une structure qui enjambrerait la rivière. En avril de la même année, Transports Canada a déterminé que la rivière était navigable, et ce, même si son lit était bloqué par des barrages de castors, des pierres et des broussailles, et que personne dans la région ne se souvenait d'y avoir vu voguer un canot. En juillet, Transports Canada a informé la municipalité que son projet d'aménager deux ponceaux

two 2,700 millimetre culverts and one 3,000 millimetre culvert, for a total cost of \$125,000, did not meet the minimum clearance requirements to accommodate navigation.

The RM was also advised that it would need to install a multi-plate culvert that would cost the taxpayers of the rural municipality \$400,000. To avoid this substantial cost increase, the RM attempted to prove to Transport Canada that the river was not navigable by sending them 56 pictures of barriers to navigation along the Whitesand River.

This visible evidence that the stream was not navigable made no impact and Transport Canada upheld their earlier decision. Their hands were tied.

The RM then approached SARM in December 2005 to work with Transport Canada on their behalf. In February 2006, after many meetings and phone calls, Transport Canada agreed to approve the original three-culvert design. This approval came more than a year after the RM's initial application. This is one example of many.

Municipal governments in Saskatchewan simply do not have sufficient time or funding to wait for approvals to build infrastructure that long ago ceased to be necessary, but which is still required under the current act.

SARM believes that the proposed amendments to the act included in Bill C-45 should help to mitigate situations such as the one I have just described.

The new Navigation Protection Act will clearly list major waterways for which regulatory approval is required for construction projects. It will also allow proponents of the construction projects in unlisted waters, such as the Whitesand River, to proceed without approval from the federal government. The list will provide much needed clarity to municipalities and their residents across Canada.

For years, SARM has been advocating for this distinction. For too long Saskatchewan municipalities have been required to install larger culverts and bridges to accommodate the passage of canoes and other watercraft, whether or not it was on a significant navigation route. SARM does believe that waters used for navigation should continue to be protected and believes the bill will do just that.

I will conclude by saying that roads and bridges are the lifeline for commerce and prosperity in Saskatchewan rural municipalities. Removing the unnecessary requirements, such as those imposed by the current Navigable Waters Protection Act, will help to ensure that the much needed repair and replacement of the rural road network is done in a timely manner and with no unnecessary additional cost. In turn, this will help to ensure that

de 2 700 mm et un autre de 3 000 mm, pour un coût total de 125 000 \$, ne respectait pas le critère de libre passage minimal exigé pour la navigation.

La municipalité a aussi été avisée qu'elle devait installer un ponceau à plaques de tôle ondulée, qui coûterait 400 000 \$ à ses contribuables. Pour éviter cette explosion des coûts, la municipalité a tenté de démontrer à Transports Canada que la rivière n'était pas navigable. Elle a alors envoyé au ministère 56 photos d'obstacles à la navigation sur la rivière Whitesand.

Loin d'être ébranlé par ces preuves visibles que le cours d'eau n'était pas navigable, Transports Canada a maintenu sa décision. La municipalité avait les mains liées.

En décembre 2005, la municipalité rurale d'Insinger a demandé à notre association de traiter avec Transports Canada en son nom. En février 2006, après toute une série de réunions et d'appels téléphoniques, Transports Canada a accepté d'approuver le plan original de trois ponceaux. L'approbation a donc été donnée plus d'un an après le dépôt de la demande initiale d'Insinger. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Les municipalités de la Saskatchewan n'ont tout simplement pas le temps ni les ressources nécessaires pour attendre qu'on leur accorde l'autorisation de construire des infrastructures qui sont inutiles depuis longtemps, mais qui sont toujours exigées par la loi actuelle.

Notre association juge que les modifications que le projet de loi C-45 propose d'apporter à la loi devraient aider à éviter les situations comme celles que je viens de décrire.

La nouvelle Loi sur la protection de la navigation établira une liste claire de grands cours d'eau pour lesquels il faudra obtenir une approbation avant de mener un projet de construction. Elle permettra aussi aux promoteurs de projets de construction dans des eaux non inscrites sur la liste, comme la rivière Whitesand, d'agir sans avoir besoin de l'approbation du gouvernement fédéral. La liste mettra donc les choses au clair, pour le plus grand bien des municipalités canadiennes et de leurs résidents.

Cela fait des années que notre association prône une mesure du genre. Les municipalités de la Saskatchewan sont obligées depuis trop longtemps d'aménager des ponceaux et des ponts de grande taille afin de permettre le passage de canots et d'autres embarcations, peu importe s'il s'agit ou non d'une voie de navigation importante. Nous croyons que les cours d'eau qui sont vraiment utilisés pour la navigation devraient continuer d'être protégés, et la loi nous apparaît efficace à ce sujet.

Je terminerai en disant que les routes et les ponts sont vitaux pour le commerce et la prospérité des municipalités rurales de la Saskatchewan. En éliminant les exigences superflues, comme celles que la Loi sur la protection des eaux navigables impose actuellement, on aide à faire en sorte que les travaux essentiels de réfection et de remplacement des routes rurales aient lieu sans retard et sans dépassement de coûts indus. Les entreprises de la

rural businesses in Saskatchewan remain in their communities and prosper, which, of course, creates positive economic spinoffs for those communities and all levels of government.

SARM thanks and supports the federal government for the amendments they are proposing to the Navigable Waters Protection Act and the result of the benefits that these amendments will provide to our municipalities.

Thank you for the opportunity to appear here today. I will be pleased to answer your questions.

**The Chair:** Thank you. I will ask the deputy chair of the committee, Senator Mitchell, from Alberta, to begin questions.

**Senator Mitchell:** Thank you, gentlemen, for giving us your insights into these proposed changes. Mr. Amos, you addressed this in a variety of ways. On the question of what triggers an environmental review, and you are really focused on the navigation side, it used to be that a project under the Navigable Waters Protection Act would trigger one of three kinds of environmental review: a level 1 screening; a level 2, which is more intense; or a level 3 board review, which is much more rigorous. What will trigger environmental reviews of many such projects if they are not designated, advertised, listed or open for comment? If I were to build a bridge across a waterway and put a piling into a sockeye salmon breeding ground, who would know and take the first step to check that out? Will that kind of project fall between the cracks?

**Mr. Amos:** We live in a different environmental assessment world post-Bill C-38. We have left the previous trigger regime, and, obviously, a regulation designating physical activities was established pursuant to CEAA 2012, which provides a list of projects. If that bridge with a piling is not on the list, and typically I do not believe it would be on the list, then there is no environmental assessment unless, pursuant to section 14(2) of CEAA, the Minister of the Environment designates a given project.

The discretionary door can always be opened pursuant to public outcry or concern. Any given project, unless it is listed in that regulation designating physical activities, will not generate any process.

Ecojustice Canada has been very clear. We have a backgrounder on our website that goes not only to the changes made to the Canadian Environmental Assessment Act in Bill C-38 but also to the regulation designating certain activities. There are significant problems, not the least of which is an overreliance on provincial environmental assessment regimes. We do not believe that these, in most cases, are particularly robust processes.

Saskatchewan rurale pourront ainsi continuer de prospérer dans leurs collectivités. N'oublions pas que les retombées économiques générées par ces entreprises profitent à la fois aux collectivités et aux différents ordres de gouvernement.

Nous appuyons les modifications proposées à la Loi sur la protection des eaux navigables, et nous remercions le gouvernement fédéral des bienfaits qu'elles auront pour nos municipalités.

Merci encore de nous avoir invités à témoigner. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci. J'invite le vice-président du comité, le sénateur Mitchell, de l'Alberta, à poser les premières questions.

**Le sénateur Mitchell :** Je vous remercie, messieurs, de nous avoir fait part de vos réflexions sur les modifications proposées. Monsieur Amos, vous avez abordé la question sous divers angles. Au sujet de ce qui déclenche un examen environnemental, et vous vous concentrez vraiment sur l'aspect de la navigation, auparavant, le projet visé par la Loi sur la protection des eaux navigables pouvait faire l'objet de l'un des trois types d'examen environnementaux; une évaluation de niveau 1; une évaluation de niveau 2, qui est plus approfondie; ou un examen de niveau 3, qui est beaucoup plus rigoureux, et qui est mené par une commission d'examen. Quel sera l'élément déclencheur de tels examens environnementaux de nombreux de ces projets s'ils ne sont pas désignés, annoncés, inscrits à une liste ni ouverts aux commentaires? Si je voulais construire un pont enjambant un cours d'eau et, pour cela, planter un pieu en plein milieu d'une aire de reproduction du saumon rouge, qui le saurait et ferait des démarches pour s'informer? Est-ce le genre de projet qui glissera entre les mailles du système?

**M. Amos :** Le contexte a changé, pour ce qui est des évaluations environnementales, depuis le dépôt du projet de loi C-38. Nous avons abandonné le régime antérieur qui déclenchait les évaluations et, bien entendu, un règlement pour désigner les activités physiques a été établi en vertu de la LCEE de 2012, qui prévoit une liste de projets. Si ce pont, avec le pieu, ne figure pas sur la liste, et je ne pense pas qu'il y serait, aucune évaluation environnementale n'est effectuée à moins que, conformément au paragraphe 14(2) de la LCEE, le ministre de l'Environnement désigne un projet donné.

Face au mécontentement des citoyens, il est toujours possible de faire usage de pouvoir discrétionnaire. Les projets ne déclenchent pas automatiquement de processus particulier, exception faite de ce qui figure dans le règlement désignant les activités physiques.

La position d'Ecojustice Canada est très claire. Nous avons publié un document d'information sur notre site web qui porte non seulement sur les changements apportés à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, dans le cadre du projet de loi C-38, mais également au règlement désignant certaines activités. Nous avons recensé de graves problèmes, notamment le fait qu'on s'en remet beaucoup trop aux régimes d'évaluation environnementale provinciaux. À notre avis, la plupart de ces processus ne sont pas suffisamment rigoureux.

We are concerned generally with the direction that the federal government is taking vis-à-vis planning around projects. It is our feeling that with the changes proposed, including those to the Navigable Waters Protection Act, we are shifting toward an under regulated approach. Regulation does not have to mean that industry or project proponents are overburdened because there are smart ways of going about regulation. However, on the sides of environmental assessment, navigation and navigable waters protection, it is a complete disengagement.

A comment was made recently by the prominent corporate law firm, Blakes, Cassels & Graydon LLP. We quote them in a commentary published in *The Globe and Mail* today, a copy of which we provided to the committee. They suggested that the changes amount to the federal government taking itself out of the approvals business. That is pretty blunt.

**Senator Mitchell:** I am interested in your statement that you agree there should be some changes and that it is not a perfect process. I too am concerned about loading this on the private sector and individuals who may or may not have the resources to take someone to court, and probably will not do that. How would they know if they have not had a review of that piling going into sockeye salmon habitat? How would they know to do it? What could be done at the front end, in your estimation, to make this situation better so that Mr. Orb's problem could be dealt with in a more effective and efficient way? Do you have specific ideas about that?

**Mr. Amos:** Certainly. This government has already gone a long way to removing a number of these irritants with the 2009 changes to the NWPA.

**Senator Mitchell:** Mr. Orb's case was 2005-06, so it may have been accommodated already.

**Mr. Amos:** Yes, I believe that it had been accommodated by the establishment of ministerial regulation and ministerial order exemptions for minor works in minor waters.

**Senator Mitchell:** This might be overkill.

**Mr. Amos:** A ministerial order established by then Minister Baird in 2009 identified specific classes of works that would be exempted from the approvals process. It went a long way toward solving the problem identified by municipalities. I do not see what these proposed amendments will do, apart from ripping apart the apparatus for federal approvals of obstructions to navigation. This is akin to taking a paddle to crack an egg.

**Senator Patterson:** I would like to thank the witnesses. On Senator Mitchell's question, the Department of Transport told the committee that many other acts exist to protect waters other than the proposed navigation amendments. With reference to the piling in the sockeye salmon habitat, would you not agree that provisions in the Fisheries Act prohibit impairment of fish habitat

De façon générale, l'attitude adoptée par le gouvernement fédéral par rapport à la planification de projets nous préoccupe. Nous estimons qu'en vertu des changements proposés, notamment à la Loi sur la protection des eaux navigables, le gouvernement s'oriente vers un régime insuffisamment réglementé. Il est faux de penser que la réglementation impose un fardeau excessif aux intervenants du secteur et aux promoteurs de projets; il est tout à fait possible de procéder intelligemment. Pour ce qui est des évaluations environnementales, de la protection de la navigation et des eaux navigables, le désengagement est total.

Nous vous avons fourni un article publié aujourd'hui dans le *Globe and Mail* où il est question d'un commentaire fait par le grand cabinet d'avocats Blakes, Cassels & Graydon LLP. D'après ce cabinet d'avocats, par l'entremise des modifications proposées, le gouvernement fédéral abandonne ses responsabilités en matière d'approbation. C'est très clair.

**Le sénateur Mitchell :** Je trouve intéressant que vous ayez dit que le processus n'était pas parfait et qu'il serait bon d'y apporter des changements. J'estime, moi aussi, qu'il ne faudrait pas refiler ces responsabilités au secteur privé ou à des particuliers qui n'ont pas nécessairement les ressources nécessaires pour tenter des poursuites devant les tribunaux et ne le feraient donc sans doute pas. Comment savoir ce qu'il en est s'il n'y a pas eu d'examen des conséquences de la construction de pieux au beau milieu d'un habitat du saumon rouge? Comment sauraient-ils s'y prendre? À votre avis, que faudrait-il faire au début pour améliorer les choses et pour qu'on puisse régler les problèmes comme ceux de M. Orb plus efficacement? Auriez-vous des suggestions concrètes à nous faire dans ce sens?

**M. Amos :** Oui, tout à fait. Le gouvernement a déjà éliminé beaucoup de ces irritants grâce aux changements apportés à la Loi sur la protection des eaux navigables en 2009.

**Le sénateur Mitchell :** Le projet de M. Orb remonte à 2005-2006, donc ces problèmes ont sans doute déjà été réglés.

**M. Amos :** Oui, je pense que les problèmes ont été réglés par la mise en œuvre de règlements et d'exemptions ministériels visant les petits projets dans les cours d'eau secondaires.

**Le sénateur Mitchell :** Ça, c'est peut-être aller un peu trop loin.

**M. Amos :** En vertu d'un arrêté ministériel adopté en 2009 par le ministre de l'époque, M. Baird, il existe des classes précises de projets qui sont exemptées du processus d'approbation. Cette mesure a permis, en grande partie, de régler le problème soulevé par les municipalités. Je ne vois pas très bien ce que les modifications proposées permettront de faire, mis à part éviscérer le régime fédéral d'approbation touchant les obstacles à la navigation. C'est un peu comme si on prenait une rame pour casser un œuf.

**Le sénateur Patterson :** J'aimerais remercier les témoins. En réponse à la question du sénateur Mitchell, les représentants du ministère des Transports ont dit qu'il existait bon nombre de lois visant la protection des eaux, à part les modifications proposées à la Loi sur la protection des eaux navigables. Pour ce qui est de l'exemple de pieux qui seraient enfoncés dans un habitat du

without process? I believe it is in section 23 on fish for commercial, Aboriginal or recreational use. Would provisions in the Fisheries Act be triggered by that project?

**Mr. Amos:** Other lawyers at Ecojustice Canada are more able than I in matters related to the Fisheries Act. However, I would suggest that we are in transition. The fundamental changes to section 35 — habitat protection provisions — in the Fisheries Act have yet to come into force. That requires an order-in-council.

My understand is that DFO is waiting for a series of regulatory and policy ducks to be lined up before that order-in-council is put in place and the new regime comes into effect.

The upshot of the changes is that there will only be protection for habitat related to Aboriginal, recreational or commercial fisheries. In the case of sockeye salmon, that is obviously a matter of a fishery, and so there would likely be some form of protection pursuant to the Fisheries Act. However, it is quite possible that you could take the exact same project example, a bridge with a pile, which would apparently impact a less important fish species that is not commercially or recreationally fished or fished by Aboriginal peoples, which would no longer be subject to section 35 protections and would most certainly fall through the cracks.

I think that where the greatest damage will be done as between the changes both to the Fisheries Act and to the Navigable Waters Protection Act will be on small feeder creeks, small waterways that provide the habitat for fish that are not commercially sought but which are absolutely necessary, not only for ecosystems but also for those more commercially important fish.

I would urge this government to contemplate how it is that impacts to navigable waters might occur and to contemplate what Commissioner Cohen suggested in his report when he was speaking about the changes being made to the Fisheries Act regime and the rollback of protections. I would suggest that these changes made to the NWPA are in lockstep philosophically with an approach to regulation and governance, but they are going to conspire together to result in much less protection for small waterways and the ecosystems associated.

**The Chair:** I will say that we have a certain amount of time. I appreciate that the questions have been pretty succinct, and we do want to hear the answers. However, remember that every senator wants to ask a question, and I do not want to get to the end and say to three senators, “You have one minute apiece.” I think it would be fair to everyone if we tightened it up a bit, and if you

saumon rouge, ne seriez-vous pas prêt à reconnaître qu'en vertu des dispositions de la Loi sur les pêches, il est tout simplement interdit d'endommager un quelconque habitat du poisson? Je pense que c'est à l'article 23, qui porte sur la pêche commerciale, récréative et pratiquée par les Autochtones, qu'il en est question. Les dispositions de la Loi sur les pêches s'appliqueraient-elles à ce projet-là?

**M. Amos :** Il y a d'autres avocats à Écojustice Canada qui connaissent la Loi sur les pêches mieux que moi. Par contre, je dirai tout de même que nous sommes dans une période de transition. En effet, les changements fondamentaux apportés à l'article 35 de la Loi sur les pêches, qui portent sur la protection de l'habitat, ne sont pas encore entrés en vigueur puisque ça se fait par décret.

Si j'ai bien compris, au ministère des Pêches et des Océans, on préfère attendre que tous les changements réglementaires et de politique soient terminés avant de procéder à la mise en vigueur du nouveau régime par le biais d'un décret en conseil.

Ce qu'il y a de positif, c'est qu'après les changements, il y aura des dispositions régissant la protection des habitats relativement à la pêche autochtone, récréative et commerciale. Dans le cas du saumon rouge, qui est bien évidemment une espèce pêchée, il y aura sans doute des mesures de protection en vertu de la Loi sur les pêches. Par contre, il est tout à fait plausible que le même projet, c'est-à-dire la construction de pieux pour soutenir un pont, situé dans un endroit où c'est l'habitat d'une espèce de poisson moins importante qui est pêché ni à des fins commerciales ou récréatives ni par les Autochtones, ne soit pas assujéti à l'article 35 et tombe entre les mailles du filet.

Je pense que les changements apportés et à la Loi sur les pêches et à la Loi sur la protection des eaux navigables seront particulièrement préjudiciables aux petits bassins d'alimentation et aux petits cours d'eau qui constituent l'habitat de poissons qui ne sont pas pêchés commercialement, certes, mais dont la survie est absolument nécessaire, non seulement pour nos écosystèmes mais également pour les espèces de poisson commerciales.

J'exhorte le gouvernement à étudier attentivement les conséquences des modifications apportées au régime de protection des eaux navigables et à prendre très au sérieux les propos du commissaire Cohen dans son rapport relativement aux changements apportés à la Loi sur les pêches et au relâchement des protections. Je reconnais que les modifications apportées à la Loi sur la protection des eaux navigables cadrent parfaitement avec une certaine philosophie relativement à la réglementation et à la gouvernance, mais ce qu'il faut savoir, c'est que le tout va se solder par l'assouplissement de la protection des petits cours d'eau et des écosystèmes qui y sont associés.

**Le président :** Je vous rappellerai que nous sommes limités dans le temps. Je reconnais que les questions ont été assez succinctes et c'est vrai que nous voulons avoir le temps d'entendre les réponses. Par contre, il faut se souvenir que chacun des sénateurs désire poser une question et je ne voudrais pas qu'on se retrouve à la fin de la réunion et que je sois obligé de dire à trois sénateurs : vous

could respond to the question as directly as you possibly can. I am not trying to thwart you in what you are trying to say. I think that, as a lawyer, you will understand that quite well.

**Mr. Amos:** I appreciate the remark, chair.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Lang:** I think it has to be put on the record that every senator around this table is concerned about the environment. We all live in Canada and we all have concerns. What we are trying to do here is to find a balance. That is where I would like to see organizations such as yours contribute in that manner, to say, "Can we find that balance?"

I have two questions, first to Mr. Amos.

In your opening statement, you made the point that Transport Canada, under the present 1882 law, has mounds of paper to go through to give approvals to construction projects such as Mr. Orb cited earlier. Subsequently, in some cases, they are unable to do their job; and second is whether or not it is necessary.

What would you recommend in order for Transport Canada to meet their objectives and not be clogged down with bureaucratic mounds of water such that they cannot do the job they have been asked to do in those important navigable waters?

My next question is for Mr. Orb.

With respect to the project you cited, perhaps you would outline the other permits required to do that type of construction. I think this is a point that must be outlined here, that you do not only go to navigable waters; there are permits from highway departments, environmental permits from the province, and numerous other avenues you must obtain before you can actually begin construction. I think that should go on the record as well.

Perhaps, Mr. Amos, you could tell us what you would do to streamline this, and then perhaps Mr. Orb could comment in respect to the various other authorities.

**Mr. Amos:** Number one, I do not think it should be taken as a given that there now remain mounds of paper.

**Senator Lang:** I recited you.

**Mr. Amos:** I should have said that pre-2009 changes to the NWPA, there would have been an argument that there was an excessive workload and a backlog of approvals. There is no reason to believe that, pursuant to changes made to exemptions for minor works and minor waters, that that backlog exists. There is no evidence before me that suggests that is the case.

avez une minute chacun. Comme je voudrais éviter qu'il y en ait qui se sentent lésés, je vous demanderais de poser des questions succinctes et d'y répondre le plus succinctement possible. Je ne voudrais certainement pas vous couper la parole, mais en tant qu'avocat, je pense que vous comprenez bien ma situation.

**M. Amos :** Je vous remercie de votre intervention, monsieur le président.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Lang :** Il est important de dire officiellement que tous les sénateurs ici présents ont à cœur la question environnementale. Nous habitons tous au Canada et avons chacun nos préoccupations. Ce qu'on essaie de faire, c'est de trouver le juste équilibre. C'est justement pour tenter de trouver cet équilibre qu'on devrait mettre à contribution des organisations comme la vôtre.

J'aimerais poser deux questions, la première s'adressera à M. Amos.

Dans vos remarques liminaires, vous avez fait remarquer que les fonctionnaires de Transports Canada, en vertu de la loi actuelle qui date de 1882, doivent passer au travers de montagnes de documents avant de pouvoir approuver des projets de construction comme celui de M. Orb dont on a parlé plus tôt. Par conséquent, dans certains cas, ils sont incapables de faire leur travail comme il se doit; on se demande aussi si tout cela est vraiment nécessaire.

Que proposeriez-vous pour que Transports Canada puisse atteindre ses objectifs et que ses fonctionnaires ne soient pas ensevelis sous la paperasse et puissent faire le travail qu'on leur demande relativement à ces voies navigables importantes?

Ma question suivante s'adresse à M. Orb.

Vous avez évoqué un projet. Pourriez-vous décrire les autres permis que vous devez obtenir pour faire ce genre de travaux. Je crois qu'il faut souligner que vous devez faire d'autres démarches qui n'ont pas rapport avec les voies navigables. Il y a les permis des services de la voirie, des permis provinciaux touchant à l'environnement et différents autres documents qu'il faut obtenir avant de pouvoir commencer les travaux. Je pense qu'il faut qu'on le dise également.

Monsieur Amos, expliquez-nous comment on pourrait simplifier le processus, puis M. Orb pourra répondre à ma question relative aux autres autorisations.

**M. Amos :** Premièrement, il ne faut pas partir du principe qu'il y a actuellement des montagnes de paperasse.

**Le sénateur Lang :** Je vous ai cité.

**M. Amos :** J'aurais dû dire plutôt qu'avant les modifications apportées en 2009 à la Loi sur la protection des eaux navigables, on aurait pu faire valoir que la charge de travail était lourde et qu'il y avait un grand nombre de demandes d'autorisation en attente. Toutefois, compte tenu des changements apportés et de l'exemption consentie pour les ouvrages mineurs et les cours d'eau mineurs, rien ne porte à croire qu'il y ait des demandes en attente. Rien ne semble indiquer que ce soit le cas.

Second, I would suggest, as I did in my earlier comments, that the mounds of paper that may still be on the desks of Transport Canada officials will soon be on the desks of superior court judges or before small claims courts.

I would suggest that one thing that could be done that would potentially prevent or lessen the degree to which litigation becomes a serious issue is to build back in the notice requirements so that community members are not taken aback when a municipality or a project proponent obstructs a waterway in some way. If people know in advance what is coming down the pipe or what obstruction will be generated, there is actually an opportunity to discuss. However, without notice and comment period, *ex post facto* plans will be made, construction already engaged, contracts signed, and then conflict, and that does not speed up anything. It is a “be careful what you wish for” scenario.

**Senator Lang:** I want to make one point. You obviously do not have much faith in the provinces or territories to take on their responsibilities. Quite frankly, you are aware that with some of those legislative approvals, someone who has to apply for a project has to go through a public process to let the public know what they are doing, either the municipal government or the project proponents themselves.

Perhaps Mr. Orb would like to comment on that.

**Mr. Orb:** Yes, thank you. To answer your question about the other entities we have to get approval from, in the case that they deem the stream to be fish bearing or to support fish habitat, we have to also get a permit from DFO. In my own municipality last year, we had to apply for a permit from DFO. It also requires special design and installation of culverts, which are very expensive.

Talking to a farmer who lived nearby for over 50 years, he said there had never been fish in that stream, ever. SARM actually testified on that issue last spring, and we said that, naturally, we care about the environment and we will not destroy fish habitat, but we do not think it is necessary. This is another onerous set of rules we have to go through.

I know a little bit about the Environmental Assessment Act. I know that the big projects will still be looked at by the federal government and the smaller projects will be looked at by the provinces. The Province of Saskatchewan, I think in about four years, is adopting a new environmental code.

Those kinds of things are results based. Whatever projects we have to do, we still have to play by the rules, if they change the definition of navigable waters. They have told us where the streams are already. If they are streams that only run for a day or two sometimes in the spring, they are not navigable, so we are happy with that. We will have a new set of rules. The perception from the public that these things may not be looked at is false. I do not believe that will not be the case at all and that it will be a much more efficient system.

Deuxièmement, on peut craindre, comme je l'ai dit tout à l'heure, que les montagnes de dossiers qui se trouvent encore sur le bureau des fonctionnaires de Transports Canada se retrouvent bientôt sur le bureau des juges de la Cour supérieure ou des cours des petites créances.

Pour éviter ou atténuer le risque de poursuites, on pourrait rétablir l'exigence d'un préavis de manière à ce que les citoyens ne soient pas surpris lorsqu'une municipalité ou un promoteur bloque un cours d'eau. Si les gens sont au courant de ce qu'on entend faire, ils auront l'occasion d'en discuter. Toutefois, s'il y a ni préavis ni période pendant laquelle les citoyens pourront s'exprimer, la population sera mise au courant après coup, une fois que les plans auront été tracés, les contrats signés et les travaux commencés. Cela va engendrer des conflits, ce qui n'accéléra pas les choses. Il faudrait bien y penser.

**Le sénateur Lang :** Permettez-moi un commentaire. De toute évidence, vous n'avez pas une grande confiance dans la capacité des provinces ou des territoires d'assumer leurs responsabilités. En fait, vous savez qu'en vertu de certaines mesures législatives, le promoteur d'un projet ou la municipalité doit respecter un processus public et informer la population de ce qu'il entend faire.

M. Orb voudra peut-être commenter.

**M. Orb :** En effet, merci. Pour répondre à votre question au sujet des autres autorisations qu'il faut obtenir, voici ce que je dirais. Si le ruisseau en question contient du poisson ou un habitat pour le poisson, il faut aussi obtenir un permis du MPO. L'année dernière, notre municipalité a dû demander une autorisation du MPO. Il faut également concevoir et installer des ponceaux, qui sont très coûteux.

Un agriculteur qui habite près de là depuis plus de 50 ans m'a dit qu'il n'y avait jamais eu de poisson dans ce ruisseau, absolument jamais. La SARM, l'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan, a d'ailleurs témoigné à ce sujet au printemps dernier. Nous avons dit qu'évidemment nous nous soucions de l'environnement et que nous ne voulons pas détruire l'habitat du poisson, mais que nous ne croyons pas que tout cela soit nécessaire. Il faut respecter une autre série de règles très coûteuses.

Je connais un peu la Loi sur l'évaluation environnementale. Je sais que le gouvernement fédéral va continuer d'examiner les grands projets et que les provinces examineront les plus petits projets. La province de la Saskatchewan, dans environ quatre ans je pense, va adopter un nouveau code environnemental.

Ce genre de chose est fondé sur les résultats. Peu importe le projet, nous devons toujours respecter les règles, si on change la définition d'eaux navigables. On nous a déjà dit où sont les ruisseaux. Si ce sont des ruisseaux qui ont seulement de l'eau pendant un jour ou deux le printemps, ils ne sont pas navigables, donc nous sommes heureux avec cela. Nous aurons un nouvel ensemble de règles. La perception du public que ces choses peuvent ne pas être examinées est fautive. Je ne crois pas que ce sera le cas du tout; ce sera un système beaucoup plus efficace.

One suggestion we may have in regard to DFO is that there could be an online approval system where people go actually online to an interactive site and municipalities can apply, and in that case DFO will be able to work with the municipalities. It is not time consuming at all. It is easy to understand. That would be a good system if it actually comes into being.

**The Chair:** I am familiar with British Columbia, and in no waterway can you construct or do anything, even a creek or something that only runs for part of a year, within 15 metres of either side of the centre. You cannot construct anything without a permit. You have to get whatever permits are required, and I am not sure what they are, but I know that takes place in B.C.

[Translation]

**Senator Massicotte:** Mr. Amos, government officials told us that the proposed amendments to Bill C-45 would in no way hinder the existing environmental law nor the necessary permits. From reading your articles and listening to your speeches, it would seem that the amendments to fish habitat protection for example will be significantly watered down.

Could you clarify your comments on that? Is Bill C-45 effectively proposing a change to environmental regulation?

**Mr. Amos:** Fundamentally, Senator Massicotte, environmental protection under the Navigable Waters Protection Act has already been changed through a recent budget implementation act. This changed the way environmental impact assessments are initiated. Currently, obtaining approval under the Navigable Waters Protection Act does not require an environmental impact assessment. The changes being considered now would not translate into major changes.

That being said, we must acknowledge that protecting navigation cannot be separated from protecting the water medium. It is impossible to consider navigation without the waterway which requires a certain flow.

This law has always indirectly dealt with environmental protection. However, it is clear in rulings handed down by Canadian courts, including the Supreme Court of Canada, that navigation protection has always been linked to navigable waters protection.

In the past, a process of environmental impact assessments was used. Now, however, these two concepts of protection will be completely separated and we feel that this is an artificial separation.

**Senator Massicotte:** You mentioned the importance of flow for fish habitat. I am no expert on the matter, and that is why we invite expert witnesses like yourself. The proposed bill states that if more than two thirds of the width of the river is obstructed at

Une suggestion que nous aurions quant à Pêches et Océans est qu'il pourrait y avoir un système d'approbation en ligne. Les gens pourraient consulter un site interactif en ligne et les municipalités pourraient présenter une demande, et dans ce cas Pêches et Océans pourrait travailler avec les municipalités. Cela prendrait peu de temps. C'est facile à comprendre. Ce serait un bon système si on le créait.

**Le président :** Je connais la Colombie-Britannique, et on ne peut rien construire dans une voie navigable, même un ruisseau ou quelque chose qui a seulement de l'eau pendant une partie de l'année, à moins de 15 mètres des deux côtés du centre. On ne peut rien construire sans un permis. Il faut obtenir les permis requis, et je ne sais pas lesquels, mais je sais que c'est ce qui se fait en Colombie-Britannique.

[Français]

**Le sénateur Massicotte :** Monsieur Amos, les fonctionnaires ont témoigné que les amendements proposés au projet de loi C-45 ne nuisaient aucunement à la loi existante sur l'environnement et tous les permis nécessaires. Quand on lit vos articles et qu'on écoute vos discours, on a l'impression que les amendements seront dilués de façon importante en ce qui concerne la protection des habitats des poissons, entre autres.

Pouvez-vous clarifier vos commentaires à ce sujet? Y a-t-il vraiment un changement de réglementation environnementale sur ce qui est proposé au projet de loi C-45?

**M. Amos :** Fondamentalement, sénateur Massicotte, la protection accordée à l'environnement par le biais de la Loi sur la protection des eaux navigables a déjà été changée par le biais d'une récente loi sur le budget à cause du changement de la façon dont les études d'impact environnemental ont débuté, puisque maintenant, une approbation suite à la Loi sur la protection des eaux navigables ne génère pas d'étude d'impact environnemental. Avec les changements que nous contemplons maintenant, il n'y a vraiment pas de grands changements.

Mais ceci étant dit, il faut savoir que la protection de la navigation ne peut pas être séparée de la protection du médium de l'eau qui le sous-tend. Il est impossible de considérer que la navigation n'est pas soutenue par un cours d'eau qui a besoin d'un débit particulier pour continuer.

La protection de l'environnement a toujours été indirecte par le biais de cette loi, mais il est clair, dans les décisions des tribunaux canadiens jusqu'à la Cour suprême, que la protection de la navigation a toujours été liée à la protection des eaux navigables.

Auparavant, c'était par le biais d'un processus d'étude d'impact environnemental mais maintenant, ce sera complètement séparé et nous trouvons que cette séparation est artificielle.

**Le sénateur Massicotte :** Vous parlez de l'importance du courant pour l'habitat des poissons. Je suis loin d'être expert, c'est pour cela qu'on a des témoins experts comme vous, mais le projet de loi proposé dit que si on obstrue plus des deux tiers de la largeur de la

low tide, a special permit would be required. In other words, no more than two thirds of the river's width can be affected. This leads me to believe that the remaining third would not be adequate for fish habitat from a scientific point of view. I have been told that this criterion of two thirds has existed for a hundred years around the world, and that there has not been a serious impact of water flows on fish habitat. Do you disagree?

**Mr. Amos:** An obstruction could still have a detrimental effect on navigation and species despite this limit of two thirds. Regardless of the river or the size of the obstruction, navigable waters could still be negatively affected.

**Senator Massicotte:** Are you speculating when you refer to two thirds?

**Mr. Amos:** Yes, exactly.

**Senator Massicotte:** But there is no evidence to the contrary. No scientific study shows if this is good or not.

**Mr. Amos:** No, this is an artificial rule. In reality, we would analyze each case individually.

[English]

**Senator Seidman:** Mr. Amos, I will pursue this a bit because I am still a little confused. Earlier this week, we talked about this. Last week, we had Mr. Gorall here, who is the Director General of the Navigable Waters Protection Task Force. He said clearly that there was nothing in these amendments that altered the roles and responsibilities of other federal departments and agencies or those of the provincial, territorial or municipal governments. In other words, all the existing regulations are still in effect. For example, in Quebec, I know that the environmental protection laws are extremely strict. You have said clearly in your presentation that the municipalities and provinces will not be able to deal with this. I do not really understand that. You keep saying that in response to everybody's questions here. I do not really understand why you think that the current regulations in effect in the provinces, territories and municipalities will not be able to pick up the slack?

**Mr. Amos:** I appreciate the question, and this goes to Senator Lang's question as well. The answer is very simple. The provinces and territories have no jurisdiction over navigation. While provinces and territories can engage in environmental assessments and deal with riparian issues and have all sorts of jurisdictions around waterways and in waterways, they do not have the jurisdiction to regulate navigation. That is constitutionally given under section 92 to the federal government. It is not a question of whether a province has strong regulations. As it pertains to the protection of navigation, what a province may have in place in regard to separate permits just does not apply. It has no bearing on the matter.

rivière à marée basse, on a besoin d'un permis en particulier, autrement dit, on ne peut se permettre d'affecter plus que les deux tiers. Cela me laisse croire que le tiers qui restera n'est pas adéquat du point de vue scientifique de l'habitat des poissons. On m'a dit que cela fait 100 ans que ce critère des deux tiers existe dans le monde entier et il n'y a pas eu d'impact grave au point des courants d'eau sur l'habitat des poissons. Avez-vous un avis contraire?

**M. Amos :** Je dirais très simplement qu'il serait très difficile de prétendre qu'une interdiction de créer une obstruction sur les deux tiers d'une rivière ne sera pas nocive à la navigation et aux espèces, c'est-à-dire que sur n'importe quelle rivière, cela pourrait être une proportion d'obstruction différente qui pourrait avoir un impact négatif sur les eaux navigables.

**Le sénateur Massicotte :** C'est une spéculation que vous faites, les deux tiers?

**M. Amos :** Oui, exactement.

**Le sénateur Massicotte :** Mais on n'a pas d'indication contraire, aucune étude scientifique ne dit si c'est bon ou pas.

**M. Amos :** Non, c'est une règle artificielle et la réalité sera au cas par cas.

[Traduction]

**Le sénateur Seidman :** Monsieur Amos, je vais poursuivre ce point un peu parce que ce n'est pas tout à fait clair pour moi. On en a parlé plus tôt cette semaine. La semaine dernière, on a entendu M. Gorall, le directeur général du Groupe de travail sur le Programme de protection des eaux navigables. Il a dit clairement qu'il n'y avait rien dans ces modifications qui changeait les rôles et responsabilités d'autres organismes et ministères fédéraux ou ceux des provinces, territoires ou municipalités. En d'autres termes, tous les règlements existants restent en vigueur. Par exemple, je sais que les lois de protection environnementale sont extrêmement strictes au Québec. Vous avez dit clairement dans votre exposé que les municipalités et les provinces ne seront pas en mesure de s'adapter. Je ne comprends pas vraiment cela. Vous répondez ainsi aux questions de tout le monde ici. Je ne comprends pas vraiment pourquoi vous croyez que les règlements actuels en vigueur dans les provinces, les territoires et les municipalités ne seront pas à la hauteur.

**M. Amos :** Je vous remercie de la question, et ceci répondra à la question du sénateur Lang aussi. La réponse est très simple. Les provinces et territoires n'ont aucune compétence en matière de navigation. Bien que les provinces et les territoires puissent mener des évaluations environnementales et traiter de questions riveraines et aient toutes sortes de compétences autour des voies navigables et dans celles-ci, réglementer la navigation ne relève pas de leurs compétences. Cette responsabilité est donnée au gouvernement fédéral en vertu de l'article 92 de la Constitution. Ce n'est pas une question de bons règlements provinciaux. En ce qui a trait à la protection de la navigation, ce qu'une province a en place pour des permis distincts ne s'applique tout simplement pas. Ce n'est pas pertinent.

I definitely take issue with your characterization of Quebec's environmental protection regime. The environment commissioner, under the Auditor General, in his reports indicates quite clearly that the environmental protection regime in Quebec both in terms of how it is framed and how it is implemented leaves much to be desired. That is not me saying this; this is an authority that is responding to the national assembly.

Leaving that aside, this is not about saying the provinces do not know how to do this or the provinces do not have appropriate notice and comment periods and are not capable of doing their jobs. Absolutely, provinces are capable of doing their jobs, and they have effective processes. However, when it comes to the protection of navigation, that is simply not within their constitutional jurisdiction. It is no more complicated than that.

**The Chair:** Are you okay?

**Senator Seidman:** No, I am still confused in the sense that this protects navigation. This new act protects navigation and transport, but the environmental piece, the regulations that apply to all the environmental reviews on anything that might occur in waterways, still falls under CEAA, for example, and all the environmental regulatory agencies in the provinces. I am still confused about this.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Baker:** This is perhaps a good place for me to start and try to get to the bottom of this. Mr. Amos is an expert on jurisdiction.

I want to congratulate him on his efforts in the Supreme Court of Canada decision over the summer in which he represented one of the applicants on a different matter.

First, it is not just fish that are of commercial value or that are recreational need or Aboriginal need. The fish also have to be licensed. When you look up the definition of recreational fishery, it is the fish that are licensed, so there is a further restriction on the authority of the Department of Fisheries and Oceans under these changes.

Getting back to the main point that was asked of you by the senator, as I understand, you started off by saying that with a reference to the *Friends of the Oldman River Society v. Canada* case. You said that the Minister of Transport, under the Navigable Waters Protection Act, those waters that he had authority over, there was also a requirement for environmental standards to be applied to his decisions because of the decision of the Supreme Court of Canada in *Oldman River*.

As I recall, that case involved an application for certiorari and mandamus. Certiorari first to strike down the Minister of Transport's decision and mandamus to force him to pay attention to the environment. Every answer that we have heard from the government so far on these changes has been, "Oh, this is only for navigation, it has nothing to do with the environment."

Je suis en désaccord avec votre description du régime de protection de l'environnement du Québec. Le commissaire à l'environnement, qui relève du vérificateur général, indique très clairement dans ses rapports que le régime de protection de l'environnement au Québec laisse beaucoup à désirer à la fois en ce qui a trait à sa structure et à sa mise en œuvre. Ce n'est pas moi qui le dis; c'est une autorité qui répond à l'Assemblée nationale.

Cela mis à part, il ne s'agit pas de dire que les provinces ne savent pas comment ça se fait ou que les provinces n'ont pas de périodes appropriées pour avis et commentaires et ne sont pas capables de faire leur travail. Les provinces sont absolument capables de faire leur travail, et elles ont des processus efficaces. Cependant, en ce qui a trait à la protection de la navigation, ça ne relève simplement pas de leurs compétences constitutionnelles. Ce n'est pas plus compliqué que cela.

**Le président :** Est-ce que ça vous va?

**Le sénateur Seidman :** Non, je ne le trouve toujours pas plus clair puisque ça protège la navigation. Cette nouvelle loi protège la navigation et les transports, mais l'aspect environnemental, les règlements qui s'appliquent à tous les examens environnementaux sur tout ce qui pourrait se passer dans des voies navigables, est toujours assujéti à la LCEE, par exemple, et tous les organismes de réglementation environnementale dans les provinces. Je ne comprends toujours pas.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Baker :** C'est peut-être un bon moment pour moi de commencer et d'essayer d'aller au fond de cette question. M. Amos est un spécialiste des questions de compétences.

J'aimerais le féliciter pour ses efforts à la Cour suprême du Canada pendant l'été lorsqu'il a représenté un des demandeurs pour une autre question.

Premièrement, ce ne sont pas seulement les poissons qui ont une valeur commerciale ou qui répondent à un besoin récréatif autochtone. Il faut aussi avoir un permis pour les poissons. Quand on cherche la définition de pêche sportive, c'est pour les poissons qu'on a un permis, donc il y a davantage de restrictions sur l'autorité du ministère des Pêches et des Océans en vertu de ces changements.

Pour revenir au point principal de la question que le sénateur vous a posée, selon ce que j'ai compris, vous avez commencé en faisant référence à l'affaire *Friends of the Oldman River Society c. Canada*. Vous avez dit qu'en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables, les décisions du ministre des Transports sur les eaux qui relèvent de sa compétence devaient aussi être assujétiées aux normes environnementales en raison de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Oldman River*.

Je me souviens que cette affaire comprenait une demande de *certiorari* et *mandamus*. *Certiorari* en premier pour rejeter la décision du ministre des Transports et *mandamus* pour l'obliger à prêter attention à l'environnement. Toutes les réponses que nous avons entendues du gouvernement jusqu'ici au sujet de ces changements ont été, « ce n'est que pour la navigation, ça n'a rien

Is your main point that when you remove a river from the Navigable Waters Protection Act under the regulatory authority of the Minister of Transport, you also remove that accompanying responsibility to comply with the environmental standards? Is that your main point?

**Mr. Amos:** I would suggest that the dissociation of environmental protections from navigation protections occurred primarily through Bill C-38 by dissociating the environmental assessment process, by changing the trigger process and moving to a positive list process. That was what achieved the dissociation. We have consistently said this is problematic because we need the federal government to be engaged in environmental assessment in conjunction with the provinces. It is the case that there are federal and provincial regulatory regimes around different aspects of aquatic environmental protection that will still apply.

I think Transport Canada is justified in suggesting that the sky will not fall; environmental protections will still be there. As a basic proposition I can accept that. We do not accept that the protection of navigable waters and the protection of navigation are irrelevant to environmental protection. Historically, it has always been and there has always been — whether judicially or legislatively — an understanding that navigable waters — the environmental sub strata of navigation — is core to the protection of navigation itself.

**Senator Baker:** That is *Oldman River*. That is why you mentioned that. You reduce the number of rivers, navigable waters, and therefore you reduce that environmental component of that coverage under the authority of the Minister of Transport.

**Mr. Amos:** The applicability of *Oldman River* was reduced significantly by the enactment of the Canadian Environmental Assessment Act. With that new environmental assessment regime that came into place federally, we ceased to look at that decision as much, and we are much more focused on the triggering of environmental assessments pursuant to the requirement of an approval under the Navigable Waters Protection Act. We understand that has changed. Bill C-38 has passed, there is a new environmental assessment regime, and now approval under the Navigable Waters Protection Act does not trigger an EA process.

We are in a different world and the new governance regime that is being constructed is one where navigation protection is being completely dissociated from environmental protection, and that is the stated goal of this government. That is what Mr. Gorall explained. It is clear that they want to get out of the business of protecting navigable waters; they want to leave that to other provincial and federal regulatory regimes. The degree to

à voir avec l'environnement. » Est-ce que votre point principal est que lorsqu'on enlève une rivière de la Loi sur la protection des eaux navigables qui relève du pouvoir réglementaire du ministre des Transports, on élimine aussi la responsabilité connexe de respecter les normes environnementales? Est-ce que c'est votre point principal?

**M. Amos :** Je dirais que la dissociation des protections de l'environnement des protections en matière de navigation se fait surtout par l'entremise du projet de loi C-38 en dissociant le processus d'évaluation environnementale, en changeant le processus déclencheur et en passant à un processus de liste positive. C'est ainsi que la dissociation s'est réalisée. Nous avons dit à maintes reprises que c'est problématique puisqu'on a besoin que le gouvernement fédéral participe à l'évaluation environnementale conjointement avec les provinces. Il y a des régimes réglementaires provinciaux et fédéraux reliés à différents aspects de la protection de l'environnement aquatique qui seront toujours en vigueur.

Je crois que Transports Canada a raison de dire que le ciel ne va pas nous tomber sur la tête : les protections environnementales sont là pour rester. Je suis d'accord avec cet énoncé de base. Nous ne croyons pas que la protection des eaux navigables et de la navigation n'a pas d'importance pour la protection environnementale. Par le passé, tant sur le plan juridique que législatif, on a toujours supposé que les eaux navigables — soit la couche sous-marine environnementale de la navigation — sont au cœur de la protection de la navigation elle-même.

**Le sénateur Baker :** Ça revient à la décision *Oldman River*. C'est ce qui explique vos propos. En réduisant le nombre de fleuves, de rivières et d'eaux navigables, on réduit l'aspect environnemental de l'applicabilité de cette décision en vertu de l'autorité du ministre des Transports.

**M. Amos :** L'entrée en vigueur de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale a considérablement réduit l'applicabilité de la décision *Oldman River*. Suite à la création de ce nouveau régime d'évaluation environnementale au niveau fédéral, on s'est détourné de cette décision et on s'est davantage concentré sur le déclenchement d'évaluations environnementales conformément à l'exigence d'approbation en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables. Nous sommes conscients que la situation a changé. Le projet de loi C-38 a été adopté, un nouveau régime d'évaluation environnementale a été créé, et les approbations en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables n'entraînent désormais plus un processus d'évaluation environnementale.

Les temps ont bien changé et le nouveau régime de gouvernance qui prend forme dissocie complètement la protection de la navigation de la protection environnementale, et c'est là l'objectif avoué du gouvernement actuel. C'est ce que M. Gorall vous a expliqué. Il est clair que le gouvernement ne veut plus être responsable de la protection des eaux navigables; il veut déléguer cette responsabilité aux autres régimes de

which this will achieve efficiency and red tape reduction is a separate matter, and we have expressed our opinions on litigation being the new regulation.

**Senator Baker:** I was trying to get to the exact point you were making. I still think I am right; my assessment of the point you are making is the right one. I think you are absolutely correct, but mine is a much simpler explanation than you gave. Anyway, thank you.

**Senator Lang:** In discussing the amendments you must discuss totality. I refer to Senator Baker in his reference to the fact that it applies only to certain number of waterways. Along with that, and I would like to hear Mr. Orb's comments about this as well, there is an opt-in provision that you did not speak to in any great extent in your opening remarks, Mr. Amos. I want to point out that it puts the federal government in the situation where, when it is applied, the new legislation will apply. It is not ignoring those waterways. The other point I want to make and I would like you to comment on, is that we talk about the proponent making the application to opt in under the new legislation. It could be the province. It could be the Yukon Energy Corporation or the Saskatchewan Energy Corporation that asks to go under that act. Perhaps you can make your comments on that and clarify for us that it applies to all waterways if certain actions are taken — in those cases that the waterways that are not in the addendum — but the provision does apply and it is an opt-in clause. Perhaps you could comment quickly on it and Mr. Orb might have a comment on that as well.

**Mr. Orb:** Thank you. I am not familiar with that clause, but I think it would be a good thing if the provinces were allowed to do that. I do not see why that would be a problem. I cannot see anything wrong with it. It would be a good idea.

**Senator Lang:** It is in the legislation.

**Mr. Orb:** Okay, thank you.

**Mr. Amos:** Yes, there is an opt-in provision. My understanding is that the proposed navigation protection act will apply to owners, which could be municipal governments, Crown corporations, any number of project proponents, so the opt-in provisions apply comprehensively. That is not an issue. Our issue is not with the comprehensiveness of the opt-in provision; it is with the reality on the ground of whether this will be used. In some cases there will be sophisticated governmental or Crown corporation entities who, having done their risk analysis, will say it is in our interest to opt in and we will subject ourselves to the approval process. That does not, however, change the fact that the navigation protections that are provided for under the new NPA are greatly reduced as compared with the NWPA. It also does not change the fact that many “less sophisticated” — let us call them — project proponents will not decide to opt in. It is in

réglementation au niveau provincial et fédéral. La mesure dans laquelle cette décision permettra d'accroître l'efficacité et de réduire la paperasse constitue une autre paire de manches, et nous avons exprimé notre opinion quant au litige qu'incarnent nos nouveaux règlements.

**Le sénateur Baker :** J'essayais justement d'en venir au point que vous venez d'expliquer. Je crois toujours que j'ai vu juste : je saisis tout à fait votre argument. Je crois que vous avez absolument raison, mais j'explique la même situation en des termes beaucoup plus simples. Quoi qu'il en soit, je vous remercie.

**Le sénateur Lang :** Quand on parle des modifications, il ne faut pas oublier de discuter de la totalité. Je fais référence à ce que le sénateur Baker a dit quant au fait que les modifications s'appliqueront seulement à un certain nombre de cours d'eau. Dans le même ordre d'idées, il existe une disposition de participation volontaire dont vous n'avez pas parlé en détail, monsieur Amos. J'aimerais aussi que M. Orb nous en parle. J'aimerais souligner que le gouvernement fédéral devra ainsi s'assurer que, quand les modifications s'appliquent, la nouvelle loi s'appliquera elle aussi. Le gouvernement fédéral ne fera pas fi de ces cours d'eau. J'aimerais aussi que vous commentiez l'idée selon laquelle le promoteur pourra demander à participer de façon volontaire en vertu de la nouvelle loi. Il pourrait s'agir de la province. Ou encore, la Yukon Energy Corporation ou la Saskatchewan Energy Corporation pourraient demander à être régies par cette loi. J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet et j'aimerais que vous clarifiiez que les modifications s'appliqueront à tous les cours d'eau si certaines mesures sont prises — dans le cas des cours d'eau qui ne sont pas dans l'annexe —, mais que la disposition s'appliquera et qu'il s'agit d'une clause de participation volontaire. Vous pourriez peut-être faire des commentaires brefs à ce sujet, puis nous donnerons la parole à M. Orb.

**M. Orb :** Merci. Je ne connais pas très bien cette clause, mais je crois qu'il serait favorable que les provinces aient cette option. Je ne vois pas en quoi ça poserait problème. Je n'y vois rien de mal. Ce serait une bonne idée.

**Le sénateur Lang :** C'est dans le projet de loi.

**M. Orb :** Je vois, merci.

**M. Amos :** Oui, il s'y trouve une disposition d'adhésion facultative. Je crois comprendre que la Loi sur la protection de la navigation telle qu'elle proposée s'appliquera aux propriétaires, qui peuvent être des administrations municipales, des sociétés d'État ou des promoteurs de projets; ainsi, les dispositions d'adhésion facultative s'appliqueraient de façon globale. Ça ne pose pas problème. La globalité de la disposition d'adhésion facultative ne nous pose pas problème, mais nous nous demandons si, en réalité, des intervenants s'en prévaudront. Dans certains cas, des organismes gouvernementaux ou des sociétés d'État complexes jugeront, après avoir terminé leur analyse de risque, qu'il est dans leur intérêt de participer et d'être assujettis au processus d'approbation. Toutefois, il n'en demeure pas moins que les protections de la navigation garanties en vertu de la nouvelle Loi sur la protection de la navigation sont

this area where we will see the greatest conflict and the greatest reduction in efficiencies because litigation is not very efficient, as we all know.

**Senator Ringuette:** I want to address the issue of opting in. Yesterday the Canadian Energy Pipeline Association was before us. I asked if the opt-in provision removing litigation was for the construction or construction and operation. They clearly indicated that it was for both. If you look, for instance, at their situation, which is the construction of pipelines that would be interprovincial and probably international in some instances, you would have a great deal of unlisted waterways in such a project.

I find it interesting in all of this that the opt-in provision requiring the approval also removes, not only for the construction but for the duration of the infrastructure that will be built, any civil litigation from happening.

In your presentation, you talked about a greater ability to have civil litigation on unlisted waterways. The flip side to that, from my perspective, is the fact that we are removing quite a high risk to builders, for instance in pipeline issues, from being pursued in a civil court for damage either during the construction or for the 50- or 60-year life of the infrastructure. That is on the one hand.

I would like you to indicate something to us, also. Does the Government of Canada, being the trustee of the public good, not open itself to civil litigation — never mind the builders involved — in regard to unlisted waterways?

**Mr. Amos:** With respect to the interaction between the common law protection of navigation and the NWPA regime to protect navigation, I think that the testimony of Transport Canada is indicative of the correct answer, which is that the opt-in feature reduces the risk of litigation.

The statutory regime protecting navigation and navigable waters does not exhaust Canadian law as it relates to the public right of navigation. That is to say that the common law will always be a safety net, if you will, for the public to protect the public's right of navigation. The NWPA provides a certain level of protection. Quite often an approval from Transport Canada to construct a project that will obstruct a waterway will achieve sufficient protection vis-à-vis civil litigation, in the eyes of the proponent. Typically, they will have a strong argument for a defence of statutory authorization in the context of a public nuisance case.

nettement réduites par rapport à la Loi sur la protection des eaux navigables. De plus, cela ne change rien au fait que de nombreux promoteurs de projets, que nous qualifierons de « moins complexes », décideront de ne pas adhérer au régime. C'est à cet égard que nous assisterons au plus grand nombre de conflits et à la plus importante baisse d'efficacité puisque les poursuites, comme nous le savons tous, n'ont rien d'efficace.

**Le sénateur Ringuette :** J'aimerais qu'on discute de l'adhésion volontaire. Hier, l'Association canadienne de pipelines d'énergie a comparu devant nous. J'ai demandé aux représentants si la disposition d'adhésion volontaire éliminera la possibilité de poursuites pour la construction ou pour la construction et l'exploitation. Ils ont clairement répondu que ça s'appliquerait aux deux. Cette association travaille à la construction de pipelines interprovinciaux et même internationaux dans certains cas, et de tels projets englobent de nombreux cours d'eau qui ne figurent pas dans la liste.

Je trouve intéressant que la disposition d'adhésion volontaire qui exige une approbation empêche aussi toute poursuite civile de survenir, non seulement lors de la construction du projet mais aussi pour toute la durée de vie de l'infrastructure construite.

Dans votre exposé, vous avez parlé d'une capacité accrue de lancer des poursuites civiles pour les cours d'eau qui ne sont pas dans la liste. Selon moi, le revers de la médaille, c'est que nous réduisons grandement le risque pour les constructeurs de pipelines, par exemple, de se faire poursuivre au civil pour dommages, durant la construction du projet ou pendant la durée de vie de 50 ou 60 ans de l'infrastructure. Il s'agit là d'un côté de la médaille.

J'aimerais aussi que vous nous éclairiez sur une autre question. Le gouvernement du Canada, en tant que gardien du bien commun, ne s'expose-t-il pas à des poursuites au civil — oublions un peu les constructeurs impliqués — en ce qui a trait aux cours d'eau qui ne figurent pas dans la liste?

**M. Amos :** En ce qui a trait au lien entre la protection de la navigation en vertu de la common law et le régime de la Loi sur la protection des eaux navigables pour protéger la navigation, je crois que le témoignage de Transports Canada nous a donné la bonne réponse, soit que la disposition d'adhésion volontaire réduit le risque de poursuites judiciaires.

Le régime législatif protégeant la navigation et les eaux navigables n'épuise pas tous les recours du droit canadien, en ce qui a trait au droit public de la navigation. En d'autres mots, la common law sera toujours là pour permettre à la population de protéger le droit public de navigation. La Loi sur la protection des eaux navigables fournit un certain niveau de protection. Aux yeux des promoteurs, un feu vert de la part de Transports Canada pour bâtir un projet qui bloquera un cours d'eau est suffisant pour éliminer le risque de poursuite au civil. En temps normal, une telle autorisation législative permet de protéger les promoteurs dans le cas de nuisance publique.

However, ultimately I think you are correct that the common law does provide for broader protections of that public right of navigation. Although Canadian jurisprudence is not settled on the point of the existence of a public trust doctrine and on the inclusion or exclusion of the public right of navigation, or navigation in general as a component of that a public trust doctrine, it is a matter to be settled in the future. It really would not be a surprise, I do not think, to many if litigation going forward in relation to projects that are on unlisted waterways where the opt-in has not been sought by the proponent — that we may see arguments around navigation as a public right and around the development of the public trust doctrine.

I would say it is not clear that an approval process immediately eliminates the potential for civil litigation. It diminishes the risk but does not eliminate it. However, getting rid of the approval process materially increases the risk.

**Senator Ringuette:** Absolutely.

Since Bill C-38, we have now a bigger risk factor for the Government of Canada — i.e., the taxpayers of Canada — to be subject to litigation. I was looking this morning at a major article in the *Ottawa Citizen* indicating the huge increase in cost for law firms to defend the Government of Canada on different issues. On the one hand, we do something in order to, as the spin says, reduce red tape, costs and so forth. However, on the other hand, you end up with huge costs in the legal sphere of things.

**Senator Wallace:** One of the obvious key elements of the bill is that certain waterways would be listed and afforded the protection under the amended act, and other waterways would be unlisted. On November 1, we heard from Transport Canada's Nathan Gorall, Director General of the Navigable Waters Protection Task Force. He explained the rationale of the department in determining what waterways would be listed and what would be unlisted. I will read a brief portion of his presentation to us. He said:

This would let us zero in on bodies of water that are the busiest or most heavily navigated in the country. This determination is based on statistics that indicate high levels of either recreational boating or freight movement.

He went on to later add that proximity to heavily-populated areas would be relevant, as well. To continue:

This change would enable us to review projects thoroughly on these important waterways, ensuring they comply with all the requirements of the act.

What comments, if any, do you have regarding the criteria that Transport Canada is using to determine which waterways would be listed and which would be unlisted?

Toutefois, je crois que vous avez raison de dire que la common law offre une protection plus large du droit public à la navigation. Bien que la jurisprudence canadienne ne soit pas claire quant à l'existence d'une doctrine de la confiance du public et à l'inclusion ou l'exclusion du droit public de navigation, ou du concept de la navigation en général comme faisant partie d'une doctrine de la confiance du public, c'est une question qui sera tranchée plus tard. Je crois que peu de gens seront surpris si, à l'avenir, les poursuites judiciaires liées à des projets se rapportant à des cours d'eau n'étant pas sur la liste et dans le cas où le promoteur n'aurait pas fait de demande d'adhésion volontaire, on entend des arguments portant sur la navigation comme étant un droit public et sur l'élaboration d'une doctrine de la confiance publique.

Selon moi, il n'est pas clair qu'un processus d'approbation élimine sur-le-champ les risques de poursuites au civil. Ce processus diminue les risques mais ne les élimine pas. Par contre, l'élimination du processus d'approbation accroît considérablement les risques.

**Le sénateur Ringuette :** Tout à fait.

Depuis l'adoption du projet de loi C-38, le gouvernement du Canada, et donc les contribuables canadiens, est plus susceptible d'être poursuivi en justice. Ce matin, j'ai lu un article de fond dans l'*Ottawa Citizen* faisant état de l'énorme augmentation des honoraires d'avocats pour défendre le gouvernement du Canada sur diverses questions. D'un côté, on prend des mesures pour, comme le veut le slogan, réduire la paperasse, les coûts, et cetera. Par contre, d'un autre côté, on se retrouve avec des frais juridiques énormes.

**Le sénateur Wallace :** Un des éléments clés du projet de loi, c'est que certains cours d'eau se retrouveraient sur la liste et seraient protégés en vertu de la loi modifiée, alors que d'autres cours d'eau seraient absents de la liste. Le 1<sup>er</sup> novembre, nous avons entendu des témoignages de Nathan Gorall, le directeur général du Groupe de travail sur la protection des eaux navigables à Transports Canada. Il a expliqué comment le ministère a déterminé quels cours d'eau se retrouveraient sur la liste et lesquels en seraient absents. Je vais vous lire un bref passage de son exposé. Il a dit :

Il nous serait possible de nous concentrer sur les plans d'eau où la navigation est la plus forte ou qui sont les plus fréquentés du pays. Cette conclusion repose sur des statistiques qui indiquent des niveaux élevés de navigation de plaisance et de mouvement de fret.

Il a ajouté un peu plus tard qu'il faudrait aussi tenir compte de la proximité de régions densément peuplées. Il a dit :

Cette modification nous permettrait d'étudier en détail les projets sur ces importantes voies navigables et de veiller à ce qu'ils soient conformes à toutes les exigences législatives.

Que pensez-vous des critères sur lesquels s'appuie Transports Canada pour déterminer quels plans d'eau se retrouveraient ou pas dans la liste?

**Mr. Orb:** One of our main points is that you can have a waterway that has never seen any kind of a boat or canoe — anything — and maybe it never has. Maybe it is a stream that runs for maybe a week in the spring and that is it. However, it should not be on the list. I think that is a good thing, and it fits the criteria.

Obviously, the places that have issues with a lot of transportation on the water are a totally different issue. That is not our issue at all. The issue that we have is where there is no recreation and no traffic of any kind on the water. That is what we want.

**Mr. Amos:** I have read Mr. Gorall's testimony, and I do understand that Transport Canada has what it considers to be a rigorous process to evaluate statistics in relation to navigation use. I think that is good and appropriate. It would shock me if they did not have that. Two points I think can be made quite quickly.

First, Transport Canada admitted on October 19, in a teleconference call advising stakeholders of the nature of the changes being proposed, that they do not have statistics for many waterways in Canada, certainly not for all navigable waterways. Navigable waterways are pretty much anything that you can float a canoe down, so I think it would be unfair to suggest that they are dealing with a complete picture.

Second, I would suggest that the decision making around what bodies of water made the list was, ultimately, a political one. It is not up to Transport Canada to table this bill; it was the Minister of Transport. The choices of what waterways went on to the schedule were not those of Mr. Gorall. They might have been suggested. I am not aware of whether there was a difference between what was suggested by Transport Canada and what was ultimately tabled. That is a matter of political decision making informed by Transport Canada's own information, which, we would suggest, is not complete by their own admission.

**Senator Wallace:** From all of the witnesses we have heard representing the government, I have yet to hear that comment that you have just made, that it was a political decision. We have heard that it was based upon a focus on the busiest waterways, the most significant waterways in terms of recreation and commercial activity. Obviously, there has to be information available to do that. That is what we have heard, and we have heard nothing other than that. I have no reason to believe it is anything other than that.

You comment that the Department of Transport has acknowledged or said to you that they do not have statistics on all waterways. I do not think that that would be surprising. I think, with the range of waterways that we have in this country, I would not expect that anyone does. What we have heard is that their focus is on the significant waterways, and they certainly do

**M. Orb :** Un de nos quatre arguments veut que certains plans d'eau n'aient jamais accueilli de bateaux, de canots ou toutes ces embarcations. Ce pourrait être le cas d'un ruisseau qui a assez d'eau seulement pendant une semaine au printemps. Toutefois, ce cours d'eau ne devrait pas se retrouver sur la liste. Je crois que c'est positif et que ça répond aux critères.

Bien entendu, les plans d'eau qui ont des problèmes liés au fort niveau de transport sont des cas complètement à part. Ce n'est pas ce qui nous pose problème. Les cours d'eau problématiques sont ceux qui n'accueillent aucune embarcation de plaisance et aucun transport. C'est ce que nous voulons.

**M. Amos :** J'ai lu le témoignage de M. Gorall et je suis conscient que Transports Canada a un processus qu'il qualifie de rigoureux pour évaluer les statistiques sur la navigation. Je crois que c'est favorable et approprié. Je serais déçu si le ministère n'était pas doté d'un tel processus. J'aimerais soulever deux points très brièvement.

D'abord, Transports Canada a admis le 19 octobre, lors d'une téléconférence, qu'il a avisé des intervenants de la nature des changements proposés, qu'il ne dispose pas de statistiques pour bon nombre des voies navigables au Canada, et sûrement pas pour toutes les voies navigables. On entend par voies navigables à peu près n'importe quel cours d'eau sur lequel on peut naviguer avec un canot; par conséquent, je pense qu'il ne serait pas juste de dire que le ministère dispose de toutes les données.

Ensuite, je dirais que la décision faisant en sorte qu'un cours d'eau se retrouve sur la liste ou non était en bout de compte une décision politique. Il n'incombe pas au ministère des Transports de déposer le projet de loi; cela relève plutôt du ministre des Transports. Ce n'est pas M. Gorall qui a choisi quels cours d'eau figureraient en annexe. Il y a peut-être eu des suggestions. Je ne sais pas s'il y avait un écart entre ce qui a été proposé par Transports Canada et ce qui a finalement été établi. Et il s'agissait d'une question politique établie à la suite de conseils prodigués par Transports Canada à partir de ses propres données qui, je pense, ne sont pas complètes, selon l'aveu même du ministère.

**Le sénateur Wallace :** Parmi tous les témoins que nous avons reçus et qui représentaient le gouvernement, je n'ai pas encore entendu de déclaration comme celle que vous venez de faire, à savoir que c'est une décision politique. On nous a dit que c'était fondé sur les voies navigables les plus achalandées et les plus importantes en ce qui a trait aux activités récréatives et commerciales. Manifestement, il doit y avoir de l'information à ce sujet. Voilà ce que nous avons entendu, et rien d'autre. Et je n'ai pas de raison de croire qu'il en est autrement.

Vous dites que le ministère des Transports a reconnu ou que vous avez appris qu'il n'a pas de statistiques sur toutes les voies navigables. Je ne pense pas que cela soit surprenant. Je pense plutôt, qu'avec la quantité de voies navigables qu'il y a au Canada, il faut plutôt s'attendre à ce que personne n'ait de données complètes. On nous a dit que le ministère met l'accent sur

have statistics regarding those significant commercial and recreational waterways. That is what they based their decision on, at least that is the evidence that we have heard here.

**Mr. Amos:** As the son of a lifelong bureaucrat, I believe that officials at Transport Canada are providing advice to this government in good faith and that they have a rigorous assessment process for what the busiest waterways are. I am not in any way trying to call into question their bone fides, but I would suggest that we, for instance, look in our backyard. The Ottawa River made the grade. It is on the list. The Gatineau River did not. I navigate the Gatineau River; I belong to the Gatineau River Yacht Club. I have a little canoe, and I paddle on that body. It did not make the grade. At a certain point, there is analysis of what the busiest are. Let us also acknowledge that the minister has the discretion to add further waterways. This is not a system that is inflexible, but suffice it to say that there are many waterways that are not on the list. As the media has covered extensively, well over 99 per cent of waterways will not receive statutory protection.

**Senator Brown:** I noticed this Ecojustice thing, of a number of pages, that we have been given. The only thing I can understand about it that makes sense is the conclusion where it says:

Although a handful of proposed amendments to the NWPA in Bill C-45 may enhance protection of navigation and navigable waters, the overall deregulatory impact will be to weaken Canadians' public right of navigation. In essence, the federal government is doing its utmost to "get out of the business" of protecting navigable waterways across the country, except for three oceans, 97 lakes, and portions of 62 rivers. The majority of Canada's waterways will not be subject to statutory navigation protections, leaving citizens clinging to the leaky lifeboat of common law in the fast-moving currents of economic growth.

For the life of me, I cannot believe that we would want the government to try to control every piece of waterway in this nation. This country is the second largest country in the world. There have to be thousands of waterways — creeks and whatnot — that are not going to come under federal government legislation. We went through this a year or two years ago, where we argued about whether a canoe could carry 400 pounds and be in four inches of water and still float and whether it needed a giant culvert or could be portaged across to the next 30 or 40 feet and put back in the water. I do not understand why there is any discussion at all about the federal government taking itself out of the business of waterways that are so small and are not on this list.

Can you give me any good reason why they should be?

les principales voies navigables et qu'il dispose très certainement de statistiques sur ces importantes voies navigables commerciales et récréatives. Voilà sur quoi les décisions ont été fondées, du moins d'après les témoignages que nous avons entendus.

**M. Amos :** Comme je suis le fils d'une personne qui a passé sa vie à la fonction publique, je pense que les responsables de Transports Canada offrent des conseils au gouvernement de bonne foi et qu'ils disposent d'un processus d'évaluation rigoureux pour déterminer quelles sont les voies navigables les plus achalandées. Je n'essaie pas de remettre en question leur bonne foi, je propose tout simplement que l'on jette un coup d'œil, par exemple, dans notre cour arrière. La rivière des Outaouais a été sélectionnée, et elle figure sur la liste. Par contre, la rivière Gatineau n'y est pas. Je navigue sur la rivière Gatineau; en effet je suis membre du Club de voile de la Rivière Gatineau. J'ai un petit canot et je pagaie sur ce cours d'eau. Cependant, il n'a pas été sélectionné. Il existe fort certainement une analyse démontrant quels cours d'eau sont les plus achalandés. Il faut également reconnaître que le ministre peut à sa discrétion rajouter des cours d'eau sur la liste. Il ne s'agit pas d'un système inflexible, mais il suffit de dire que de nombreux cours d'eau ne figurent pas sur la liste. Comme les médias l'ont fait valoir un peu partout, plus de 99 p. 100 des cours d'eau ne recevront pas de protection réglementaire.

**Le sénateur Brown :** J'ai pris connaissance du volumineux document d'Écojustice qui nous a été distribué. Tout ce que j'ai pu comprendre et qui était logique pour moi, c'est la conclusion qui stipule ce qui suit :

Quelques rares modifications parmi celles qui sont proposées dans le projet de loi C-45 au sujet de la LPEN pourraient améliorer la protection de la navigation et des eaux navigables, mais cette déréglementation aura pour effet global d'affaiblir le droit de navigation au Canada. Sur le fond, le gouvernement conservateur fait tout en son pouvoir pour se défaire de la responsabilité de protéger les eaux navigables du pays, à l'exception de trois océans, 97 lacs et des parties de 62 rivières. La plupart des eaux navigables du Canada ne seront plus protégées par la loi, et les Canadiens seront laissés à eux-mêmes, accrochés au trop léger canot de sauvetage de la common law dans les rapides de la croissance économique.

J'ai du mal à imaginer que l'on veuille que le gouvernement essaie de contrôler chaque cours d'eau du Canada. Notre pays est le deuxième pays au monde par sa superficie. Il doit y avoir des milliers de cours d'eau — ruisseaux et autres — qui ne seront pas visés par la loi du gouvernement fédéral. On s'est penché sur la question il y a un an ou deux et on se demandait si un canot pouvait transporter 400 livres et flotter dans 4 pouces d'eau et s'il était nécessaire d'installer un ponton géant ou bien de faire du portage sur 30 ou 40 pieds avant de reprendre la navigation. Je ne comprends pas pourquoi il y a une discussion sur le fait que le gouvernement fédéral décide de ne plus s'occuper de cours d'eau qui sont tellement petits qu'ils ne figurent pas sur la liste.

Pouvez-vous me donner une bonne raison pour qu'il agisse de façon contraire?

**Mr. Amos:** As I indicated before, I think that the amendments that were tabled and enacted in 2009 provided the Minister of Transport with ample flexibility to exempt minor waterways. You are right; there are tens of thousands of water bodies. The 2009 amendments provided for ministerial exemptions, so they achieved more than what was necessary to allow the federal government to step back and to get out of that approval business, if you will. What we are seeing here are further steps. I do not see why it is necessary. I do not see why the federal government does not have the tools at its disposal to step back so that there are less onerous regulations on project proponents. I believe that they already have what they need. I do not think that the case has been made for a complete shift away from a regulatory regime that requires approvals in certain circumstances toward a greatly reduced regime where only a handful of waterways are covered. Even then, very few approvals will be required because a ministerial determination of substantial interference will have to come before that.

I would suggest that it was three steps back in 2009. Where is the case that two further steps back is required?

**Senator Brown:** I am not asking for more steps back; I am just suggesting that we have already got so much that government is looking after now in terms of large bodies of water. It does not make any sense to me to drag the government into something that a canoe can run on or something that is intermittent with water. I cannot understand that. Thank you.

**Senator Massicotte:** Mr. Amos, you mentioned the amendments proposed in 2009 as being three steps back. In other words, you think that there was a significant regression in our policies in 2009. Is that accurate? I did not review your position papers but I presume you were against that amendment in 2009?

**Mr. Amos:** We did not feel that the amendments in 2009 were particularly balanced, notably because the Statutory Instruments Act would not apply for ministerial order or ministerial regulation, such that that if a minor water, a class of minor waters, a class of works were or a work were to be identified, there would be no public notice or public commentary.

**Senator Massicotte:** It took us three steps back in your opinion. Today, three years later, what is the synopsis? What is the balance sheet? What has been the consequence of that change in real life?

**Mr. Amos:** The consequence in real life is that the federal government will get out of 99 per cent of the navigation protection approval.

**M. Amos :** Comme je l'ai dit auparavant, je pense que les amendements qui ont été déposés et adoptés en 2009 donnent suffisamment de souplesse au ministre du Transport pour qu'il exempte de petits cours d'eau. Vous avez raison; il y a des dizaines de milliers de plans d'eau. Les amendements de 2009 prévoyaient des exemptions ministérielles; ainsi, le gouvernement disposait de suffisamment de souplesse pour prendre du recul et ne plus participer au processus d'approbation si vous voulez. Ici, il s'agit de prendre des mesures supplémentaires qui, selon moi, ne sont pas nécessaires. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral n'a pas recours aux outils à sa disposition pour faire en sorte que ceux qui proposent des projets n'aient pas à faire face à des règlements coûteux. Je pense qu'il dispose déjà des outils nécessaires. Le gouvernement n'a pas démontré pourquoi il souhaite se défaire d'un régime de réglementation qui exige des approbations dans certaines circonstances pour adopter plutôt un régime amoindri qui ne vise qu'une poignée de voies navigables. Et malgré tout, très peu d'approbations seront nécessaires parce qu'il faudra préalablement que le ministère détermine qu'il s'agit d'une gêne importante à la navigation.

Le gouvernement avait reculé de trois pas en 2009. Qu'est-ce qui justifie qu'il doive maintenant faire deux pas de plus en arrière?

**Le sénateur Brown :** Je ne dis pas qu'il doit reculer davantage; je dis tout simplement que le gouvernement doit déjà s'occuper de tant de choses relativement aux vastes plans d'eau. Il est tout à fait insensé pour moi que le gouvernement se mêle de voies navigables sur lesquelles on ne peut se déplacer qu'en canot ou qui ne contiennent de l'eau que de temps à autre. Je ne peux pas le comprendre. Merci.

**Le sénateur Massicotte :** Monsieur Amos, vous avez parlé d'amendements proposés en 2009 qui étaient trois pas en arrière. En d'autres mots, vous estimez que les politiques de 2009 représentaient un important recul. Est-ce exact? Je n'ai pas pris connaissance de votre position à l'époque, mais je suppose que vous étiez contre ces amendements en 2009?

**M. Amos :** Nous estimions que les amendements de 2009 n'étaient pas très bien équilibrés, surtout parce que la Loi sur les textes réglementaires ne s'appliquerait pas aux arrêtés du ministre ni aux règlements ministériels de sorte que si l'on devait recenser des eaux secondaires, une catégorie d'eaux secondaires, ou une catégorie d'ouvrages, il n'y aurait pas d'avis public ni de commentaires de la part du public.

**Le sénateur Massicotte :** Selon vous, on a reculé de trois pas. Aujourd'hui, trois ans plus tard, quel est le diagnostic? Quel est le bilan? Quelles sont les conséquences de ces changements dans la réalité?

**M. Amos :** La conséquence dans la réalité, c'est que le gouvernement fédéral dans 99 p. 100 des cas n'aura plus à donner son approbation en ce qui touche la protection des voies navigables.

**Senator Massicotte:** Three years later, what is the consequence to society? I appreciate the laws for a better Canada. Has it been negative or positive? Is it three steps back in reality?

**Mr. Amos:** I appreciate the need to control expenditures at the federal level and I appreciate the principle of subsidiary and the idea that if governance at a local level is possible, it is appropriate. In that respect, they have achieved the goals of reducing the state's expenditures, but the problem is that there is no backstop provincially or territorially to deal with navigation protection. The net effect is that the public right of navigation is less protected by the state.

**Senator Massicotte:** Is that because of 1999?

**Mr. Amos:** It is because of 1999, 2009 and these proposed amendments.

**Senator Massicotte:** Mr. Orb, you live those amendments day-to-day. Have they been negative or positive?

**Mr. Orb:** I think those changes have been positive and have made our situation a lot better. Our municipalities will save a lot more money in the future. The amendments in 2009 are an obvious step in the right direction. It has made Canada a lot better. It goes a lot toward economic development too to be able to save that money and spend it on the infrastructure that we need to sustain traffic on roads and bridges and things like that.

**Senator Patterson:** I would like to tell a short story about Senator Sibbeston's region; and I hope he will forgive me. I just heard from a mining company called Avalon Minerals Limited, which is hoping to develop a rare earth project in the Northwest Territories in a remote area south of Great Slave Lake. They have impact and benefit agreements with adjacent Aboriginal communities. Their mine plan, which has to be approved by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, calls for the depositing of tailings in what they call "ponds." I guess we might call them sloughs. They are less than 20 hectares and water freezes to the bottom every year. There are no fish and DFO has no concerns about fish. The Aboriginal people in the area have no concerns about these ponds being used for this purpose. No one wants to navigate or cross a slough like that in this very remote area. Nearing the end of a long environmental review process with the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board, Transport Canada officials, as a result of recent changes to the Navigable Waters Protection Act, are telling the company that they must now receive new approvals for the dewatering of these ponds.

**Le sénateur Massicotte :** Trois ans après, quelles sont les conséquences pour la société? J'apprécie les lois qui veulent améliorer le Canada. Les effets ont-ils été négatifs ou positifs? S'agit-il réellement de trois pas en arrière?

**M. Amos :** Je comprends que l'on doive contrôler les dépenses à l'échelle fédérale et je reconnais le principe de dessaisissement et l'idée que si la gouvernance peut se faire à l'échelle locale cela vaut mieux. À cet égard, les objectifs visant à réduire les dépenses de l'État ont été atteints, mais ce qui cloche, c'est qu'il n'y a pas de mesure provinciale ou territoriale pour protéger la navigation. Par conséquent, le droit du public à la navigation est moins protégé par l'État.

**Le sénateur Massicotte :** Est-ce en raison de ce qui s'est produit en 1999?

**M. Amos :** C'est en raison des mesures de 1999, de 2009 et des amendements qui sont proposés.

**Le sénateur Massicotte :** Monsieur Orb, vous devez faire face à la réalité de ces amendements au quotidien. Ont-ils eu un impact négatif ou positif?

**M. Orb :** Je pense que ces changements ont été positifs et qu'ils ont beaucoup amélioré notre situation. Nos municipalités économiseront beaucoup plus d'argent à l'avenir. Les amendements de 2009 sont manifestement un pas dans la bonne direction. Ils constituent une amélioration pour le Canada. Ils contribuent aussi beaucoup au développement économique puisque l'argent ainsi économisé pourra être dépensé pour les infrastructures qui sont nécessaires, comme les routes et les ponts.

**Le sénateur Patterson :** J'aimerais raconter une anecdote sur la région du sénateur Sibbeston; et j'espère qu'il me pardonnera. Je viens d'apprendre qu'une société minière appelée Avalon Minerals Limited souhaite mettre sur pied un projet concernant des terres rares dans les Territoires du Nord-Ouest, dans une région éloignée au sud du Grand lac des Esclaves. La société est arrivée à une entente sur les répercussions et les avantages avec les collectivités autochtones avoisinantes. Le plan de mine, qui doit être approuvé par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, stipule que les résidus miniers seront déposés dans ce que la société appelle des « bassins de résidus ». Je suppose qu'on pourrait appeler ça des marécages. La superficie est inférieure à 20 hectares et l'eau y gèle jusqu'au fond chaque année. Ils ne contiennent aucun poisson, et le MPO n'a aucune préoccupation concernant des poissons dans ces marécages. Les Autochtones de la région n'ont aucune crainte sur l'utilisation de bassins dans ce contexte. Personne dans cette région éloignée ne voudrait naviguer sur ces bassins ni les traverser. Vers la fin d'un long examen environnemental entamé auprès de la Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board, les responsables de Transports Canada, en raison de récents changements apportés à la Loi sur la protection des eaux navigables disent à la société minière qu'elle doit maintenant obtenir de nouvelles approbations pour l'assèchement de ces bassins.

Mr. Amos, in your speaking notes you suggested that this is one of the few positive changes in the bill. I wonder if you would agree that in the situation I have described — no fish, water freezes to the bottom, small pond, no navigation, no Aboriginal concern, no concern on the part of DFO — that it is a good thing that a new amendment would allow Transport Canada to start a whole new process when the company is almost at the end of a very long regulatory review. Is that progress?

**Mr. Amos:** I cannot speak to the specifics of the Avalon situation, and I am not aware of how Transport Canada has interacted with the environmental assessment process. I will try to step away from the specific example, but I will go to the proposed amendments to section 23 of the NWPA, which are related to dewatering.

As we understand it, these provisions were proposed by Transport Canada as a positive reform because it was clear to them, and this is my understanding based on the teleconference call of October 19, that certain unscrupulous mining companies sought to avoid regulatory restrictions under the Navigable Waters Protection Act dumping provisions by dewatering streams or water bodies prior to dumping tailings into them. Again, this is what I understand Transport Canada's position to be. The idea was that if a body of water is dewatered to the point where it is no longer navigable, then the deposit of waste into it ceases to be problematic for the company.

I cannot speak to the specific situation of Avalon. I have no idea of the uses, and I imagine that there are many tailings ponds or sloughs that truly are not navigated, probably do not have any living organisms that humans might consume and may be weak ecosystems. However, I will say further that as the Mining Association of Canada and others, such as the Congress of Aboriginal Peoples, have suggested, it may be the case that there is a problem with the lack of an approval process around the dewatering provisions. If there are complaints or frustrations with the bill as it has been tabled, I would suggest that is what the legislative process is supposed to be for. Let industry stakeholders make their case and let us see if this government is willing to amend a single provision of the budget bill. I would be shocked, based on past history.

**Senator Patterson:** Mr. Amos, you suggested that there was no approval process for this dewatering situation, but I understand that in sections 22 to 24 of the NWPA there is the possibility of receiving an exemption by an order-in-council process. Do you have any comment on the appropriateness of allowing an order-in-council exemption for the application of the act?

**Mr. Amos:** No. As between an approval process that industry apparently would prefer or an order-in-council exemption, that is not an issue where Ecojustice Canada would take a position.

Monsieur Amos, dans votre déclaration préliminaire vous avez dit qu'il s'agissait d'un des rares changements positifs du projet de loi. Je me demande alors si vous seriez d'accord pour dire que dans la situation que j'ai décrite — aucun poisson, eau qui gèle jusqu'au fond, petit étang, aucune navigation, aucune préoccupation autochtone, aucune préoccupation de la part du MPO —, c'est bien qu'un nouvel amendement permette à Transports Canada d'entamer un tout nouveau processus au moment où la société arrive au terme d'un très long examen réglementaire. S'agit-il de progrès?

**M. Amos :** Je ne peux pas me prononcer sur des détails concernant la société Avalon et je ne sais pas non plus comment Transports Canada est intervenu dans le processus d'évaluation environnementale. Je vais essayer de m'éloigner des exemples précis, tout en vous parlant des amendements proposés à l'article 23 de la Loi sur la protection des eaux navigables et qui ont trait à l'assèchement.

À ce que nous comprenons, c'est une réforme positive. D'après la téléconférence du 19 octobre, Transports Canada aurait proposé ces dispositions en constatant que, manifestement, certaines compagnies minières sans scrupule cherchaient à échapper aux contraintes de la réglementation en matière de déversement stipulées dans la Loi sur les eaux navigables en asséchant les cours d'eau ou plans d'eau avant d'y déverser des résidus. C'est du moins la position adoptée par Transports Canada, autant que je sache. L'idée est que si un plan d'eau est asséché jusqu'à ne plus être navigable, le déversement de rejets dans ce plan d'eau cesse d'être problématique dans la société.

Je ne peux pas évoquer la situation particulière d'Avalon. J'ignore quelles sont les utilisations; j'imagine qu'il y a de nombreux étangs de décantation ou bourbiers qui ne sont véritablement pas navigués, qui n'ont probablement pas d'organismes vivants susceptibles d'être consommés par des êtres humains et qui sont peut-être des écosystèmes faibles. Il n'empêche que l'Association minière du Canada et d'autres, dont le Congrès des Peuples Autochtones, ont laissé entendre que l'absence d'un processus d'approbation pour les dispositions en matière d'assèchement constituait un problème. Si le projet de loi tel qu'il est libellé suscite des plaintes ou frustrations, n'est-ce pas précisément ce à quoi est censé servir le processus législatif? Que les intéressés du secteur privé défendent donc leur position. On verra si le gouvernement est disposé à modifier une seule disposition du projet de loi d'exécution du budget. Ça m'étonnerait, à en croire l'expérience passée.

**Le sénateur Patterson :** Monsieur Amos, vous avez laissé entendre qu'il n'existait pas de processus d'approbation pour l'assèchement. Cependant, les articles 22 à 24 de la LPEN ne prévoient-ils pas la possibilité d'une exemption par décret du gouverneur en conseil? Avez-vous des commentaires sur le caractère approprié de cette approche pour faire appliquer la loi?

**M. Amos :** Non. Écojustice Canada ne se prononce pas entre un processus d'approbation qui aurait apparemment la préférence du secteur public et une exemption par décret.

**The Chair:** Before going to a second round, I will ask a couple of questions of both witnesses.

Mr. Orb, Saskatchewan has been very busy and is leading the country in development and gross domestic product. Much of that has to do with oil and gas, I believe. There will be some other things, including manufacturing, so Saskatchewan is moving right along.

As a representative of the rural municipalities in Saskatchewan, since the changes that were made in 2009-10 to the Navigable Waters Protection Act, are you aware of anything that has happened in the negative that has required court action or required the federal government or the Saskatchewan government or companies or individuals to be taken to court because of the changes to minor works, which you have told us was very beneficial? I concur with the example you use, and I would assume there would be hundreds more of that kind of example in Saskatchewan with all the things that are going on. Are you aware of anything like that taking place? Has someone done something so bad that they have ruined a waterway or that kind of thing? I am including fracturing oil shales. That is what is generally driving the economy. There is lots of fracking going on. Can you tell me if there has been anything like that happening?

**Mr. Orb:** Not to my knowledge, no. I have not heard of anything. Obviously we do consult with our rural municipalities. They are all members of ours. It is kind of unique in a country like Canada where you would have a membership of every rural municipality. Also, we have a good working relationship with the oil companies, and especially in the south central and southeastern part of the province there is a lot of oil exploration and development going on. The Ministry of Highways and Infrastructure also has had some issues with navigable waters in the past. We have had some documentation and discussion with highways over this kind of thing, but that would pertain to more of the busy parts of the province where there is a paved, busy highway. I have not heard of litigation or any problems around any of those changes.

**The Chair:** Your organization represents rural communities. Saskatchewan is a huge agricultural province. We know that. I come from a farming background. Farmers are very good stewards of the land. Would you agree that if there was something untoward taking place because of the changes that were done earlier to facilitate things like you talked about, that farmers would be getting hold of their regional municipalities and saying, "Look, these things are wrong?" I want to double-check. You have not heard anything through the farming community other than maybe there are some differences of opinion once in a while, but anything major coming from the farming community, who are stewards of the land? Most of this action is taking place on an awful lot of agricultural land. Can you assure me of that?

**Le président :** Avant de passer à une deuxième série de questions, j'aurais une ou deux questions moi-même pour les deux témoins.

Monsieur Orb, la Saskatchewan est très active et mène le pays en matière de développement et de PIB. C'est en bonne part à cause du pétrole et du gaz, sauf erreur de ma part. Il y a aussi d'autres éléments, comme le secteur manufacturier. Bref, la Saskatchewan va certainement de l'avant.

Vous qui représentez les municipalités rurales de la Saskatchewan, avez-vous connaissance, depuis l'adoption des changements de 2009-2010 à la Loi sur la protection des eaux navigables, d'incidents négatifs ayant requis des poursuites en justice? Le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Saskatchewan, des sociétés ou des particuliers ont-ils dû comparaître devant les tribunaux à la suite des changements sur les ouvrages et les eaux secondaires qui, selon vous, ont été une très bonne chose? Je suis d'accord avec l'exemple que vous avez utilisé et je suppose qu'il y en aurait des centaines d'autres de ce type en Saskatchewan, vu l'exemption que connaît la province. Avez-vous eu vent de poursuites quelconques? Quelqu'un a-t-il fait quelque chose de si terrible qu'il a saccagé un cours d'eau ou quelque chose du genre? J'inclus la fracturation des schistes bitumineux. C'est un des principaux moteurs de l'économie. Il y a beaucoup de fracturations. Donc, est-ce qu'il y a des poursuites ou quelque chose?

**M. Orb :** Pas que je sache, non. Je n'ai pas eu vent de quelque chose de ce type. Nous consultons, bien entendu, nos municipalités rurales. Toutes sont membres de notre association, ce qui est assez exceptionnel dans un pays comme le Canada. Nous avons, en outre, de bons contacts avec les sociétés d'hydrocarbures, notamment dans la partie centre sud et sud-est de la province, où il y a beaucoup d'exploration et de mise en valeur d'hydrocarbures. Le ministère des Routes et de l'Infrastructure s'est lui aussi heurté aux eaux navigables, par le passé. Nous avons eu de la documentation et des discussions avec le ministère sur ce type de questions, mais cela touche plus les parties denses de la province, où il y a des routes goudronnées fréquentées. Je n'ai pas entendu parler de litiges ou de problèmes à la suite des changements en question.

**Le président :** Votre organisation représente des collectivités rurales et la Saskatchewan est une vaste province agricole, comme on sait. Je viens d'une famille de fermiers. Les agriculteurs préservent très bien les terres. Ne croyez-vous pas que si quelque chose d'anormal survenait à la suite des changements apportés pour faciliter des choses comme celles que vous avez décrites, les agriculteurs en feraient part à leur municipalité régionale? Je veux en être bien sûr. Bien qu'il puisse y avoir des divergences d'opinions de temps à autre entre les agriculteurs, avez-vous entendu des plaintes relatives à des problèmes majeurs de la part des agriculteurs qui sont les gardiens de la terre? Beaucoup de ces activités ont lieu sur beaucoup de terres agricoles. Pouvez-vous m'en assurer?

**Mr. Orb:** I cannot guarantee that 100 per cent, but I think communities and individuals and especially farmers police themselves, because obviously they care about the environment. We have had a high uptake in our province among agricultural producers enrolling in Environmental Farm Plan. That is a program with a stewardship program associated with it where farmers can show what they are doing on their own farms to protect the environment. A number of people are watching what is going on in rural Saskatchewan. It is surprising, though, that it is happening.

Obviously, a lot of people do care about the environment. It is more of a top issue now. Environment is a very important issue in Saskatchewan. Some of the things you allude to with oil and gas development have brought the environment more to the forefront. People are cognizant of what is happening on their own land. There are other issues with the environment regarding the Species at Risk Act, and farmers are aware of those things.

In oil and gas, actually, the production was equalled. The total amount of oil and gas production in 2010 was equalled by agricultural production for the first time. The exports in agriculture were almost \$10 billion. Many changes have happened since then, but our production is actually doing well. We have many sophisticated farmers using good technology, and they are good stewards of the land at the same time.

**The Chair:** Mr. Amos, I took the liberty of reading the transcripts from your previous appearance before this committee. I want to read one article out of it. We are referring to minor works now, and that was the question that I just asked Mr. Orb. That says:

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 environmental assessment is triggered under the NWPA.

I want to reflect a bit. I appreciate what you have come to tell us. I do read and reread a lot of the testimony so that I understand it before we do our reports. I will ask the same question — without repeating the whole question — that I asked Mr. Orb. Has something very negative happened across Canada, remembering this statement that you made in regard to removing minor works? Has there been something that I do not know about? I would appreciate knowing. I do not know. You are an expert. You represent a lot of people. I appreciate your in-depth knowledge on these things. Is there something that happened that this body is not aware of?

**Mr. Amos:** Since I am sitting in an office in Ottawa and not on the ground across the provinces dealing with specific projects, I cannot point to one example where a lack of navigation obstruction approval being required has actually concretely caused damage to a particular community or to a particular body. I can say that, pursuant to the 2009 changes and the ministerial order that followed where a number of waterways and

**M. Orb :** Je ne pourrais pas vous en donner la garantie absolue, mais je crois que les collectivités, et particulièrement les agriculteurs, y veillent eux-mêmes, parce qu'évidemment ils se soucient beaucoup de l'environnement. Dans notre province, beaucoup de producteurs agricoles se sont inscrits au Programme des fermes écologiques. C'est un programme de préservation des terres qui permet aux agriculteurs de montrer ce qu'ils font pour protéger l'environnement dans leur propre exploitation agricole. Bon nombre de gens surveillent ce qui se passe dans les campagnes de la Saskatchewan. C'est assez étonnant que cela se fasse.

Naturellement, beaucoup de gens sont très soucieux de l'environnement. La protection de l'environnement est de plus en plus à l'avant-scène en Saskatchewan. Certaines des activités liées à la mise en valeur du pétrole et du gaz ont attiré l'attention davantage sur l'environnement. Les gens sont au courant de ce qui se passe sur leurs terres. D'autres aspects de l'environnement sont liés à la Loi sur les espèces en péril, et les agriculteurs sont bien au fait de ces questions.

En 2010, la production agricole a atteint pour la première fois la production totale de pétrole et de gaz. La valeur des exportations agricoles a frôlé les 10 milliards de dollars. Beaucoup de changements se sont produits depuis, mais notre production évolue bien. Nous avons beaucoup d'agriculteurs très renseignés qui utilisent de bons outils technologiques et qui veillent en même temps à préserver les terres.

**Le président :** Monsieur Amos, je me suis permis de lire les comptes rendus de votre comparution antérieure devant notre comité. Permettez-moi de vous en lire un extrait. Nous discutons d'ouvrages mineurs en ce moment, et c'est justement la question que j'ai posée à M. Orb. Voici ce que vous avez dit :

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 particulier si aucune évaluation environnementale n'est exigée en application de la LPEN.

J'aimerais revenir un peu sur cela. Je comprends le message que vous êtes venu nous livrer. Je lis et je relis beaucoup des témoignages de manière à bien les comprendre avant que nous rédigeons nos rapports. Je vais vous poser la même question que j'ai posée à M. Orb, sans la répéter au long. En gardant à l'esprit cette déclaration que vous avez faite au sujet de l'exclusion des ouvrages mineurs, s'est-il produit quelque chose de très malheureux au Canada? Y a-t-il eu des dégâts que j'ignore? J'aimerais bien le savoir car je l'ignore. Vous êtes un expert et représentez beaucoup de gens. Je sais que vous avez des connaissances approfondies sur le sujet. Y a-t-il eu des événements malheureux que nous ignorons?

**M. Amos :** Comme je travaille dans un bureau à Ottawa et non pas sur le terrain à surveiller les différents projets dans les provinces, je ne peux pas vous donner un exemple précis où l'absence d'autorisation d'obstruer la navigation a effectivement causé du tort à une collectivité ou à un plan d'eau particulier. Toutefois, à la suite des modifications apportées en 2009 et du décret ministériel qui s'en est suivi exemptant plusieurs cours

a number of works were exempted from the approval process, meaning that up until July of 2012, on those particular works and waterways, no environmental assessment federally would be triggered, there will be projects that may have been subject to an environmental assessment federally that were not because there was no NWPA approval required to trigger that EA.

It is not the case that, across the board provincially, the environmental assessment processes require assessment of projects. There are a number of different industries or projects. For instance, in British Columbia if your road is not 20 kilometres or longer, you will not have to do an environmental assessment. What was created was a series of gaps.

Can I point specifically to instances of gaps where there was no federal environmental assessment required and where the provincial environmental assessment regime was not applicable? No, I cannot. I did not prepare my remarks to deal with that question, and it would take some significant consultation with groups on the ground in different provinces to sort this out. I do not think I am here before you saying the sky is falling.

My concern is ensuring that the regulatory regimes are robust and that if we are going to streamline, we do so in a responsible and consultative manner and in a way that does not ultimately place the burden of regulation on the shoulders of private individuals.

**The Chair:** I will take the prerogative of the chair and take a little bit more time because there is a second part to this question that I would like to bring forward. When you say you are not here to talk about the sky is falling, I had your legal backgrounder that was given to me. I think everybody around this table and in fact probably most Canadians in Western Canada, at least, know about Northern Gateway and the problems it is causing. These are your words, and the sky is falling. I want to remember what you said:

Under the proposed NPA, proponents of industrial development and large infrastructure projects (e.g. Enbridge's Northern Gateway pipeline) will be given free rein to disrupt and impact Canadian waterways without regard to either navigation or environmental rights.

That is a legal backgrounder and I would say that is saying the sky is falling. With all the things happening with Northern Gateway and all the protections that I know are in British Columbia and that the federal government has, I think to say those things is a bit inflammatory if you agree with me. I want to actually look to your testimony that I read from the last time you were here. You said:

d'eau et certains ouvrages du processus d'approbation, aucune évaluation environnementale fédérale ne sera amorcée jusqu'en juillet 2012 sur ces cours d'eau et ouvrages précis; certains ouvrages auraient peut-être été assujettis à une évaluation environnementale fédérale mais ne l'ont pas été car il n'était pas nécessaire d'obtenir une autorisation en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables qui aurait pu entraîner cette évaluation environnementale.

Partout dans la province, les modalités d'évaluation environnementale n'exigent pas qu'on évalue les ouvrages projetés. Il y a différents secteurs ou projets. Par exemple, en Colombie-Britannique, si votre route mesure moins de 20 kilomètres, vous n'avez pas à faire faire une évaluation environnementale. On a créé une série d'échappatoires.

Vous me demandez si je peux vous indiquer des cas précis où l'évaluation environnementale fédérale n'était pas obligatoire et où le régime provincial d'évaluation environnementale ne s'appliquait pas? Non, je ne peux pas vous en citer. Je n'ai pas préparé une réponse à cette question et je crois qu'il faudrait consulter les groupes sur le terrain dans différentes provinces pour le savoir. Je ne suis pas venu ici non plus pour vous dire que la fin du monde est proche.

Ce qui importe à mes yeux, c'est que les régimes réglementaires soient robustes et que si on veut simplifier le processus, on le fasse d'une façon responsable en consultant les parties prenantes et sans imposer le fardeau réglementaire à des particuliers.

**Le président :** Je vais user de ma prerogative de président et prendre un peu plus de temps parce que cette question comporte un deuxième élément que je voudrais mentionner. Vous venez de dire que vous n'êtes pas venu pour nous dire que la fin du monde est proche et je viens de lire votre document d'information juridique qu'on m'a remis. Je crois que toutes les personnes dans cette pièce et sans doute aussi la plupart des Canadiens de l'Ouest sont au courant du projet d'oléoduc Northern Gateway et des problèmes qu'il cause. J'aimerais citer vos propres paroles qui sont bel et bien alarmistes :

Aux termes de la LPN, les promoteurs de projets de développement industriel et de grandes infrastructures (le projet Northern Gateway, par exemple) auront toute liberté de troubler les eaux navigables du Canada et d'y laisser leur marque sans égard aux droits de navigation ni à la protection de l'environnement.

C'est un extrait que j'ai tiré de votre document d'information juridique, et effectivement, on y annonce la fin du monde. Étant donné tout ce qui se fait dans le dossier Northern Gateway et toutes les garanties qui existent en Colombie-Britannique et également celles mises en place par le gouvernement fédéral, je trouve que ce sont là des propos incendiaires. Permettez-moi de citer le témoignage que vous avez livré la dernière fois que vous avez comparu devant notre comité :

I cannot point to one specific example on a specific project. As a lawyer, I often work in theory rather than in practice.

I wonder if you could explain a little bit more to me that you work in theory, but not in practice. I asked whether something bad had happened over the changes last time. We are saying there will be some really bad things going forward with these changes and I want to keep that all in context in my mind.

**Mr. Amos:** Yes, it is self-evident that the vast majority of rivers and waterways that the proposed pipeline will cross will, in some way, shape or form, have an impact on navigation. Those will no longer require approvals. Those are approvals provided by the National Energy Board and not by Transport Canada. I think it is fairly obvious that if the vast majority of waterways impacted by a project are not subject to the navigation regulatory regime, then you have a situation where there is a significant gap in the public's protection. To me, that is not a sky is falling situation; it is an assertion of reality. If I am going to express that reality in colourful language, that is a matter of editorial discretion and not a matter of misleading Canadians.

I appreciate that there are thousands of Canadians who rely upon Ecojustice Canada as a charity to provide balanced assessments of proposals for legislative reform at federal, provincial, municipal and territorial levels. It is our responsibility to ensure that we provide accurate information and that our legal analysis is solid. To be frank, we stand behind everything we have said in this legal background. What we do not see is any response whatsoever from this government as regards the meta-issue of litigation becoming the new regulation. There is not one iota of justification apart from we need to streamline, let us cut some red tape. As far as I am concerned, the greater issue here is not what editorial decisions I make in articulating what I think is a pretty basic point that navigation protections and approvals are not going to be provided by the federal government in relation to most waterways affected by Northern Gateway. That is a minor issue in comparison with the bigger issue of dealing with transformation of the navigation governance regime. Let us talk about it.

**Senator Mitchell:** How would we know if something bad has happened if there had not been any reviews of it? A government concerned would go out and do sampling of how the changes affected environmental results.

My question is: In one of your briefings — it is very interesting — you point out that the regulations designating physical activities will replace the — to this moment — current comprehensive study list regulations. Under that new regime, RDPA as we are calling it, existing projects will be exempt from environmental assessment when they propose an increase in production capacity, for example an electrical generating station, of more than 35 per cent for oil refineries. These projects, for example expanding the number of golf course holes in a national

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.

Pourriez-vous nous expliquer un peu ce que vous entendez par cette dernière phrase? Je vous ai demandé s'il y avait eu des événements fâcheux depuis qu'on avait apporté les derniers changements. On dit que ces changements vont entraîner des conséquences désastreuses et je veux garder tout cela en contexte dans mon esprit.

**M. Amos :** Effectivement, il va de soi que l'oléoduc projeté aura des répercussions sur la navigation dans la grande majorité des rivières et des cours d'eau qu'il traversera. Il n'y aura plus d'approbation obligatoire; je parle des approbations de l'Office national de l'énergie et non pas de Transports Canada. Il me semble tout à fait évident que si la grande majorité des cours d'eau touchés par un projet ne sont plus assujettis au régime de réglementation de la navigation, il y aura un trou béant dans la protection du public. L'affirmer, ce n'est pas faire preuve d'alarmisme mais simplement de décrire la réalité. Si je décris cette réalité dans un langage percutant, cela relève d'un choix linguistique et ce n'est pas induire les Canadiens en erreur.

Je sais que des milliers de Canadiens se fient à Écojustice Canada en tant qu'organisme de bienfaisance capable d'évaluer de façon équilibrée les réformes législatives proposées aux niveaux fédéral, provincial, municipal et territorial. Il nous incombe de fournir de l'information exacte ainsi qu'une analyse juridique solide. En fait, nous soutenons tout ce qui est dit dans ce document d'information juridique. Mais nous n'avons reçu aucune réponse du gouvernement actuel au sujet de l'énorme question des litiges liés à la nouvelle réglementation. Pas un mot de justification, si ce n'est de dire que le gouvernement doit simplifier les modalités et réduire la paperasse. Quant à moi, ce qui importe ici ce n'est pas le choix des mots utilisés pour faire valoir un argument assez fondamental à mon avis, c'est-à-dire le suivant : le gouvernement fédéral ne va plus offrir de protection ou d'autorisation relative à la navigation sur la plupart des cours d'eau touchés par le projet d'oléoduc Northern Gateway. C'est une question mineure par rapport au grave problème lié à la transformation du régime de gouvernance de la navigation. Il serait bon d'en parler.

**Le sénateur Mitchell :** Comment savoir s'il y a eu des événements malheureux si personne n'en a parlé? Un gouvernement soucieux de l'environnement ferait faire des échantillonnages sur le terrain pour savoir si les changements ont eu des effets sur l'environnement.

Voici ma question : dans un de vos documents, et c'est très intéressant, vous signalez que le règlement désignant les activités concrètes remplacera le règlement énumérant les études d'envergure actuelles. Sous ce nouveau régime, qu'on appelle RDPA, les projets en cours seront exemptés d'une évaluation environnementale lorsqu'on projette une augmentation de plus de 35 p. 100 de la capacité de production dans le cas des raffineries ou d'un poste d'une centrale électrique. Ces projets, comme par exemple accroître le nombre de trous de terrains de golf situés

park, will be exempt from an environmental assessment. Also, developing a commercial ski area in a national park or reserve will be exempted even if it is not consistent with the long-range development plan approved by the minister.

We could have a 35 per cent increase in an oil refinery and 18 more golf courses in Banff or Jasper National Parks, a commercial ski area expansion of Lake Louise, Sunshine or Marmot in those two parks, and there is no environmental assessment required. Am I right when I interpret that briefing in that way?

**Mr. Amos:** I would want to go back to the recent amendments to the environmental assessment regime. In developing the regulation designating physical activities, which took almost word for word what was in the comprehensive study list regulation previously applicable under the old CEAA, Parks Canada took almost all of it and some of the national parks aspects you pointed out were not included. I would have to go back and look at what Parks Canada has done on a separate ledger to provide for assessment of those projects. I cannot provide you with a complete answer. However, I believe our CEAA backgrounder provides that information.

**Senator Lang:** Mr. Amos, earlier in your testimony you mentioned that without the current Navigable Waters Protection Act in force, the waterways not on the designated list could then be interfered with in respect to water flows. I believe you specifically referred to that. I do not understand why you would say that, knowing that in the provinces and the territories there are other legislative measures in place that are required to be met prior to any interference in the water flows of these other waterways, or for that matter any waterway at the provincial or territorial level.

Perhaps you could tell me which province or territory does not have legislation in place that has to be met before a stream could be redirected or flows interfered with? It is misleading to give the inference that if these changes go through you are then able to go and interfere with a waterway with carte blanche, without having to meet any legislative bar. The federal Fisheries Act and the Environment Act are still in place; why would you say that and leave it hanging? Perhaps this is a variable, and maybe you could comment on the fact that there is other legislation in place or point out that there is not for the record?

**Mr. Amos:** Sure and, mindful of the time, I will be brief. I acknowledge that there is provincial and territorial legislation that goes to water flow management in Ontario. You have the Ontario Water Resources Act, but none of these statutes goes specifically to the impact of flows on navigation.

dans un parc national, seront exemptés d'une évaluation environnementale. L'aménagement de pistes de ski commerciales dans un parc national ou une réserve sera lui aussi exempté, même s'il n'est pas conforme au plan de mise en valeur à long terme approuvé par le ministre.

Ainsi, on pourrait augmenter de 35 p. 100 la capacité d'une raffinerie de pétrole et aménager 18 terrains de golf de plus dans le parc national de Banff ou de Jasper. On pourrait aussi agrandir les pistes de ski commerciales au lac Louise, dans les parcs Sunshine ou Marmot, sans devoir faire faire une évaluation environnementale. Ai-je bien interprété ce document d'information?

**M. Amos :** J'aimerais revenir aux récentes modifications apportées au régime d'évaluation environnementale. Au moment de rédiger la réglementation sur la désignation d'activités physiques, qui a reproduit presque mot à mot ce qui figurait dans le règlement sur la liste globale des études qui s'appliquaient en vertu de l'ancienne Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, Parcs Canada a presque tout repris et certaines des questions touchant les parcs nationaux que vous venez d'évoquer n'étaient pas comprises. Il faudrait que je regarde de nouveau la documentation, un document distinct de Parcs Canada pour savoir ce qui en est de l'évaluation de ces projets. Je ne peux pas vous donner une réponse complète. Toutefois, je crois que notre document d'information sur la Loi canadienne d'évaluation environnementale donne ces renseignements.

**Le sénateur Lang :** Monsieur Amos, dans votre témoignage tout à l'heure, vous avez dit que si la Loi sur la protection des eaux navigables n'est plus en vigueur, on pourrait entraver le débit des voies navigables qui ne se trouvent pas sur la liste désignée. Je crois que vous avez fait précisément référence à ce point. Je ne comprends pas pourquoi vous diriez cela, sachant que les provinces et les territoires ont adopté des mesures législatives auxquelles il faut satisfaire avant d'entraver le débit de ces autres cours d'eau, ou de n'importe quel cours d'eau de ressort provincial ou territorial.

Peut-être pourriez-vous me dire quelle province ou quel territoire n'a pas de loi qui s'applique à la réorientation des cours d'eau ou à leur entrave? C'est induire en erreur que de laisser entendre que si les modifications proposées sont adoptées, c'est donner carte blanche pour l'entrave aux cours d'eau, sans qu'il n'y ait à respecter quelque norme législative que ce soit. La Loi sur les pêches et la Loi sur l'environnement sont encore en vigueur. Pourquoi diriez-vous que cela laisse les choses en suspens? Peut-être serait-ce une variable, et nous aimerions savoir s'il y a d'autres lois en vigueur ou non, aux fins du compte rendu?

**M. Amos :** Bien sûr, et je serai bref. Je reconnais qu'il y a des lois provinciales et territoriales qui s'appliquent à la gestion du débit de l'eau, en Ontario. Il y a la Loi sur les ressources en eau de l'Ontario, par exemple, mais aucune de ces lois ne porte précisément sur l'incidence du débit sur la navigation.

The provinces do not have the jurisdiction to deal with the navigation. They might deal with water flows of a specific project pursuant to their own process defined by provincial legislation.

**Senator Lang:** They are required to.

**Mr. Amos:** However, that legislation does not have any regard for navigation because it cannot; they do not have the jurisdiction to look at navigation.

**The Chair:** Another committee will soon be coming in here, and I will ask Senator Baker for an observation, a very quick one.

**Senator Baker:** Just an observation. I was shocked to listen to former Premier Patterson of the Northwest Territories — we have two former premiers from the northwest here — describe what is happening to our flagship discovery of rare earth minerals and the difficulties that they are having. I would strongly suggest that the steering committee, if it is suggested by the former premiers, take some kind of action or make some kind of inquiry into this matter and that it be dealt with in the steering committee meeting. Perhaps there is something that we can do because, the way it was described by Senator Patterson, it is really alarming that there would be such obstruction in a case like that.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Seidman:** I want to go back. Mr. Amos, earlier in your testimony, you implied that the list of waterways is somehow political because you said that it was not Mr. Gorall who tabled the bill but the minister. I would like, for the record, to suggest that indeed it was the minister who tabled the bill, but I presume that he would have taken the advice of all his consultations and the director general of the Navigable Waters Protection Task Force. That is my point.

**Mr. Amos:** I take it as a given that ministers receive advice; I do not take it as a given that they accept it. I think that there are many well-intentioned, highly educated, public interest minded bureaucrats working in Ottawa and elsewhere in this country for the federal government who are providing solid advice and it is being ignored. That is the political process; governments choose what advice they want to listen to. They listen to stakeholders and to their own civil servants. The decision to list a particular river on the schedule of the proposed Navigation Protection Act is a distinctly political one, and that issue has been covered abundantly in the press.

**Senator Seidman:** I would take exception to that and say that it is an expert who makes that decision and that the ministers follow the advice of experts, not their own personal, political ideas.

Les provinces n'ont pas compétence en matière de navigation. Elles peuvent traiter du débit de l'eau en rapport avec un projet particulier, en vertu des modalités définies dans leurs propres lois provinciales.

**Le sénateur Lang :** Elles y sont tenues.

**M. Amos :** Toutefois, ces lois ne traitent aucunement de la navigation, parce qu'elles ne le peuvent pas; les provinces n'ont pas compétence en la matière.

**Le président :** Un autre comité doit bientôt se réunir ici, alors je demanderais au sénateur Baker de faire un commentaire, très rapidement.

**Le sénateur Baker :** Ce n'est qu'une observation. J'ai été sidéré d'entendre l'ex-premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, M. Patterson — il y a maintenant deux ex-premiers ministres des territoires — quand il décrivait ce qui arrive à notre découverte de minéraux des terres rares et aux difficultés qu'ils éprouvent. J'aimerais inciter vivement le comité de direction, si c'est ce que proposent les anciens premiers ministres, à faire quelque chose, ou à se renseigner sur la question et qu'ils en discutent lors d'une réunion du comité de direction. Peut-être y a-t-il quelque chose que nous pouvons faire, parce que d'après ce qu'en a dit le sénateur Patterson, c'est très inquiétant qu'il y ait pareille entrave dans un cas comme celui-là.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Seidman :** J'aimerais revenir à ce que vous avez dit tout à l'heure, monsieur Amos. Vous avez laissé entendre que la liste des cours d'eau est plus ou moins politisée, puisque vous dites que ce n'est pas M. Gorall, mais bien le ministre qui a déposé le projet de loi. J'aimerais dire aux fins du compte rendu que bien qu'effectivement ce soit le ministre qui a déposé le projet de loi, je suppose qu'il s'est fait conseiller dans le cadre de toutes ses consultations, et aussi par le directeur général du groupe de travail sur les programmes de protection des eaux navigables. Voilà tout.

**M. Amos :** Je tiens pour acquis que les ministres se sont fait conseiller; ce que je ne tiens pas pour acquis, c'est qu'ils écoutent ces conseils. Je pense qu'il y a à Ottawa et ailleurs au pays plein de bureaucrates remplis de bonnes intentions, très instruits et qui ont à cœur l'intérêt public, et qu'ils fournissent d'excellents conseils au gouvernement fédéral sans toutefois être écoutés. C'est ainsi, sur la scène politique; les gouvernements décident des conseils qu'ils veulent suivre. Ils écoutent les intervenants et leurs propres fonctionnaires. La décision d'inscrire une rivière donnée à l'annexe du projet de loi sur la protection de la navigation est une décision nettement politique, et les médias en ont largement parlé.

**Le sénateur Seidman :** Je ne suis pas d'accord avec vous et, quant à moi, c'est un expert qui prend cette décision et le ministre se fie aux conseils des experts et non pas à leurs propres idées politiques, personnelles.

**The Chair:** Thank you.

Thank you, witnesses. I appreciate the time that you have given us. Have a good day.

(The committee adjourned.)

**Le président :** Je vous remercie.

Nous remercions les témoins du temps qu'ils ont pu nous consacrer. Bonne journée.

(La séance est levée.)

---



WITNESSES

**Tuesday, November 6, 2012**

*Canadian Association of Petroleum Producers:*

Bob Bleaney, Vice President, External Relations;  
Phil Langille, Manager, Federal Regulatory and Northern Affairs  
(by video conference).

*Canadian Construction Association:*

Jeff Barnes, Member.

*Canadian Energy Pipeline Association:*

Kim McCaig, Vice President and Chief Operating Officer (by  
video conference).

**Thursday, November 8, 2012**

*Ecojustice Canada:*

William Amos, Director, Ecojustice Clinic, University of Ottawa;  
Ian Miron, Student.

*Saskatchewan Association of Rural Municipalities:*

Ray Orb, Vice President.

TÉMOINS

**Le mardi 6 novembre 2012**

*Association canadienne des producteurs pétroliers :*

Bob Bleaney, vice-président, Relations extérieures;  
Phil Langille, gestionnaire, Réglementation fédérale et Affaires du  
Nord (par vidéoconférence).

*Association canadienne de la construction :*

Jeff Barnes, membre.

*Association canadienne de pipelines d'énergie :*

Kim McCaig, vice-président et directeur de l'exploitation (par  
vidéoconférence).

**Le jeudi 8 novembre 2012**

*Écojustice Canada :*

William Amos, directeur, Clinique Écojustice, Université d'Ottawa;  
Ian Miron, étudiant.

*Association des municipalités rurales de la Saskatchewan :*

Ray Orb, vice-président.