

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, May 30, 2024

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met with videoconference this day at 9:15 a.m. [ET] to study the subject matter of those elements contained in Division 28 of Part 4 of Bill C-69, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 16, 2024; and in camera, for consideration of a draft agenda (future business).

**Senator Paul J. Massicotte** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** My name is Paul J. Massicotte. I'm a senator from Quebec and chair of the committee. Today, we're holding a meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

Before we begin, I would like to ask all senators and other in-person participants to consult the cards on the tables for guidelines to prevent audio feedback incidents. Please take note of the following preventative measures in place to protect the health and safety of all participants, including the interpreters.

If possible, ensure that you're seated in a manner that increases the distance between microphones. Only use a black approved earpiece. The former grey earpieces must no longer be used. Keep your earpiece away from all microphones at all times. When you aren't using your earpiece, place it face down on the sticker placed on the table for this purpose.

Thank you all for your cooperation.

I'll ask my fellow committee members to introduce themselves, beginning on my right.

**Senator Miville-Dechêne:** Julie Miville-Dechêne from Quebec.

[*English*]

**Senator Cotter:** Good morning. Brent Cotter, senator for Saskatchewan.

**Senator Greenwood:** Margo Greenwood, senator from British Columbia.

**Senator Sorensen:** Karen Sorensen, Alberta, Banff National Park.

**Senator Cardozo:** Andrew Cardozo, Ontario.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2024

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 15 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier la teneur des éléments de la section 28 de la partie 4 du projet de loi C-69, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024; et à huis clos, pour étudier un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

**Le sénateur Paul J. Massicotte** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Je m'appelle Paul J. Massicotte, je suis un sénateur du Québec et je suis président du comité. Aujourd'hui, nous tenons une séance du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Avant de commencer, je voudrais demander à tous les sénateurs et aux autres participants qui sont ici en personne de consulter les cartes sur les tables pour connaître les lignes directrices visant à prévenir les incidents liés au retour de son. Veuillez prendre note des mesures préventives suivantes, qui ont été mises en place pour protéger la santé et la sécurité de tous les participants, y compris les interprètes.

Dans la mesure du possible, veillez à vous asseoir de manière à augmenter la distance entre les microphones. N'utilisez qu'une oreillette noire homologuée. Les anciennes oreillettes grises ne doivent plus être utilisées. Tenez votre oreillette éloignée de tous les microphones à tout moment. Lorsque vous n'utilisez pas votre oreillette, placez-la, face vers le bas, sur l'autocollant placé sur la table à cet effet.

Merci à tous de votre coopération.

Je vais demander à mes collègues du comité de se présenter, en commençant par ma droite.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Julie Miville-Dechêne, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Cotter :** Bonjour. Brent Cotter, sénateur de la Saskatchewan.

**La sénatrice Greenwood :** Margo Greenwood, sénatrice de la Colombie-Britannique.

**La sénatrice Sorensen :** Karen Sorensen, de l'Alberta, du parc national Banff.

**Le sénateur Cardozo :** Andrew Cardozo, de l'Ontario.

**Senator Arnot:** David Arnot, Saskatchewan.

**Senator Wells:** David Wells, Newfoundland and Labrador.

**Senator Galvez:** Rosa Galvez, Quebec.

[Translation]

**The Chair:** Today, the committee is continuing its examination of the subject matter of those elements contained in Division 28 of Part 4 of Bill C-69, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 16, 2024. For the first panel, we welcome Alexandria Pike, past chair of the National Environmental, Energy and Resources Law Section of the Canadian Bar Association. Welcome, and thank you for accepting our invitation. You have five minutes for your opening remarks. The floor is yours, Ms. Pike.

[English]

**Alexandria Pike, Past Chair, National Environmental, Energy and Resources Law Section, Canadian Bar Association:** Good morning and thank you for having me. I am the past chair of the Canadian Bar Association, and I have spoken to some of the senators who were considering this original legislation — the Impact Assessment Act — several years ago. I have practised in the area for over 20 years, and I have been part of the Canadian Bar Association for most of that time.

The Canadian Bar Association has over 36,000 members; it's mainly lawyers, but also notaries, students and academics. We range right across the country, and we pride ourselves on the dialogue that we foster between provinces and territories. We're a very diverse group.

We stretch to represent common interests, and our common interests are to really focus on improvements of the law for the administration of justice; that's the general focus of the Canadian Bar Association. The National Environmental, Energy and Resources Law Section, of which I am a part and on whose behalf I am here today, focuses on energy, environment and resources law issues. Most of us are private practitioners, but our section also includes academics and non-governmental groups.

Throughout the last 15 years, the common theme that we have looked for — where there have been significant changes in environmental assessment and impact assessment in Canada — is to seek efficient, clear legislation that will help guide the process. When we look back at that history, the Canadian Environmental Assessment Act, 2012 — or CEAA 2012 — was

**Le sénateur Arnot :** David Arnot, de la Saskatchewan.

**Le sénateur Wells :** David Wells, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**La sénatrice Galvez :** Rosa Galvez, du Québec.

[Français]

**Le président :** Aujourd'hui, le comité poursuit son examen de la teneur des éléments de la section 28 de la partie 4 du projet de loi C-69, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 16 avril 2024. Pour le premier groupe de témoins, nous accueillons Alexandria Pike, présidente sortante, Section nationale du droit, environnement, énergie et ressources, Association du Barreau canadien. Je vous souhaite la bienvenue et vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Cinq minutes sont réservées pour vos allocutions d'ouverture. La parole est à vous, madame Pike.

[Traduction]

**Alexandria Pike, présidente sortante, Section nationale du droit, environnement, énergie et ressources, Association du Barreau canadien :** Bonjour, et merci de me recevoir. Je suis la présidente sortante de l'Association du Barreau canadien, et j'ai discuté il y a plusieurs années avec certains des sénateurs lors de l'étude de la version initiale de cette loi, la Loi sur l'évaluation d'impact. Je pratique dans le domaine depuis plus de 20 ans, et j'ai été membre de l'Association du Barreau canadien pendant la majeure partie de cette période.

L'Association du Barreau canadien compte plus de 36 000 membres, principalement des avocats, mais aussi des notaires, des étudiants et des universitaires. Nous sommes présents partout au pays, et nous sommes fiers du dialogue que nous favorisons entre les provinces et les territoires. Nous formons un groupe très diversifié.

Nous nous efforçons de représenter des intérêts communs, et nos intérêts communs consistent à vraiment mettre l'accent sur l'amélioration du droit aux fins de l'administration de la justice; voilà l'objectif général de l'Association du Barreau canadien. La Section nationale du droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources, dont je fais partie et que je représente ici aujourd'hui, se concentre sur les questions touchant le droit de l'énergie, de l'environnement et des ressources. Son effectif est composé principalement de praticiens du secteur privé, mais également d'universitaires et de membres de groupes non gouvernementaux.

Notre fil conducteur au cours des 15 dernières années — où sont survenus d'importants changements en matière d'évaluation environnementale et d'évaluation d'impact au Canada — a été la recherche d'une législation efficace et claire qui contribuera à orienter le processus. Quand on regarde en arrière, on constate que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de

a pretty dramatic shift from what we had prior to that time. That's when we first saw the Project List being brought in. Before that, it was a triggers-based system.

That was a significant change, and the Canadian Bar Association has embraced that change and is accepting of the Project List, as it is in the Impact Assessment Act.

The changes that are being considered today with respect to the Impact Assessment Act build upon that. CEEA 2012 changed to the Project List and various other things about the regime. The Impact Assessment Act shifted but built upon that. Now we're looking again to address the opinion of the Supreme Court of Canada and make further changes.

Our organization has been involved for that whole period in discussing these changes. We hope that we can help you this morning.

We are looking for standards that are transparent, that provide consistency, that show how mechanisms are going to work — so that people can anticipate and provide what's needed and work within the system — and that also allow for timely analysis and determinations. We're strong believers that there has never been a greater need at any time in Canada for a strong and functional environmental assessment system or, as it is now, an impact assessment system.

The transition that we're going through to a lower-carbon economy is requiring tremendous action in many different areas of our economy, and that's going to require development. This is bringing these pressures to bear, where climate change needs action, and the action that is needed needs evaluation before it comes ahead.

Trying to balance that is a really significant challenge, and we're looking for a clear path forward for proponents, and also for those who want to participate in the system, however that might be. For stakeholders of all types, we look to ensure that the system works for them as well.

In terms of the specific amendments that are before you — and we can talk more about them during the question period — we think many of these amendments do provide necessary clarity and certainty. When we came and spoke to some of the senators back when the Impact Assessment Act was being brought forward, we said that we had particular concerns about uncertainty at that time. When you look at the Supreme Court decision, several of those points align. In many ways, we do welcome the efforts that are going into addressing some of these.

2012 — ou la LCEE de 2012 — a été un changement assez radical par rapport à ce que nous avions avant. C'est à ce moment-là que la Liste des projets a été introduite. Auparavant, c'était un système fondé sur les éléments déclencheurs.

C'était un changement important. L'Association du Barreau canadien y a adhéré, et elle est ouverte à la Liste des projets, étant donné qu'elle figure dans la Loi sur l'évaluation d'impact.

Les modifications de la Loi sur l'évaluation d'impact dont il est question aujourd'hui vont dans ce sens. La LCEE de 2012 a été remplacée par la Liste des projets et divers autres éléments du régime. La Loi sur l'évaluation d'impact représentait un changement, mais elle s'est appuyée là-dessus. À présent, nous souhaitons de nouveau examiner l'avis de la Cour suprême du Canada et apporter d'autres changements.

Notre organisation a participé pendant toute cette période aux discussions sur ces changements. Nous espérons pouvoir vous aider ce matin.

Nous voulons des normes transparentes et cohérentes qui montrent comment les mécanismes vont fonctionner — pour que les gens puissent savoir à quoi s'attendre, fournir ce qui est nécessaire et fonctionner dans le système —, et qui permettent aussi d'effectuer des analyses et de prendre des décisions en temps opportun. Nous croyons fermement que le Canada n'a jamais eu autant besoin qu'aujourd'hui d'un système d'évaluation environnementale — ou, comme c'est le cas actuellement, d'un système d'évaluation d'impact — solide et fonctionnel.

La transition vers une économie à faibles émissions de carbone exige des mesures considérables dans de nombreux secteurs de notre économie, et cela nécessitera du développement. Cela exerce des pressions, car les changements climatiques nécessitent des mesures et qu'il faut évaluer les mesures requises avant de les mettre en œuvre.

La recherche d'un juste équilibre à cet égard est un défi de taille, et nous voulons un plan clair pour les promoteurs et pour ceux qui veulent participer au système, quel qu'il soit. Quant aux divers intervenants, nous voulons nous assurer que le système fonctionne pour eux aussi.

En ce qui concerne les amendements dont vous êtes saisis — et nous pourrions en parler davantage pendant la période des questions —, nous croyons que bon nombre d'entre eux apportent la clarté et la certitude requises. Lorsque nous sommes venus discuter avec des sénateurs au moment de la présentation de la Loi sur l'évaluation d'impact, nous avons soulevé des préoccupations au sujet de l'incertitude qui régnait à ce moment-là. Quand on examine la décision de la Cour suprême, on constate que plusieurs de ces points concordent. À bien des égards, nous accueillons favorablement les efforts déployés en vue de régler certains de ces problèmes.

However, there are still a few concerns that we would like to raise. When we look at the designation power, which is separate and apart from the Project List that is at the back of the act, there is a power to designate things that aren't on that list. We think a really serious look has to be given to that list, and that list has had a serious look. This is in amended section 9(2) of the Impact Assessment Act, where the minister has separate powers. When you look at the bottom of that list, there is a very broad discretion that is sort of thrown in at the end which we think raises uncertainty. We think that every time that you are saying, "And anything else the minister wants," we really should think about what context that is within. We're not trying to hamstring the minister, but there needs to be context around what they might decide to add. Proponents need certainty, and communities and stakeholders need to understand when a federal system is going to apply.

Our past submissions also focused on "one project, one assessment." That is the issue about the federal-provincial system and how it is going to work. These are still challenges today. We have been trying for years and years to get substitution agreements in place and make these systems work. They are not functioning the way they need to in order to ensure that we have as efficient a system as possible. There is much more included here that is signalling when substitutions should be taken into account, and there are signals in the amendments that show when the federal agencies should step back.

However, this needs to happen at the implementation level. It is a very serious issue. The agency needs to be given the authority to call upon federal expertise and to support provincial processes where there are federal issues, without taking it over with a full federal impact assessment. That mechanism and structure might be more bureaucratic than legislative, but it really does have to be considered carefully.

The public interest test has been refined in the amendments. It has been narrowed, and we think it gives more clarity and will allow for more efficient processes. We applaud that. In particular, we are actually quite happy that the decision-making stage — amended section 60 of the Impact Assessment Act — is going to require mitigation to be taken into account before the determination is made. Before you are considering whether effects are significant, you have to look at how it might be mitigated. That is actually a throwback to CEAA 2012. We are glad it's back in, because there is no use in going to the "significant" first and then looking at the mitigation afterward. Now you have created a situation where you are making a finding, yet you haven't considered how you can avoid the effects. Putting it back in at the earlier stages is very helpful, and that has been done.

Cependant, il y a encore quelques préoccupations que nous aimerions soulever. Le pouvoir de désignation, qui est distinct de la Liste des projets se trouvant à la fin de la loi, permet de désigner des choses qui ne figurent pas sur cette liste. Nous pensons qu'il faut examiner sérieusement cette liste, et elle a fait l'objet d'un examen sérieux. Cela se trouve dans la version modifiée du paragraphe 9(2) de la Loi sur l'évaluation d'impact, qui confère des pouvoirs distincts au ministre. Au bas de cette liste, il y a un pouvoir discrétionnaire très large qui est en quelque sorte ajouté à la fin et qui, à notre avis, crée de l'incertitude. À nos yeux, chaque fois que l'on dit : « et toute autre chose souhaitée par le ministre », il faut vraiment réfléchir au contexte dans lequel cela s'inscrit. Nous ne cherchons pas à paralyser le ministre, mais il faut fournir un contexte quant à ce qu'il pourrait décider d'ajouter. Les promoteurs ont besoin de certitude, et les communautés et les intervenants doivent savoir quand un système fédéral s'appliquera.

Dans nos mémoires antérieurs, nous avons également traité du principe « un projet, une évaluation ». C'est la question du système fédéral-provincial et de son fonctionnement. Ce sont encore des défis aujourd'hui. Nous essayons depuis des années de conclure des ententes de substitution et de faire en sorte que ces systèmes fonctionnent. Ils ne fonctionnent pas comme ils le devraient pour que le système puisse être aussi efficace que possible. Il y a encore beaucoup de choses ici qui indiquent quand les substitutions devraient être prises en compte, et les amendements comportent des signaux qui indiquent quand les organismes fédéraux devraient prendre du recul.

Cependant, cela doit se faire à l'étape de la mise en œuvre. C'est une question très sérieuse. Il faut donner à l'agence le pouvoir de faire appel à l'expertise fédérale et d'appuyer les processus provinciaux en ce qui concerne des questions relevant du fédéral, sans prendre le contrôle en procédant à une évaluation d'impact fédérale complète. Ce mécanisme et cette structure sont peut-être plus bureaucratiques que législatifs, mais il faut vraiment les examiner attentivement.

Le critère de l'intérêt public a été précisé dans les amendements. Il a été restreint, et nous pensons qu'il apporte plus de clarté et qu'il favorisera des processus plus efficaces. Nous nous en réjouissons. Plus particulièrement, nous sommes très heureux que, selon la version modifiée de l'article 60 de la Loi sur l'évaluation d'impact concernant l'étape de la décision, il faille tenir compte des mesures d'atténuation avant de prendre la décision. Avant de déterminer si les effets sont importants, il faut examiner comment ils pourraient être atténués. Cela nous ramène en fait à la LCEE de 2012. Nous sommes heureux que ce soit le cas, car il est inutile d'établir d'abord ce qui est « important » et d'examiner ensuite les mesures d'atténuation, ce qui revient à prendre une décision sans avoir réfléchi à la façon d'éviter les effets. Il est très utile de remettre cela au début du processus, et cela a été fait.

We also think the reintroduction of justification — that language that's back in — in the public interest section is useful too. That is old language as well. That is from CEAA 2012. It's back in because it gives a little bit more of an indication of the balancing. Instead of just saying that it has to be in the public interest, the effects have to be justified in the public interest. It just indicates a little bit more of the balancing that goes on.

There are some other things that we would bring your attention to. Some of these are language, but we're concerned they will create uncertainty, so we ask that you just think about it. Under the public interest test and the factors that are in amended section 63 of the Impact Assessment Act, there is a discussion about impacts on Indigenous communities and on Indigenous rights, but the effects are treated differently in that section; the language around them is different. We don't know why that is, so please consider that. Why are we not talking about significant adverse effects with respect to Indigenous communities, but we are talking about them with respect to Indigenous rights?

We think this act should only be dealing with significant adverse effects. There is a fair bit of language that has been put into the act to show that we're not dealing with negligible effects, so why not make sure there is more consistency?

The term "sustainability" is also used in the public interest test, and we understand why it is there, but there are many different ways to evaluate sustainability, and there has to be a federal way of doing it. There has to be a way of doing it with respect to federal projects and federal effects, and that's what should be considered in this test.

The other thing that isn't included here — and we wonder how it will be implemented — is the targets that the budget had announced. It had talked about a five-year target for federal impact assessments, and a two-year target for the issuance of federal permits where the project is being dealt with by a provincial regime or a territorial regime. In those cases, those timelines haven't been built in here, and we query where we will see those come up.

Finally, little language inconsistencies matter. We talk about "non-negligible" and "significant." Do we really need both? Are we creating confusion when we do that? Please think about simplicity when you are reviewing this. There is also language about the extent of the significance, but isn't it rather the context of the significance? I'll leave it to you to think about that. But if something is significant, it is significant. Is it significant often? Is it only significant in particular cases? Perhaps.

En outre, nous pensons que le rétablissement du terme « justification » — qui est de retour — dans l'article touchant l'intérêt public est également utile. Là encore, il s'agit d'un ancien terme. Il est tiré de la LCEE de 2012. Il est de retour parce qu'il donne une meilleure idée de l'équilibre à établir. Il ne faut plus seulement que ce soit dans l'intérêt public, il faut que ce soit justifié par l'intérêt public. Cela illustre un peu mieux l'exercice de mise en équilibre qui a lieu.

Il y a d'autres choses sur lesquelles nous aimerions attirer votre attention. Certaines d'entre elles concernent le libellé, mais nous craignons qu'il en résulte de l'incertitude, de sorte que nous vous demandons d'y réfléchir. Dans l'article concernant le critère et les éléments relatifs à l'intérêt public — la version modifiée de l'article 63 de la Loi sur l'évaluation d'impact —, il est question des effets sur les communautés autochtones et sur les droits des Autochtones, mais les effets ne sont pas traités de la même façon; les termes utilisés sont différents. Nous ne savons pas pourquoi, et nous vous prions donc d'examiner cela. Pourquoi n'est-il pas question de répercussions préjudiciables importantes lorsqu'il s'agit des communautés autochtones, alors qu'il en est question lorsqu'il s'agit des droits des Autochtones?

Nous pensons que cette loi ne devrait porter que sur les répercussions préjudiciables importantes. Une bonne part de son libellé indique qu'il n'est pas question de répercussions négligeables, alors pourquoi ne pas veiller à ce qu'il y ait davantage d'uniformité?

Le terme « durabilité » est également utilisé dans l'article sur l'intérêt public, et nous comprenons pourquoi il y figure, mais il y a de nombreuses façons d'évaluer la durabilité, et il doit y avoir une façon fédérale de le faire. Il doit y avoir un moyen de l'évaluer en ce qui concerne les projets fédéraux et les répercussions fédérales, et c'est là-dessus que ce critère devrait porter.

L'autre élément qui n'est pas inclus ici — et nous nous demandons comment il sera mis en œuvre —, ce sont les cibles annoncées dans le budget. Il y était question d'une cible de cinq ans pour ce qui est des évaluations d'impact fédérales, et d'une cible de deux ans en ce qui concerne la délivrance de permis fédéraux dans les cas où le projet relève d'un régime provincial ou territorial. Ces délais n'ont pas été inclus ici, et nous voulons savoir où ils figureront.

Enfin, les petites incohérences dans le libellé ont de l'importance. On y retrouve les termes « non négligeable » et « important ». Avons-nous vraiment besoin des deux? Cela sème-t-il la confusion? Tâchez de songer à la simplicité lorsque vous vous pencherez là-dessus. Il y est aussi question de la mesure de l'importance, mais ne devrait-il plutôt être question du contexte de l'importance? Je vous laisse y réfléchir. Mais si quelque chose est important, c'est important. Est-ce important souvent? Est-ce important seulement dans certains cas? Peut-être.

Those are a few of our high-level comments. I must say that we just found out about this opportunity at the end of last week — perhaps it's because the Canadian Bar Association has just had its government relations person resign. I am sorry that I don't have a written brief for you. I did confer with several past executive members of the section before I came. We have been talking about this. We were at a conference together talking about this a month ago. We have been in touch since the amendments have come out.

I am open to your questions. Thank you.

**The Chair:** Thank you. We'll proceed with the questions.

**Senator Arnot:** Thank you very much for your presentation. You have mentioned a number of issues of great concern. You want to focus on the clarification of some uncertainties that you have raised, and you are looking for simplicity in the act so that it reads well and will be much more workable.

Do you have a set of recommendations for amendment that you want us to consider? Are you thinking of writing this in a document that you would send to us? In other words, do you have specific suggestions for amendments to reach the goals of clarification, simplicity and removing uncertainty, which is central to what you are saying? Do you have something that you are going to give us?

**Ms. Pike:** I had hoped to provide you with a bit more on the specifics, and I can certainly undertake to do that. It will have to go through our executive process. I wasn't able to do it for today, but we can certainly do that.

**Senator Arnot:** I think this is important: If the Canadian Bar Association has suggested amendments to reach the goals that you have talked about, we should know what they are. Thank you very much.

**Ms. Pike:** Thank you.

**The Chair:** Can I ask what kind of delay you foresee in getting to us your comments and suggestions?

**Ms. Pike:** I would hope that I could get them to you early next week.

**The Chair:** That's good. We're reviewing it for finalization early next week, so that would be very good.

**Senator Wells:** Thank you, Ms. Pike, for helping us on this review.

Voilà quelques-unes de nos observations générales. Je dois dire que nous avons été informés de la présente occasion à la fin de la semaine dernière, peut-être parce que le responsable des relations avec le gouvernement de l'Association du Barreau canadien vient de démissionner. Je suis désolée de ne pas avoir de mémoire écrit à vous soumettre. J'ai consulté plusieurs anciens membres de l'exécutif de la section avant de venir ici. Nous avons parlé de tout cela. Nous avons assisté ensemble à une conférence à ce sujet il y a un mois. Nous communiquons ensemble depuis le dépôt des amendements.

Je suis disposée à répondre à vos questions. Merci.

**Le président :** Merci. Nous allons passer aux questions.

**Le sénateur Arnot :** Merci beaucoup de votre présentation. Vous avez mentionné un certain nombre de questions très préoccupantes. Vous avez mis l'accent sur le fait de dissiper certaines incertitudes que vous avez soulevées, et vous souhaitez que la loi soit simplifiée de manière à ce qu'elle se lise bien et qu'elle soit beaucoup plus applicable.

Avez-vous une liste de recommandations d'amendement à nous soumettre? Envisagez-vous de formuler cela dans un document que vous nous enverrez? Autrement dit, avez-vous des suggestions précises d'amendements qui permettraient d'atteindre les objectifs de clarification, de simplicité et de dissipation de l'incertitude, qui sont au cœur de votre propos? Avez-vous quelque chose à nous fournir?

**Mme Pike :** J'aurais souhaité vous fournir un peu plus de détails, et je peux certainement m'engager à le faire. Cela devra passer par notre processus exécutif. Je n'ai pas pu le faire à temps pour aujourd'hui, mais nous pouvons certainement le faire.

**Le sénateur Arnot :** Je pense que c'est important. Si l'Association du Barreau canadien a des amendements à proposer en vue de l'atteinte des objectifs dont vous avez parlé, nous devons les connaître. Merci beaucoup.

**Mme Pike :** Merci.

**Le président :** Puis-je vous demander dans combien de temps vous pensez pouvoir nous transmettre vos commentaires et vos suggestions?

**Mme Pike :** J'espère pouvoir vous les faire parvenir au début de la semaine prochaine.

**Le président :** C'est bien. Nous allons parachever notre examen au début de la semaine prochaine, alors ce serait très bien.

**Le sénateur Wells :** Madame Pike, je vous remercie de votre contribution à notre étude.

I want to go to your important points about “non-negligible” and “significant,” and I know that in law it is always nice to quantify things because what might be significant to one might be not so significant to another. I think about major projects that might have a deleterious effect on the environment. To an environmentalist, that might be extremely significant, and, to a proponent, it might be not so significant.

Have you seen things that are challenged on that basis, and how they are dealt with in law? I know that we operate on a precedent system, so lawyers often go to precedent. How do you do that on something that’s non-quantifiable?

**Ms. Pike:** In impact assessment, how it primarily works is you evaluate the degree of the effect, and you do the balancing as to whether it is justified. But any mitigation you can do is typically required, and that becomes a working project after the approval. That is very important work, and it will often happen at the permitting stage in the details of the individual permits, but there may also be requirements through the actual impact assessment.

This early decision and the conditions and the concerns that are built into the determination will guide all of the work that happens if the project is approved. This is a gating decision that should only be focused on big, significant effects, and anything other than that should be addressed through the management of the systems in the project implementation.

**Senator Wells:** Thank you for that. You said these things would be done after approval.

**Ms. Pike:** If it is approved.

**Senator Wells:** Yes. Assuming it is not approved, then there is no after-approval.

What about using some of those requirements that are less quantifiable or non-quantifiable as a condition of licence, which would be an after-approval event, and you would deal with the regulator and would have to satisfy certain conditions as a condition of licence?

**Ms. Pike:** Absolutely. There is ongoing reporting that is required — reporting to stakeholders. There are many mechanisms that allow for that oversight longer term, through the regulator and through the community.

**Senator Wells:** Right. I do know that is what is done in the Newfoundland offshore. They do almost everything as a condition of the licence, because that’s a big hammer.

J’aimerais revenir aux points importants que vous avez soulevés au sujet des termes « non négligeable » et « important ». Je sais qu’en droit, il est toujours bon de quantifier les choses, car ce qui peut être important pour l’un peut ne pas l’être pour l’autre. Je pense aux grands projets qui pourraient avoir un effet néfaste sur l’environnement. Cela pourrait être extrêmement important pour un environnementaliste, et pas tellement important pour un promoteur.

Avez-vous eu connaissance de contestations fondées là-dessus? Comment sont-elles traitées en droit? Je sais que nous fonctionnons selon un système de précédents. Les avocats invoquent donc souvent les précédents. Comment faites-vous cela lorsqu’il s’agit de quelque chose qui n’est pas quantifiable?

**Mme Pike :** En matière d’évaluation d’impact, il s’agit principalement d’évaluer l’ampleur des effets et de déterminer s’ils sont justifiés. Mais il faut généralement prendre toutes les mesures d’atténuation possibles, et cela devient un projet concret après l’approbation. C’est un travail très important, et il s’effectue souvent à l’étape de la délivrance des permis, mais il peut aussi y avoir des exigences dans le cadre de l’évaluation d’impact proprement dite.

Cette décision en début de processus — de même que les conditions et les préoccupations qui sont intégrées à la prise de la décision — orientera tout le travail qui sera effectué si le projet est approuvé. Il s’agit d’une décision de contrôle qui ne devrait porter que sur les effets importants, et tout le reste devrait être abordé dans le cadre de la gestion des systèmes durant la mise en œuvre du projet.

**Le sénateur Wells :** Merci. Vous avez dit que cela est effectué après l’approbation.

**Mme Pike :** Si c’est approuvé.

**Le sénateur Wells :** Oui. Si ce n’est pas approuvé, il n’y a pas d’après-approbation.

Qu’en est-il de l’utilisation de certaines de ces exigences moins quantifiables ou non quantifiables comme condition pour la délivrance d’un permis? Cela se produirait après l’approbation, et il faudrait traiter avec l’organisme de réglementation, puis satisfaire à certaines conditions afin d’obtenir un permis, est-ce bien cela?

**Mme Pike :** Tout à fait. Il faut continuellement rendre des comptes, c’est-à-dire rendre des comptes aux intervenants. De nombreux mécanismes permettent cette surveillance à long terme, par l’entremise de l’organisme de réglementation et de la communauté.

**Le sénateur Wells :** Oui. Je sais que c’est ce qui se fait dans la zone extracôtière de Terre-Neuve. Presque tout fait partie des conditions de permis, parce que c’est un gros marteau.

**Ms. Pike:** Exactly.

**Senator Wells:** Thank you.

**Senator Cotter:** Thank you very much, Ms. Pike, for being here.

The main reason we are here again studying this bill is the Supreme Court of Canada's decision last October that found substantial sections of the Impact Assessment Act — which you spoke about earlier — to be unconstitutional. Other than for that reason, we would be moving forward with the application of the Impact Assessment Act as it had been written.

The Supreme Court found two substantial dimensions of the scheme to be unconstitutional. One was the designated projects dimension, and the other was the broad impact of the language around effects on federal jurisdiction.

I am interested in whether the Canadian Bar Association has a constitutional law view as to whether those unconstitutional aspects of the act have been adequately addressed in constitutional terms. You are far more knowledgeable than I am about the intricacies of the process, as are my colleagues here. But have we solved the constitutional question?

The second dimension of it, regarding effects on federal jurisdiction, is articulated by the Chief Justice for the majority of the court as going well beyond federal jurisdiction. He chooses that language. It appears to me that the change with respect to effects on federal jurisdiction, which this amendment generates, is the introduction of the phrase “non-negligible adverse effects.” It seems to me that “adverse” was assumed — that's what we're talking about — so the change is to try to describe effects on federal jurisdiction that are non-negligible. The list of the categories of effects seems to me, as I read the previous legislation and this amendment, to be almost identical. It strikes me that the way in which we get to the constitutionality of its effects on federal jurisdiction, by the Government of Canada's line of argument, is raising the stakes from the word “effects” to “non-negligible effects.” It seems to me that it's an unusual choice of words — Senator Wells channelling his insightful law student son on interpretation of language here, I think, draws our attention to that.

Does the Canadian Bar Association have a view on whether that does the trick with that aspect of the unconstitutionality of the previous law?

**Ms. Pike:** Thank you for the question.

**Mme Pike :** Exactement.

**Le sénateur Wells :** Merci.

**Le sénateur Cotter :** Merci beaucoup d'être ici, madame Pike.

La principale raison pour laquelle nous sommes de nouveau ici pour étudier ce projet de loi, c'est la décision rendue en octobre dernier par la Cour suprême du Canada, qui a conclu que d'importantes parties de la Loi sur l'évaluation d'impact — dont vous avez parlé plus tôt — étaient inconstitutionnelles. Si ce n'était de cela, nous procéderions à l'application de la Loi sur l'évaluation d'impact telle qu'elle a été rédigée.

La Cour suprême a conclu que deux volets importants du régime étaient inconstitutionnels. Le premier est celui des projets désignés, et le second concerne l'incidence générale du libellé relatif aux effets relevant d'un domaine de compétence fédérale.

J'aimerais savoir si, du point de vue du droit constitutionnel, l'Association du Barreau canadien a une opinion sur la question de savoir si le problème du caractère inconstitutionnel de ces parties de la loi a été adéquatement réglé. Vous connaissez beaucoup mieux que moi les subtilités du processus, tout comme mes collègues ici présents. Mais avons-nous réglé le problème constitutionnel?

Le juge en chef a déclaré au nom de la majorité de la cour que le second volet, qui a trait aux effets relevant d'un domaine de compétence fédérale, dépassait largement la compétence fédérale. Ce sont les termes qu'il a choisis. Selon moi, le changement que suscite cet amendement quant aux effets relevant d'un domaine de compétence fédérale tient à l'introduction de l'expression « effets négatifs non négligeables ». Il me semble qu'on a tenu pour acquis qu'il s'agissait d'effets « négatifs » — c'est de cela que nous parlons —, de sorte que le changement vise à décrire les effets relevant d'un domaine de compétence fédérale qui sont non négligeables. À mes yeux, la liste des catégories d'effets de l'ancienne loi et celle figurant dans cet amendement sont presque identiques. Ce qui me frappe, c'est que, pour parvenir à constitutionnaliser ces effets relevant d'un domaine de compétence fédérale, selon le gouvernement du Canada, il s'agissait d'élever les enjeux en passant du terme « effets » au terme « effets non négligeables ». Il me semble que c'est un choix de mots inhabituel. Le sénateur Wells a attiré notre attention là-dessus en invoquant l'interprétation de ce libellé effectuée par son fils, un brillant étudiant en droit.

L'Association du Barreau canadien a-t-elle une opinion sur la question de savoir si cela règle le problème de l'inconstitutionnalité de l'ancienne loi?

**Mme Pike :** Merci de votre question.

With respect to unconstitutionality, to deal with the designation piece, the only issue we have with the designation piece is that last little piece that I had mentioned in my opening comments where, under section 9 of the Impact Assessment Act, the minister has the power to designate, and, when we come down to proposed section 9(2)(e), it's the factors that the minister can consider in deciding whether to designate. The language at the top is that the minister is of the opinion that carrying out the physical activity "... may cause adverse effects within federal jurisdiction or direct or incidental adverse effects ...". So you have your whole federal built in up top.

When you come down to the factors that will be considered, they are primarily federal jurisdictional issues that they are to consider. At the end, it's any other factor that the minister considers relevant.

That is our only concern with respect to an opening kind of crowbar on constitutionality. The minister should only be concerned about matters that are of concern for the federal minister. If we can tie that down, I think that would be our only concern with respect to designation.

In terms of the federal effects, when you compare what used to be there which is "effects within federal jurisdiction" versus what is there now which is "adverse effects within federal jurisdiction," this is a question of trying to put belts and suspenders. The regime that was there before had the language, but it wasn't as tightly worded or as constraining, and there were concerns that it would be misused. This is putting a tighter regime forward because of the language around "adverse" and "non-negligible," as you've stated.

In terms of the difference between the two in the list, where they have taken out a change that would occur in a province other than where the physical activity existed, that is a big change. I know it's only one item on the list, but that is a significant change when it has been left out now. I think we are looking at factors that are within federal jurisdiction in the new definition.

What I am still wondering about, though — and what I had thrown into my comments at the end — is this: Let's think about this language. When you use "non-negligible," you're not just looking at significant adverse effects, but you're also adding a whole mushy middle ground, and it's a big middle ground. "Negligible" is way down on the bottom end. "Significant" is up here. "Non-negligible" is everything from here right through. Is that really necessary in a federal regime? Federal permits will capture anything that is within that realm, from non-negligible all the way through. If there is a federal permit requirement, it will catch and address those things.

En ce qui concerne l'inconstitutionnalité, et plus particulièrement la désignation, le seul problème que nous pose l'article sur la désignation, c'est le dernier petit élément que j'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, à savoir que, en vertu de l'article 9 de la Loi sur l'évaluation d'impact, le ministre a le pouvoir de désigner et, plus bas, le projet d'alinéa 9(2)e énonce les éléments que le ministre peut prendre en considération pour décider de désigner ou non. Au début de l'article, il est énoncé que le ministre estime que l'exercice de l'activité concrète « peut entraîner des effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale ou des effets directs ou accessoires négatifs ». Tout ce qui relève du fédéral est donc inscrit au début de l'article.

Quant aux éléments à prendre en considération énoncés plus bas, il s'agit principalement de questions de compétence fédérale. À la fin, il est question de tout autre élément que le ministre estime indiqué.

C'est notre seule inquiétude relativement à une sorte de constitutionnalisation par la force. Le ministre ne devrait se préoccuper que des questions qui le concernent. Si nous pouvions régler cela, je pense que nous n'aurions pas d'autre préoccupation pour ce qui est de la désignation.

En ce qui a trait aux effets fédéraux, lorsqu'on compare l'ancien libellé, à savoir les « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale », à ce qui existe maintenant, soit les « effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale », il s'agit d'une mesure de précaution supplémentaire. Dans le cadre du régime précédent, il y avait un libellé, mais il n'était pas aussi strict ou contraignant, et on craignait qu'il soit utilisé à mauvais escient. Il s'agit ici de resserrer le régime au moyen des termes « négatifs » et « non négligeables », comme vous l'avez dit.

Pour ce qui est de la différence entre les deux dans la liste, la suppression du passage sur les changements survenant dans une province autre que celle dans laquelle l'activité est exercée constitue une modification importante. Je sais que ce n'est qu'un élément de la liste, mais sa suppression est une modification importante. Je pense que la nouvelle définition porte sur les éléments relevant d'un domaine de compétence fédérale.

Cependant, je me pose encore des questions — comme je l'ai mentionné à la fin de mes observations — au sujet de ce libellé. L'utilisation de l'expression « non négligeables » ne concerne pas seulement les effets négatifs importants; elle ajoute aussi un espace intermédiaire très flou, et très large. Le terme « négligeables » se trouve tout en bas. Le terme « importants » se trouve en haut. Le terme « non négligeables » couvre tout ce qui se trouve entre les deux. Est-ce vraiment nécessaire dans un régime fédéral? Les permis fédéraux s'appliqueront à tout cela, à partir du non négligeable jusqu'à l'autre extrémité. S'il y a une exigence de permis fédéral, elle englobera toutes ces choses.

The Impact Assessment Act, in our view, should just be focusing on the “significant.” We understand that there is perhaps an objective of catching anything that could be meaningful and evaluating it first, and then working toward significance. I think that’s why the language here is “non-negligible,” because they want to capture anything that is not absolutely *de minimis*, look at it and then move to the “significant.”

We think that a lot of that can be sifted out by the proponent early on to make this process more focused. There should be some reporting of non-significant factors so that people who have concerns that something may have been missed can sift through and say, “Wait a minute. I don’t agree with the determination of what is significant here. I think these other things are significant.” There should be ways to capture that without creating this middle ground of non-negligible.

I have to tell you that the whole discussion I just gave you is my interpretation. We have talked in the section about non-negligible being the middle ground. How you would deal with it and come with a different system is my idea, not the Canadian Bar Association’s idea, in terms of reporting what is not significant and letting people evaluate that themselves.

**Senator Cotter:** For me, one of the questions here is not just how insignificant, or non-significant, the adverse effect would be, but it’s the wide range of adverse effects that the minister is able to take into consideration, including pieces of language that are relatively soft — particularly in proposed section 2(g) of the new amendment to the Impact Assessment Act, which is “a non-negligible adverse change to a health, social or economic matter that is within the legislative authority of Parliament . . . .”

It’s a big or a small adverse impact, but there is a wide range of things that the minister is able to take into account that may have been troubling to the Supreme Court. It’s not just depth but width, if I could put it that way, and it doesn’t appear to me that the width question has been addressed. I don’t know whether that is the determinative issue on constitutionality, but it strikes me as one of the factors where, if you are reading a long list of things with only a modest amount of depth that is required here, that might have been seen as overreach from the Supreme Court’s point of view.

**Ms. Pike:** Certainly, any time you have a broad catch-all at the end of something like this, you do have to be very aware of it and focused on it. We had understood that the factors that would be considered would be closely scoped to be within federal jurisdiction. We would expect that to be the case.

**Senator Cotter:** Thank you.

À notre avis, la Loi sur l’évaluation d’impact devrait simplement mettre l’accent sur ce qui est « important ». Nous comprenons que l’objectif est peut-être d’englober tout ce qui pourrait être sérieux, de l’évaluer d’abord pour ensuite parvenir à ce qui est important. Je pense que c’est la raison pour laquelle le terme utilisé est « non négligeables » : on souhaite englober tout ce qui n’est pas absolument *de minimis*, l’examiner et passer ensuite à ce qui est « important ».

Nous pensons que cela peut être en grande partie passé au crible par le promoteur dès le début pour que le processus soit plus ciblé. Il devrait y avoir des rapports sur les facteurs qui ne sont pas importants de manière à ce que les gens qui craignent que quelque chose ait été oublié puissent effectuer un examen et dire : « Un instant. Je ne suis pas d’accord avec la décision concernant ce qui est important ici. Je pense que d’autres choses sont importantes. » Il devrait y avoir des façons d’englober cela sans créer cet espace intermédiaire du « non négligeable ».

Je dois signaler que tout ce que je viens de vous dire n’engage que moi. Au sein de la section, nous avons discuté de cet espace intermédiaire du non négligeable. Quant à la façon de régler cette question et d’en arriver à un autre régime — le fait de rendre des comptes sur ce qui n’est pas important et de laisser les gens effectuer eux-mêmes l’évaluation —, il s’agit de mon opinion, et non de celle de l’Association du Barreau canadien.

**Le sénateur Cotter :** À mon avis, l’une des questions qui se posent ici, outre celle de savoir si les effets négatifs seraient négligeables ou non importants, est celle de la vaste gamme d’effets négatifs que le ministre peut prendre en considération, y compris ceux visés par des formules relativement vagues, plus particulièrement au projet d’alinéa 2g) de la nouvelle modification à la Loi sur l’évaluation d’impact, où il est question de « changements négatifs non négligeables en toute matière sanitaire, sociale ou économique [...] qui relèvent de la compétence législative du Parlement ».

Il s’agit d’un effet négatif important ou mineur, mais il y a un large éventail de facteurs dont le ministre peut tenir compte et que la Cour suprême a pu trouver troublant. Il n’y a pas que la profondeur, mais aussi la largeur, si je peux m’exprimer ainsi, et je n’ai pas l’impression que la question de la largeur a été abordée. Je ne sais pas s’il s’agit de la question déterminante pour ce qui est de la constitutionnalité, mais il me semble que c’est l’un des facteurs qui, au sein de la longue liste d’éléments de profondeur modérée qui sont requis ici, a pu être perçu comme excessif aux yeux de la Cour suprême.

**Mme Pike :** À coup sûr, chaque fois qu’il y a un vaste fourre-tout à la fin de quelque chose de ce genre, il faut en être très conscient et se concentrer là-dessus. Nous avons compris que les facteurs à prendre en compte seraient strictement considérés comme relevant de la compétence fédérale. Nous nous attendons à ce que ce soit le cas.

**Le sénateur Cotter :** Merci.

**Senator Cardozo:** Thank you, Ms. Pike, for being here and for your presentation and discussion so far. It's very helpful.

I want to take you back to square one on climate change. I was part of a delegation two weeks ago to the U.S. Congress. One of the representatives there gave us a little lecture about how the forest fires and wildfires had nothing to do with climate change, but were all about forest management. I talked a bit about our geography and how it might not be that simple.

Not only for climate deniers but also for people who haven't been part of the discussion all this time, how would you explain — if I can take you back to square one — what we're doing here? How do we explain to people what impact assessment is, as well as what we need to do and what the minister needs to do when it comes to climate change?

**Ms. Pike:** Thank you for that question.

When I first started learning about environmental assessment and impact assessment, it was really about protection, because we're a developed country and we didn't always have good practices in the past, but now we're going to ensure good practices going forward, and every decision we make should be made very carefully. I certainly still believe in that.

However, now we're facing urgent demands and we're having to develop much more quickly. Taking 10-plus years for development is going to cause more environmental issues than what these projects that we're considering might cause. That's not the case with every project that will come forward. I'm not suggesting that. But there will be many projects that will come forward that will require impact assessment that is tied to the natural resources that we're trying to take advantage of so that we can shift to a low-carbon economy.

In that balancing, I think we're no longer in the state where we're seeking perfection. We're in the state where we're balancing very serious and urgent concerns. We should never compromise critical habitat. We should never compromise Indigenous rights where we haven't had full consultation, engagement, accommodation and consent.

We're going to have to make tough decisions in light of these demands. I think our system has to work for that. We're not dotting Is and crossing Ts.

**Le sénateur Cardozo :** Merci, madame Pike, de votre présence, de votre exposé et des observations que vous avez formulées jusqu'à maintenant. C'est très utile.

J'aimerais vous ramener à la case départ concernant les changements climatiques. Il y a deux semaines, j'ai fait partie d'une délégation envoyée au Congrès américain. Un des représentants nous a fait un petit laïus selon lequel les feux de forêt et de broussailles n'avaient rien à voir avec les changements climatiques, mais tout à voir avec la gestion des forêts. J'ai parlé un peu de notre réalité géographique et du fait que ce n'est peut-être pas si simple.

Non seulement pour ceux qui nient l'existence des changements climatiques, mais aussi pour ceux qui n'ont pas participé à la discussion tout ce temps, comment expliqueriez-vous — si je peux vous ramener à la case départ — ce que nous faisons ici? Comment expliquer aux gens en quoi consiste une évaluation d'impact, ainsi que ce qu'il faut faire et ce que le ministre doit faire en matière de changements climatiques?

**Mme Pike :** Je vous remercie de poser cette question.

Lorsque j'ai commencé à apprendre des choses au sujet de l'évaluation environnementale et de l'évaluation d'impact, c'était vraiment une question de protection, parce que nous sommes un pays développé et que nous n'avons pas toujours eu de bonnes pratiques dans le passé, mais nous allons maintenant nous assurer que de bonnes pratiques seront adoptées à l'avenir, et chaque décision que nous prenons devrait être prise très soigneusement. Il est certain que j'y crois encore.

Cependant, nous faisons maintenant face à des demandes urgentes et nous devons nous développer beaucoup plus rapidement. L'étalement du développement sur au moins 10 ans va causer plus de problèmes environnementaux que ne pourraient en causer les projets que nous envisageons. Ce n'est pas le cas de tous les projets qui seront présentés. Ce n'est pas ce que je dis. Mais il y aura de nombreux projets qui exigeront une évaluation d'impact liée aux ressources naturelles dont nous essayons de tirer parti pour passer à une économie à faibles émissions de carbone.

En établissant cet équilibre, je pense que nous ne sommes plus dans un état où nous recherchons la perfection. Nous sommes dans un état où nous devons trouver l'équilibre entre des préoccupations très graves et urgentes. Nous ne devrions jamais compromettre l'habitat essentiel. Nous ne devrions jamais compromettre les droits des Autochtones lorsqu'il n'y a pas eu de pleines consultations, mobilisation et mesures d'adaptation ni de plein consentement.

Nous allons devoir prendre des décisions difficiles à la lumière de ces exigences. Je pense que notre système doit fonctionner en ce sens. Nous ne mettons pas de points sur les *i* ni de barres sur les *t*.

**Senator Cardozo:** What is your response to people who feel that our economy is in dire straits for a number of reasons, and we don't have time for environmental assessment, so people have to get on board and we have to get moving on major or minor projects?

**Ms. Pike:** I think we can do both. We have very smart, capable people who can evaluate the effects that we need, and who have experience in mitigation and can plan projects well. I'm not saying we will get it perfect. We can mitigate very serious effects in many cases.

We can also evaluate the habitat and Indigenous rights. We have to do that work. When we talk about a five-year schedule, that's the kind of schedule we can work with. On that basis, you can still get very good science, community consultation and Indigenous engagement. That's critical to our system.

**Senator Cardozo:** The cost of not doing that is?

**Ms. Pike:** You're risking damaging the environment badly, especially groups who have been under-represented in our economy for years. You are risking harming territory that you may not be able to recapture later.

The balancing that I was talking about has to be done. It doesn't need to happen over a decade or more. It can happen over much shorter periods of time.

We are very experienced in mining projects. We know how to work to minimize their effects. We are very good at mitigating risks to species at risk. We can do that work. We have people who are ready to do it hard and fast in order to get where we need to go on the low-carbon transition.

**Senator Galvez:** Thank you, Ms. Pike, for your intervention.

I would like to confirm the answer to my colleague Senator Cotter that the amendments proposed will solve the issue with unconstitutionality. Is that what you said?

**Ms. Pike:** I believe so, yes.

**Senator Galvez:** That's one thing.

With respect to the language that you are talking about, it's the "non-negligible" versus the "significant." You said that it's too huge and shouldn't be like that.

**Le sénateur Cardozo :** Que répondez-vous aux gens qui estiment que notre économie est dans une situation difficile pour un certain nombre de raisons et que nous n'avons pas le temps d'effectuer des évaluations environnementales, de sorte que les gens doivent se rallier à nous et que nous devions aller de l'avant avec des projets majeurs ou mineurs?

**Mme Pike :** Je pense que nous pouvons faire les deux. Nous disposons de gens très intelligents et compétents qui peuvent évaluer les effets que nous avons besoin de connaître, qui ont de l'expérience en matière d'atténuation et qui peuvent bien planifier les projets. Je ne dis pas que nous aurons la perfection. Dans bien des cas, nous pouvons atténuer des effets très graves.

Nous pouvons également évaluer l'habitat et les droits des Autochtones. Nous devons faire ce travail. Lorsqu'il est question d'un calendrier de cinq ans, c'est le genre avec lequel nous pouvons travailler. Sur ce fondement, on peut toujours obtenir de très bonnes données scientifiques, des consultations communautaires et la participation des Autochtones. C'est essentiel pour notre système.

**Le sénateur Cardozo :** Qu'est-ce qu'il en coûterait de ne pas le faire?

**Mme Pike :** Vous risquez d'endommager gravement l'environnement, surtout pour des groupes qui sont sous-représentés dans notre économie depuis des années. Vous risquez de causer à un territoire des dommages que vous ne pourrez peut-être pas réparer plus tard.

L'équilibre dont je parlais doit être atteint. Il n'est pas nécessaire que ce processus se déroule sur une décennie ou plus. Il peut se dérouler sur des périodes beaucoup plus courtes.

Nous avons beaucoup d'expérience dans les projets miniers. Nous savons comment travailler de manière à réduire leurs effets au minimum. Nous réussissons très bien à atténuer les risques pour les espèces en péril. Nous pouvons faire ce travail. Nous disposons de gens qui sont prêts à le faire rigoureusement afin d'atteindre les objectifs de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

**La sénatrice Galvez :** Madame Pike, je vous remercie de votre intervention.

Je voudrais confirmer la réponse donnée à mon collègue, le sénateur Cotter, selon laquelle les modifications proposées régleront le problème de façon inconstitutionnelle. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**Mme Pike :** Je crois que oui.

**La sénatrice Galvez :** C'est une chose.

En ce qui concerne le libellé dont vous parlez, il s'agit de la différence entre « non négligeable » et « important ». Vous avez dit que c'était trop énorme et qu'il ne devrait pas en être ainsi.

Regarding this area of evaluating the impacts due to the changes that a project made in the system, some are local and some are on a larger scale. I will use an example to illustrate this issue.

Take the Site C dam. Site C is in British Columbia. It is using the water from the Slave River in Alberta. It needs to give electricity to the oil sands. This is the water giving water to the Mackenzie watershed. You have three jurisdictions, each with a different requirement for the impact assessment.

Isn't it the role of the federal government to come and ensure that everybody has fairness and justice? I'm talking about water. We could go down to a very toxic substance — the oil or mercury — that affects the ecosystems and people, both Indigenous people and Westerners.

We cannot have general language to say this is non-negligible and significant, because it depends on what type of issue, factor or indicator we are measuring. How do we solve this legally?

**Ms. Pike:** When factors are considered, we certainly are looking at local and regional. We're also looking at cumulative. Absolutely, all of those factors need to be considered.

If it's within federal jurisdiction, the federal government should absolutely be involved. Cumulative effects do need to be taken into account. The mechanisms that are in place in terms of looking at those regional effects are very important. We haven't suggested that be taken out of this.

We do think that evaluating those types of effects can still be done in terms of the significance. The significance can be locally on the species, or locally with respect to traditional territory. It can also be regionally. It can also be cumulative on a much broader scale. Absolutely, that significance can be evaluated on all of those levels.

**The Chair:** If I could interject, Ms. Pike, and bring in more of a business perspective, your skill set is very large, I'm sure. I wouldn't mind you commenting on the following: When you look at the number of projects being discussed, there are many things going on. I share your optimism that we can get there if you want to get there.

Yet, when you compare it to the Organisation for Economic Co-operation and Development and other countries, we are slow in getting projects approved and done. What are your comments? Why is that the case? Is it bad faith — people looking for a fight or dispute — and a lack of good faith to work on it together and

En ce qui concerne l'évaluation des impacts attribuables aux changements qu'un projet a apportés au système, certains sont locaux et d'autres, à plus grande échelle. Je vais donner un exemple pour illustrer cette question.

Prenons le barrage du site C. Le site C se trouve en Colombie-Britannique. Il utilise l'eau de la rivière des Esclaves, en Alberta. Il doit fournir de l'électricité à l'industrie des sables bitumineux. C'est l'eau qui alimente le bassin hydrographique du Mackenzie. Il y a trois administrations, et chacune a des exigences différentes pour l'évaluation d'impact.

Le rôle du gouvernement fédéral n'est-il pas de veiller à ce que tout le monde soit traité de façon juste et équitable? Je parle de l'eau. Nous pourrions ramener la question à une substance très toxique — le pétrole ou le mercure — qui touche les écosystèmes et les gens, tant les Autochtones que les Occidentaux.

Nous ne pouvons pas employer des termes généraux pour dire que c'est non négligeable et important, parce que cela dépend du type de problème, de facteur ou d'indicateur que nous mesurons. Comment pouvons-nous résoudre cette situation légalement?

**Mme Pike :** Lorsqu'on tient compte des facteurs, on examine les facteurs locaux et régionaux. Nous examinons également l'effet cumulatif. Absolument, tous ces facteurs doivent être pris en considération.

Si le problème relève de la compétence fédérale, le gouvernement fédéral devrait absolument intervenir. Il faut tenir compte des effets cumulatifs. Les mécanismes en place pour l'examen de ces effets régionaux sont très importants. Nous n'avons pas proposé qu'ils soient retirés de cette loi.

Nous croyons qu'il est toujours possible d'évaluer ces types d'effets du point de vue de leur importance. L'importance peut être à l'échelle locale pour l'espèce concernée ou pour le territoire traditionnel. Elle peut aussi être à l'échelle régionale. Elle peut également être cumulative à une échelle beaucoup plus vaste. Absolument, cette importance peut être évaluée à tous ces niveaux.

**Le président :** Si je puis intervenir, madame Pike, pour apporter une perspective plus commerciale, vous avez beaucoup de compétences, j'en suis sûr. J'aimerais bien que vous commentiez l'affirmation suivante : si on regarde le nombre de projets dont il est question, il y a beaucoup de choses qui se passent. Je partage votre optimisme quant au fait que nous pouvons y arriver si on le veut.

Pourtant, si on le compare à celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres pays, on constate que nous sommes lents pour ce qui est de faire approuver et de mener à bien des projets. Quels sont vos commentaires? Pourquoi en est-il ainsi? Est-ce de la mauvaise

do it faster, but also more complete without these skirmishes? What are your thoughts on that?

**Ms. Pike:** We do struggle with our federal-provincial system and the way environment is spread between. We really do struggle with that.

When we talk about substitution in this legislation — and as I said in my opening comments — we need to make sure that is working. If the federal agency can come in and determine that the federal aspects are not predominant, and the permitting system will allow for federal effects to be addressed, then we would support substitution in that case. We think that should be used more. We think that will help streamline.

This is me speaking personally, not as the chair: My firm prepares at doing business in Canada legal briefings to international clients who are considering investment in Canada. The environment section takes a lot of that — much more than it would in many other countries. That's because of our jurisdictional issues.

We're not trying to change the Constitution. We're proud of what has been built in this country, maintaining these regional identities and interests. We really need the federal government to work hard in cooperation with these different jurisdictions.

The messaging in here is clear. The implementation is going to have to be serious to make a change. We have not seen changes. Much of this substitution has been around for a very long time. It has not been used properly and fully. We are looking to change that.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Arnot:** You have touched on this before, but I would like you to maybe amplify it. Considering the intersection of environmental law and Indigenous rights, how do you think the amendments in Bill C-69 address the concerns of Indigenous communities? What improvements might still be needed?

**Ms. Pike:** The Canadian Bar Association has the Aboriginal Law Section, and I have not conferred with them, but I did speak with them about this at a recent combined conference with many members from that section. I think that the Impact Assessment Act is already quite protective, even before these changes. I think it does put these issues front and centre in terms of Indigenous interests, rights and knowledge, and I think that is maintained

foi — des gens qui cherchent à se battre ou à se disputer — et un manque de bonne foi qui nous empêche de travailler ensemble sur ces projets et de les réaliser plus rapidement, mais aussi de façon plus complète, sans ces escarmouches? Quelles sont vos réflexions à ce sujet?

**Mme Pike :** Nous avons de la difficulté avec notre système fédéral-provincial et la façon dont l'environnement est réparti. Cela nous donne vraiment du fil à retordre.

Lorsque nous parlons de substitution dans le projet de loi — et comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire —, nous devons nous assurer que cette substitution fonctionne. Si l'organisme fédéral peut intervenir et déterminer que les aspects fédéraux ne sont pas prédominants et que le système de délivrance de permis permettra d'atténuer les effets fédéraux... nous appuierions la substitution dans ce cas. Nous pensons qu'on devrait y avoir recours davantage. Nous pensons qu'elle facilitera la rationalisation.

Je m'adresse à vous à titre personnel, et non pas en tant que présidente : mon cabinet prépare au Canada des séances d'information juridique à l'intention de clients étrangers qui envisagent d'investir au Canada. La section sur l'environnement représente une grande part, beaucoup plus que dans bien d'autres pays. C'est à cause de nos problèmes de compétence.

Nous n'essayons pas de modifier la Constitution. Nous sommes fiers de ce qui a été construit au pays, du maintien de ces identités et de ces intérêts régionaux. Il faut vraiment que le gouvernement fédéral travaille fort en collaboration avec ces diverses administrations.

Le message est clair. La mise en œuvre devra être sérieuse pour qu'un changement soit apporté. Nous n'avons pas observé de changements. Une grande partie de cette substitution existe depuis très longtemps. Elle n'est pas utilisée adéquatement et pleinement. Nous cherchons à changer cette situation.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Arnot :** Vous avez déjà abordé cette question, mais j'aimerais que vous la précisiez. Compte tenu de l'intersection entre le droit environnemental et les droits des Autochtones, selon vous, comment les modifications proposées dans le projet de loi C-69 dissipent-elles les préoccupations des collectivités autochtones? Quelles améliorations pourraient encore être nécessaires?

**Mme Pike :** L'Association du Barreau canadien a la Section du droit des Autochtones, et je ne me suis pas entretenue avec ses responsables, mais j'en ai discuté avec eux lors d'une récente conférence conjointe à laquelle ont assisté de nombreux membres de cette section. Je pense que la Loi sur l'évaluation d'impact est déjà très protectrice et qu'elle l'était même avant ces modifications. Selon moi, elle met ces enjeux à l'avant-plan

here, as it should be. I don't think that these amendments are compromising that.

Has enough been done, and have Indigenous communities had the opportunity to fully engage on these? Perhaps not. If we look at the projects that have come forward under the Impact Assessment Act, we have some examples of Indigenous engagement. I think we're going to see much more, and I think the platform for that engagement is there. We're getting better at that all the time, and we're ready for the type of engagement that is anticipated here. I don't think further changes are needed on that.

**Senator Arnot:** Thank you. You talked about an anomaly with perhaps two different measurements applying to Indigenous people and First Nations. What would you say about that?

**Ms. Pike:** That may just be a minor drafting point. I am not as clear on what might have been considered there. If you pull out amended section 63(a), it says:

(a) the impact that the effects that are likely to be caused by the carrying out of that project may have on any Indigenous group and any adverse impact that those effects may have on the rights of the Indigenous peoples . . . .

We should be looking at the defined term that we have spent so much time and attention on: the adverse effects within federal jurisdiction. That's really what we should be looking at here — the provincial authority that will consider provincial effects under their jurisdiction. This should be the adverse effects within federal jurisdiction.

I am not sure why there is that disparity in that language; I, and the members of the Canadian Bar Association executive, think we should go back to the federal adverse definition that's been created in these amendments.

**Senator Arnot:** Thank you very much for that observation. If there are any specific amendments that you propose pursuant to that, I would really like to see them. Thank you very much.

**Ms. Pike:** We'll include them in the notes.

**Senator Galvez:** According to some non-governmental organizations, the amendments go beyond solving this constitutionality problem. For them, it seems that the federal government is renouncing its powers with respect to what I was talking about before, which is the significant impacts that go beyond one single province or territory. With time, this is

en ce qui a trait aux intérêts, aux droits et aux connaissances des Autochtones, et je pense que cette situation est maintenue dans le projet de loi, comme elle devrait l'être. Je ne crois pas que ces modifications compromettent cette protection.

En a-t-on fait assez, et les communautés autochtones ont-elles eu la possibilité de participer pleinement à ces projets? Peut-être pas. Si nous examinons les projets présentés au titre de la Loi sur l'évaluation d'impact, il y a quelques exemples de mobilisation des Autochtones. Je pense que nous allons en voir beaucoup plus et que la plateforme nécessaire à cette mobilisation existe. Nous nous améliorons constamment à cet égard, et nous sommes prêts pour le type de mobilisation prévu dans le projet de loi. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'apporter d'autres modifications à cet égard.

**Le sénateur Arnot :** Merci. Vous avez parlé d'une anomalie et du fait qu'il y a peut-être deux mesures différentes s'appliquent aux Autochtones et aux Premières Nations. Que diriez-vous à ce sujet?

**Mme Pike :** Ce n'est peut-être qu'un problème de formulation mineur. Je ne sais pas exactement ce qu'on a pu envisager. Si vous retirez l'alinéa 63a) modifié, il est ainsi libellé :

a) les répercussions que les effets susceptibles d'être entraînés par la réalisation du projet peuvent avoir sur tout groupe autochtone et les répercussions préjudiciables que ces effets peuvent avoir sur les droits des peuples autochtones [...]

Nous devrions examiner le terme défini auquel nous avons consacré beaucoup de temps et d'attention : les effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale. C'est vraiment là-dessus que nous devrions nous pencher... l'autorité provinciale qui tiendra compte des effets provinciaux relevant de sa compétence. Il devrait s'agir des effets négatifs qui relèvent d'un domaine de compétence fédérale.

Je ne sais pas trop pourquoi il y a cette anomalie dans le libellé; les membres de la direction de l'Association du Barreau canadien et moi-même pensons que nous devrions revenir à la définition négative fédérale qui a été créée dans le cadre de ces modifications.

**Le sénateur Arnot :** Merci infiniment pour cette observation. S'il y a des amendements précis que vous proposez à la suite de celle-ci, j'aimerais vraiment les voir. Merci beaucoup.

**Mme Pike :** Nous les incluons dans les notes.

**La sénatrice Galvez :** Selon certaines organisations non gouvernementales, les modifications vont au-delà de la résolution de ce problème de constitutionnalité. À leurs yeux, il semble que le gouvernement fédéral renonce à ses pouvoirs en ce qui concerne ce dont je parlais tout à l'heure, c'est-à-dire les répercussions importantes qui se font sentir au-delà d'une seule

becoming more and more evident because of the pollution of the atmosphere, and because rivers get contaminated and then go through other provinces. It is the same thing for agricultural soils and all kinds of pesticides, for example, which go through many provinces.

Shouldn't we be using the best environmental impact assessment guidelines instead of looking for the substitutions? Some provinces and some territories are really very bad at impact assessment.

**Ms. Pike:** That is a very interesting question, but I think much of it has been decided by the Supreme Court. The Supreme Court has been very clear that environmental impacts in a particular province or territory is the jurisdiction of that province or territory. They really do, in this opinion, refer back to the greenhouse gas decision. Their reaction here — and why this is such a strong decision for the Supreme Court and is very forcefully worded — is because they are very unhappy with the federal administration on greenhouse gas.

They confirmed the constitutionality of the greenhouse gas legislation and that regime, but that regime is a backstop, and it does not involve working at the building code level or working at the gas stations in the province. It doesn't work at that base level. It is a backstop to ensure that our international commitments are met on greenhouse gas emissions.

The same has to be thought of, perhaps, on this. On the interprovincial, with the cumulative effects, we should perhaps be considering this more from a backstop situation, and, where we're looking at the significant effects, we're only going to get involved when we're at this end, so we are going to have to trust that the provinces and territories are going to work on the middle. But if they don't do their jobs, then it will end up in the lap of the federal government, and the requirements that the feds have in certain areas — not in every area — should protect on fisheries and on greenhouse gas. We should have comfort that the federal regimes can work on those levels.

If we're talking about some type of air emission that is not greenhouse gas, that doesn't get caught at the federal level. We will have to have the other province or territory that is affected come forward and say, "You are impacting our territory; we need to get involved here, and we're going to start getting involved." We have seen some of that pushback between provinces, and I think that is the way our regime should work. It is how our Constitution is meant to work.

**The Chair:** Thank you very much.

province ou d'un seul territoire. Avec le temps, elles deviennent de plus en plus évidentes en raison de la pollution de l'atmosphère et parce que l'on contamine les rivières et qu'elles traversent d'autres provinces. C'est la même chose pour les sols agricoles et toutes sortes de pesticides, par exemple, qui traversent plusieurs provinces.

Ne devrions-nous pas utiliser les meilleures lignes directrices en matière d'évaluation d'impact environnemental au lieu de chercher des substitutions? Certaines provinces et certains territoires ne sont vraiment pas très doués pour les évaluations d'impact.

**Mme Pike :** C'est une question très intéressante, mais je crois que la Cour suprême en a déjà décidé une bonne partie. La Cour suprême a statué très clairement que les répercussions environnementales dans une province ou un territoire donné relèvent de la compétence de la province ou du territoire en question. Dans cette opinion, on nous renvoie en réalité à la décision concernant les gaz à effet de serre. Sa réaction à cet égard — et c'est pourquoi il s'agit pour la Cour suprême d'une décision solide qui est formulée avec fermeté — est qu'elle est très mécontente de l'administration des gaz à effet de serre par le gouvernement fédéral.

La Cour suprême a confirmé la constitutionnalité de la loi sur les gaz à effet de serre et de ce régime, mais celui-ci est un filet de sécurité, et il ne suppose pas de travail au niveau du Code du bâtiment ou dans les stations-service de la province. Il ne fonctionne pas à ce niveau de base. Il s'agit d'un filet de sécurité qui garantit le respect de nos engagements internationaux concernant les émissions de gaz à effet de serre.

Peut-être faut-il envisager les choses de la même manière à cet égard. En ce qui concerne les effets interprovinciaux et les effets cumulatifs, nous devrions peut-être considérer qu'il s'agit davantage d'un filet de sécurité, et, lorsque nous examinerons les effets importants, nous n'allons intervenir que lorsque nous serons à cette extrémité-ci, alors nous allons devoir croire que les provinces et les territoires vont travailler au milieu. Toutefois, s'ils ne font pas leur travail, cette responsabilité finira par incomber au gouvernement fédéral, et les exigences qu'il a établies dans certains domaines — pas dans tous les domaines — devraient assurer la protection nécessaire dans ceux des pêches et des gaz à effet de serre. Nous devrions avoir l'assurance que les régimes fédéraux peuvent fonctionner à ces niveaux.

S'il est question d'un type d'émissions atmosphériques qui ne sont pas des gaz à effet de serre, ce n'est pas de ressort fédéral. Il faudra que l'autre province ou territoire touché dise : « Vous avez un impact sur notre territoire; nous avons besoin d'intervenir à cet égard, et nous allons commencer à le faire. » Nous avons constaté une certaine résistance entre les provinces, et je pense que c'est ainsi que notre régime devrait fonctionner. C'est ainsi que notre Constitution est censée fonctionner.

**Le président :** Merci beaucoup.

Senator Tannas, thank you for joining us. Do you have any comments or questions?

**Senator Tannas:** I don't. Thank you.

[Translation]

**Senator Miville-Dechêne:** I have a brief question to follow up on Senator Galvez's question.

I understand your constitutional arguments based on the Constitution, the division of powers and what the Supreme Court has said in that regard. However, it's 2024 and greenhouse gas emissions are spreading across Canada. Can the division of powers be interpreted in such a historical way, given that dangers to the environment are not just national, but also international in scope? I say this as a senator from Quebec who generally believes in the division of powers. However, I feel that something here goes a bit beyond all this. It may be a philosophical question. I don't know what answer you can give us.

[English]

**Ms. Pike:** Yes. I am sorry that I am responding in English. These are concerns; we have to be vigilant, and it takes a lot of work to track this and look at it. We have enforcement regimes in provinces and territories across the country, and we should be ensuring that they are robust. We need those regimes to work well. That's not the role of the federal government, though. That really is the role of the provinces and the territories.

In terms of the federal government evaluating based on climate change commitments, absolutely, but for the actual health impacts that span beyond the impacts of contaminants getting into water, unless it is affecting a federal authority, then it is a provincial and territorial matter.

If we lived in another country that had a different constitutional structure, then we would be able to do more at the federal level, but we don't. If we believe that there are provinces and territories that aren't pulling their weight, and aren't looking after their people and their resources, then there are ways to shine light on that. The federal government has a strong tool on fisheries, for example. With respect to fisheries, I think it is the strongest environmental law we have in Canada. In our Maritime systems, our fisheries habitat and our species at risk will be protected through the regimes that you are involved with.

Sénateur Tannas, je vous remercie d'être des nôtres. Avez-vous des commentaires ou des questions?

**Le sénateur Tannas :** Non. Merci.

[Français]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** J'aurais une brève question complémentaire à celle de la sénatrice Galvez.

Je comprends vos arguments constitutionnels basés sur la Constitution, la division des pouvoirs et ce que la Cour suprême en a fait. Cependant, on est en 2024 et les émissions de gaz à effet de serre se déplacent partout au Canada. Est-ce qu'on peut interpréter de façon aussi historique cette division des pouvoirs, étant donné que les dangers à l'environnement sont non seulement nationaux, mais internationaux? Je vous dis cela en tant que sénatrice québécoise qui croit à la division des pouvoirs en général, mais j'ai l'impression qu'il y a quelque chose qui est un peu au-dessus de tout cela. C'est peut-être une question philosophique que je vous pose; je ne sais pas ce que vous pouvez répondre.

[Traduction]

**Mme Pike :** Oui. Je suis désolée de répondre en anglais. Ce sont des préoccupations; nous devons être vigilants, et il faut beaucoup de travail pour suivre la situation et l'examiner. Il y a des régimes d'application de la loi dans les provinces et les territoires du pays, et on devrait s'assurer qu'ils sont robustes. Il faut que ces régimes fonctionnent bien. Mais ce n'est pas le rôle du gouvernement fédéral. C'est vraiment celui des provinces et des territoires.

Pour ce qui est du fait que le gouvernement fédéral effectue ses évaluations en fonction des engagements pris à l'égard des changements climatiques, absolument, mais en ce qui concerne les répercussions réelles sur la santé qui vont au-delà des impacts des contaminants qui se retrouvent dans l'eau, si elles n'ont pas d'incidence sur une autorité fédérale, il s'agit d'une affaire provinciale et territoriale.

Si nous vivions dans un autre pays qui a une structure constitutionnelle différente, nous pourrions en faire plus à l'échelon fédéral, mais ce n'est pas le cas. Si nous croyons qu'il y a des provinces et des territoires qui ne collaborent pas et qui ne s'occupent pas de leur population et de leurs ressources, il existe des moyens de faire la lumière sur ces situations. Le gouvernement fédéral dispose d'un outil solide dans le domaine des pêches, par exemple. Dans ce domaine, je pense que c'est la loi environnementale la plus rigoureuse que nous ayons au Canada. Dans les systèmes de nos Maritimes, l'habitat des poissons et les espèces en péril seront protégés grâce aux régimes auxquels vous participez.

Through protecting traditional territory, the federal government can have a significant role. But we have to remember that beyond that, when it comes to particulate matter in the air, that is going to be local, not federal.

**The Chair:** Ms. Pike, thank you for being with us today. We were pretty rough on you. We didn't let you slip up.

**Ms. Pike:** On my toes.

**The Chair:** Your breadth of knowledge was inspiring, and your approach was very welcome. Thank you for being with us.

**Ms. Pike:** Thank you.

**The Chair:** We look forward to your written comments.

**Ms. Pike:** Yes, we will work hard to get you that early next week. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much.

[Translation]

For our second panel, we have with us Joshua Ginsberg, lawyer and director of legislative affairs at Ecojustice Canada, and Anna Johnston, staff lawyer at West Coast Environmental Law. From the Assembly of First Nations, we have Kluane Adamek, regional chief, Yukon; Graeme Reed, senior advisor, Environment, Lands and Waters Branch; and Andrea Lesperance, senior policy analyst, Environment Sector.

Welcome to the committee and thank you for accepting our invitation. I must warn you that we're a bit pressed for time. Please be specific when answering questions. I'll help you if needed. The same goes for those asking questions. Thank you. You'll each have five minutes for your opening remarks. Mr. Ginsberg, let's start with you.

[English]

**Joshua Ginsberg, Lawyer and Director of Legislative Affairs, Ecojustice Canada:** Chair and senators, thank you for the invitation to appear before you today to discuss proposed amendments to Canada's impact assessment law. I am grateful for the opportunity to meet with you on the ancestral, unceded territory of the Algonquin Anishinaabe people.

I am a lawyer with Ecojustice, an environmental law charitable organization with offices across Canada. We have participated in every constitutional case regarding federal

En protégeant le territoire traditionnel, le gouvernement fédéral peut jouer un rôle important. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'au-delà de cette protection, lorsqu'il s'agit de particules dans l'air, ce sera de ressort local, et non pas fédéral.

**Le président :** Madame Pike, je vous remercie de votre présence aujourd'hui. Nous avons été assez durs envers vous. Nous ne vous avons pas laissée faire d'erreurs.

**Mme Pike :** Je suis restée vigilante.

**Le président :** Vos vastes connaissances ont été une source d'inspiration, et votre approche a été fort appréciée. Merci d'avoir été des nôtres.

**Mme Pike :** Merci.

**Le président :** Nous avons hâte de recevoir vos observations écrites.

**Mme Pike :** Oui, nous allons travailler fort pour vous les procurer au début de la semaine prochaine. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup.

[Français]

Pour notre deuxième groupe de témoins, nous accueillons Joshua Ginsberg, avocat et directeur des affaires législatives, Ecojustice Canada; Anna Johnston, avocate-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law; Kluane Adamek, cheffe régionale, Yukon, Graeme Reed, conseiller principal, Direction environnement, terres et eau, et Andrea Lesperance, analyste principale des politiques, Secteur environnement, Assemblée des Premières Nations.

Je vous souhaite la bienvenue et vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Je dois vous avertir que nous sommes un peu serrés par le temps. Je vais vous demander d'être précis dans vos réponses et je vous aiderai si nécessaire. Nous demandons la même chose à ceux qui poseront des questions. Merci beaucoup. Vous avez cinq minutes chacun pour vos remarques préliminaires. Monsieur Ginsberg, on lance le bal avec vous.

[Traduction]

**Me Joshua Ginsberg, avocat et directeur des Affaires législatives, Ecojustice Canada :** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter des modifications proposées à la Loi canadienne sur l'évaluation d'impact. Je suis reconnaissant d'avoir l'occasion de vous rencontrer sur le territoire ancestral non cédé du peuple algonquin Anishinabe.

Je suis avocat à Ecojustice, un organisme de bienfaisance en droit de l'environnement qui a des bureaux partout au Canada. Nous avons participé à toutes les causes constitutionnelles

environmental jurisdiction since our founding in 1991, including the recent Supreme Court Reference re Impact Assessment Act in which I was counsel.

Senators, buried in the government's proposed amendments to the Impact Assessment Act is a quiet retreat from an important area of federal jurisdiction, and that is Canada's responsibility to assess and mitigate significant transboundary air pollution. The Supreme Court did not mandate that retreat in its recent judgment on the Impact Assessment Act. We understand, of course, the need to be scrupulous in implementing the Supreme Court's directives. But we can do that without abandoning federal authority that is necessary to protect Canadians and uphold our international obligations. We hope the Senate will ensure that impact assessments remain a meaningful tool to protect Canadians from harmful pollution.

In my brief comments, I will explain what the Supreme Court did and did not say about transboundary pollution, as well as why it is important and constitutional for the federal government to regulate significant transboundary air pollution of major projects, and how our proposed amendments, which you should have before you — or you will have it shortly after translation — affirm that particular area of federal jurisdiction within the limits that the Supreme Court set.

The Impact Assessment Act contains a list of the effects within federal jurisdiction that ground its decision making. One of those areas is interprovincial and international effects or, in the words of the statute, it's a change to the environment that would occur:

(ii) in a province other than the one where the physical activity or the designated project is being carried out, or

(iii) outside Canada . . . .

That language is broad and encompasses marine and freshwater pollution, air pollution and, indeed, every other kind of environmental effect that crosses borders.

It is worth noting that language did not originate in the Impact Assessment Act. It was copied and pasted, so to speak, from the old Canadian Environmental Assessment Act, 2012, which was passed under the previous Conservative government. Evidently, governments of every stripe considered air pollution and water pollution to be within Parliament's competence, and to be an important consideration for environmental assessments.

concernant la compétence fédérale en matière d'environnement depuis notre création en 1991, y compris le récent Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact de la Cour suprême, auquel j'ai participé à titre d'avocat.

Honorables sénateurs, les modifications que le gouvernement propose d'apporter à la Loi sur l'évaluation d'impact sont un retrait discret d'un important domaine de compétence fédérale, soit la responsabilité du Canada d'évaluer et d'atténuer la pollution atmosphérique transfrontalière importante. La Cour suprême n'a pas exigé ce retrait dans son récent jugement sur la Loi sur l'évaluation d'impact. Nous comprenons, bien entendu, la nécessité d'appliquer scrupuleusement les directives de la Cour suprême. Toutefois, nous pouvons le faire sans abandonner l'autorité fédérale nécessaire à la protection des Canadiens et au respect de nos obligations internationales. Nous espérons que le Sénat veillera à ce que les évaluations d'impact demeurent un outil utile pour protéger les Canadiens contre la pollution nocive.

Dans mes brefs commentaires, je vais expliquer ce que la Cour suprême a dit et n'a pas dit au sujet de la pollution transfrontalière, pourquoi il est important et constitutionnel que le gouvernement fédéral réglemente la pollution atmosphérique transfrontalière importante émanant des grands projets et comment les amendements que nous proposons, que vous devriez avoir sous les yeux — ou que vous aurez sous les yeux peu après la traduction —, affirment ce domaine de compétence fédérale particulier dans les limites établies par la Cour suprême.

La Loi sur l'évaluation d'impact contient une liste des effets relevant d'un domaine de compétence fédérale sur lesquels repose le processus décisionnel du gouvernement. L'un de ces domaines est celui des effets interprovinciaux et internationaux ou, selon le libellé de la loi, il s'agit d'un changement à l'environnement qui se produirait :

(ii) dans une province autre que celle dans laquelle l'activité est exercée ou le projet est réalisé,

(iii) à l'étranger [...]

Ce libellé est général et englobe la pollution marine, la pollution des eaux douces, la pollution atmosphérique et, en fait, tous les autres types d'effets environnementaux qui traversent les frontières.

Il vaut la peine de souligner que le libellé ne provient pas de la Loi sur l'évaluation d'impact. Il a été copié et collé, pour ainsi dire, de l'ancienne Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012, qui avait été adoptée sous le gouvernement conservateur précédent. De toute évidence, les gouvernements de toutes allégeances ont considéré que la pollution atmosphérique et la pollution des eaux relevaient de la compétence du Parlement et qu'il s'agissait d'une considération importante dans le cadre des évaluations environnementales.

That makes perfect sense, since there is no dispute that Canada has jurisdiction over marine and freshwater pollution — the Supreme Court has confirmed as much, including in the recent Impact Assessment Act reference — and Canada has been regulating transboundary air pollution for decades under the Canadian Environmental Protection Act, which has been constitutionally tested and upheld.

If jurisdiction over these areas is so clear, what was the Supreme Court's concern? It was not the existence of federal jurisdiction over air or water pollution; rather, it was the broad language of the definition. The Supreme Court said the definition lacks:

... specificity as to the type or scale of the “change to the environment” that is said to be a federal effect. ...

What is the fix? The fix is not to deny that transboundary pollution is an effect within federal jurisdiction, but to be clearer about the kinds of pollution and the scale of the pollution that make it federal.

Pollution is federal when there is a “provincial inability,” in the legal jargon, to address it. As the Supreme Court explained in the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act reference, this means that the failure of one or more provinces to cooperate would prevent the other provinces from successfully addressing that pollution, and then a province's failure to deal with that pollution within its own borders would lead to grave extra-provincial consequences.

The Supreme Court jurisprudence has consistently reflected the view that interprovincial and international pollution is constitutionally different from local pollution, and that it may fall within federal jurisdiction. This is because the provinces, acting alone or together, can't sufficiently address that kind of threat.

I want to give you a recent example related to transboundary air pollution. Recently, a multinational corporation proposed to build a cement plant on the shores of the Ottawa River near L'Orignal, Ontario, which is just a few kilometres from the province of Quebec, and 70 kilometres upwind from the city of Montreal. That plant would emit 20 tonnes of pollutants per day, including smog-causing nitrogen oxide. Although the plant would be in Ontario, Quebecers would bear the brunt of that smog given the prevailing westerly winds that would carry it their way. Only federal oversight can ensure that any failure to control those emissions does not harm Quebec, which has no regulatory control over the project.

C'est tout à fait logique, puisqu'il ne fait aucun doute que le Canada a compétence en matière de pollution marine et de pollution des eaux douces — la Cour suprême l'a confirmé, notamment dans le récent Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact — et il a réglementé la pollution atmosphérique transfrontalière pendant des décennies sous le régime de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, qui a été mise à l'épreuve et maintenue d'un point de vue constitutionnel.

Si la compétence dans ces domaines est très claire, quelle était la préoccupation de la Cour suprême? Elle ne concernait pas l'existence d'une compétence fédérale en matière de pollution de l'air ou des eaux; il s'agissait plutôt du libellé général de la définition. La Cour suprême a déclaré que celle-ci manquait :

[...] de précision quant au type ou à la portée des « changements à l'environnement » dont on dit qu'ils ont un effet relevant d'un domaine de compétence fédérale [...]

Quelle est la solution? Elle consiste non pas à nier que la pollution transfrontalière est un effet relevant d'un domaine de compétence fédérale, mais à être plus clairs quant aux types de pollution et à l'ampleur de la pollution qui la font relever de la compétence fédérale.

La pollution est de ressort fédéral lorsqu'il y a une « incapacité provinciale », dans le jargon juridique, de s'y attaquer. Comme la Cour suprême l'a expliqué dans le renvoi relatif à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, cela signifie que l'absence de coopération d'une ou de plusieurs provinces empêcherait les autres de s'en occuper efficacement et que le défaut d'une province d'agir à l'égard de cette matière sur son territoire aurait des conséquences extraprovinciales graves.

La jurisprudence de la Cour suprême reflète constamment le point de vue selon lequel la pollution interprovinciale et internationale est constitutionnellement différente de la pollution locale et qu'elle peut relever d'un domaine de compétence fédérale. C'est parce que les provinces, seules ou ensemble, ne peuvent pas atténuer suffisamment ce genre de menace.

Je veux vous donner un exemple récent de pollution atmosphérique transfrontalière. Récemment, une multinationale a proposé de construire une cimenterie sur les rives de la rivière des Outaouais, près de L'Orignal, en Ontario, village situé à seulement quelques kilomètres du Québec, et à 70 kilomètres en amont de la ville de Montréal. Cette usine émettrait 20 tonnes de polluants par jour, y compris de l'oxyde d'azote qui cause le smog. L'usine se trouverait en Ontario, mais ce seraient les Québécois qui subiraient le gros de ce smog, compte tenu des vents dominants de l'ouest qui le transporteraient. Seule la surveillance fédérale permet de s'assurer que toute absence de contrôle de ces émissions n'entraînera pas de préjudices pour le Québec, qui n'a aucune emprise réglementaire sur le projet.

I will pause there on that point, and I can deal with the rest in the questions. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much. Ms. Johnston, please proceed.

**Anna Johnston, Staff Lawyer, West Coast Environmental Law:** Thank you to the committee for the opportunity to present. I'm also grateful to the Algonquin Anishinaabe Nation on whose unceded territory we are gathered.

I'm a staff lawyer for West Coast Environmental Law, a public interest organization dedicated to protecting the environment through law. I also sit on the Minister's Advisory Council on impact assessment, and I co-chair the Environmental Planning & Assessment Caucus of the Canadian Environmental Network. My areas of expertise are impact assessment, constitutional law, climate and biodiversity.

Mr. Ginsberg walked you through our submissions and our joint brief on why we believe transboundary air pollution should be kept in a significant way in the Impact Assessment Act.

I am going to step back and talk about some of the other amendments the government has proposed in Bill C-69 and the role of federal assessment in responsible decision making more broadly.

The committee heard from witnesses on Tuesday who argued that the amendments to the Impact Assessment Act don't go far enough. With respect to those colleagues, in my opinion, the amendments go beyond what the Supreme Court of Canada said must be done to bring the act into alignment with the Constitution. What's more, they will compromise the federal government's ability to make informed decisions that protect Canadians, respect Indigenous rights, and ensure Canada does its part in addressing the climate and biodiversity crises.

For one, they unnecessarily constrain cabinet's ability to extend timelines. I appreciate there has been much discussion and desire for timeliness in impact assessments, particularly for projects that will be important to the energy transition, as Ms. Pike discussed this morning. But the reality is that Canada has constitutional obligations to consult Indigenous peoples and to respect their rights. Courts have said time and time again that consultation must be meaningful. It is the simple truth that one side of the conversation cannot unilaterally set a time limit on meaningful dialogue, and, as any good lawyer will tell you, it will almost always be cheaper and faster to get it right the first time than to have to go to court. If I were Canada's lawyer, I would have advised it that hamstringing the federal

Je vais m'arrêter là, et je pourrai aborder le reste dans mes réponses aux questions. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup. Madame Johnston, veuillez prendre la parole.

**Me Anna Johnston, avocate-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law :** Je remercie le comité de me donner la possibilité de témoigner. Je suis également reconnaissante envers la nation algonquine Anishinabe, sur le territoire non cédé de laquelle nous sommes réunis.

Je suis avocate-conseil à l'interne pour West Coast Environmental Law, un organisme d'intérêt public voué à la protection de l'environnement par la voie législative. Je siège également au Conseil consultatif du ministre sur l'évaluation d'impact, et je copréside le Caucus de planification et d'évaluation environnementales du Réseau canadien de l'environnement. Mes domaines d'expertise sont l'évaluation d'impact, le droit constitutionnel, le climat et la biodiversité.

Me Ginsberg vous a présenté nos observations et notre mémoire conjoint sur les raisons pour lesquelles nous croyons que la pollution atmosphérique transfrontalière devrait être maintenue de façon importante dans la Loi sur l'évaluation d'impact.

Je vais prendre un peu de recul et parler de certaines des autres modifications que le gouvernement a proposées dans le projet de loi C-69 et du rôle de l'évaluation fédérale dans le processus décisionnel responsable en général.

Mardi, le comité a entendu des témoins qui ont soutenu que les modifications à la Loi sur l'évaluation d'impact ne vont pas assez loin. En ce qui concerne ces collègues, à mon avis, les modifications vont au-delà de ce que la Cour suprême du Canada a dit qu'il fallait faire pour harmoniser la loi avec la Constitution. De plus, elles vont compromettre la capacité du gouvernement fédéral de prendre des décisions éclairées qui protègent les Canadiens, respectent les droits des Autochtones et garantissent que le Canada intervient pour faire face aux crises touchant le climat et la biodiversité.

Premièrement, elles limitent inutilement la capacité du Cabinet de prolonger les délais. Je crois savoir qu'on a tenu beaucoup de discussions sur les délais et qu'on souhaite que les évaluations d'impact se fassent rapidement, surtout dans le cas des projets qui seront importants pour la transition énergétique, comme Mme Pike en a parlé ce matin. Cependant, la réalité est que le Canada a l'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones et de respecter leurs droits. Les tribunaux ont dit à maintes reprises que les consultations doivent être véritables. C'est la simple vérité qu'une partie à la conversation ne peut pas fixer unilatéralement une limite de temps pour un dialogue véritable et, comme n'importe quel bon avocat vous le dira, il sera presque toujours moins coûteux et plus rapide de bien faire

government's ability to meaningfully consult Indigenous peoples is more risk than it's worth.

The second issue with the amendments is that they allow for too much reliance on provincial regulatory processes that fall below the standard that Canadians should expect of decisions. This is not at all a diss on provincial processes; it is a reflection of the reality that there is a fundamental difference between impact assessments and regulatory decision making. Regulatory processes are more akin to check-box exercises: Will you use this type of equipment? Will you locate your project X number of metres away from water bodies? You get your permit.

Impact assessment is an internationally recognized good practice for environmental decision making for good reason: As a planning tool, it works with proponents to figure out things like the following: Where is the best place for the project? What is the right pace and scale to maximize benefits, minimize impacts and ensure that communities are protected? A regulatory permit to turn a lake into a tailings pond might require a proponent to use a liner to help ensure that toxins don't seep into bodies of water. An impact assessment might identify other ways of dealing with tailings in the first place so that they don't have to destroy an entire lake.

The Impact Assessment Act already allows the minister to substitute provincial assessment processes for federal ones. Substitution has been a standard practice in my home province of British Columbia since 2012. The amendments in Bill C-69 go further and will allow officials to rely on provincial regulatory processes that fall short of the mark. These amendments aren't trading apples for oranges; they are trading a well-balanced meal for a PowerBar.

As much as I would like to ask you to amend Bill C-69 to correct these issues, I recognize that we are talking about a budget bill and that amendments should be judicious, so we have not asked for amendments to correct these issues that I'm bringing to your attention. Instead, we're simply asking that this committee consider an observation that the amendments may end up arising in unwarranted issues down the road that the federal government should consider. We have, of course, recommended amendments considering greenhouse gas emissions and significant transboundary air pollution. We would be pleased to answer questions on any of these issues.

les choses du premier coup que d'avoir à s'adresser aux tribunaux. Si j'étais l'avocate du Canada, je lui aurais dit que le fait de restreindre la capacité du gouvernement fédéral de consulter véritablement les peuples autochtones est plus risqué qu'il n'en vaut la peine.

Le deuxième problème que posent les modifications tient au fait qu'elles permettent une trop grande dépendance à l'égard des processus réglementaires provinciaux qui sont en deçà de la norme à laquelle les Canadiens devraient s'attendre en ce qui a trait aux décisions. Cette situation n'a rien à voir avec les processus provinciaux; elle reflète la réalité de la différence fondamentale entre les évaluations d'impact et la prise de décisions réglementaires. Les processus réglementaires ressemblent davantage à des exercices où il faut cocher des cases : utiliserez-vous tel type d'équipement? Allez-vous situer votre projet à x mètres des plans d'eau? Vous obtenez votre permis.

L'évaluation d'impact est une bonne pratique reconnue à l'échelle internationale pour ce qui est de la prise de décisions en matière d'environnement, et ce, pour de bonnes raisons. En tant qu'outil de planification, elle aide les promoteurs à répondre à des questions telles que les suivantes : quel est le meilleur endroit pour le projet? Quels sont le bon rythme et la bonne échelle pour maximiser les avantages, réduire au minimum les répercussions et veiller à ce que les collectivités soient protégées? Un permis réglementaire pour transformer un lac en bassin de décantation pourrait obliger un promoteur à utiliser un revêtement afin que les toxines ne s'infiltreront pas dans les plans d'eau. Une évaluation d'impact pourrait permettre de cerner d'autres moyens de traiter les résidus miniers, de sorte qu'il ne soit pas nécessaire de détruire un lac tout entier.

La Loi sur l'évaluation d'impact permet déjà au ministre de substituer les processus d'évaluation provinciaux aux processus fédéraux. La substitution est une pratique courante dans ma province, la Colombie-Britannique, depuis 2012. Les modifications proposées dans le projet de loi C-69 vont plus loin et permettront aux fonctionnaires de s'appuyer sur des processus de réglementation provinciaux qui ne sont pas à la hauteur. Ces modifications ne remplacent pas des pommes par des oranges; elles remplacent un repas bien équilibré par une PowerBar.

Même si j'aimerais vous demander d'amender le projet de loi C-69 afin de corriger ces problèmes, je reconnais que nous parlons d'un projet de loi d'exécution du budget et que les amendements devraient être judicieux. Nous n'avons donc pas demandé d'amendements visant à corriger les problèmes que je vous ai exposés. Au lieu de cela, nous demandons simplement au comité de tenir compte du fait que les amendements pourraient finir par soulever des questions injustifiées que le gouvernement fédéral devra examiner. Nous avons, bien sûr, recommandé des amendements tenant compte des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique transfrontalière importante. Nous serons heureux de répondre à vos questions sur ces sujets.

**The Chair:** Thank you very much. Kluane Adamek, please proceed.

**Kluane Adamek, Regional Chief, Yukon, Assembly of First Nations:** Hello.

*[Indigenous language spoken].*

My name is Kluane Adamek, and I am a citizen of the Kluane First Nation in the Yukon Territory. I am the elected Yukon regional chief, having served since 2018. I currently carry the portfolios for the environment, water stewardship and, of course, climate change.

I want to thank and acknowledge Ta'an and Kwanlin Dün, the traditional territories where Whitehorse is located in the Yukon. I also want to thank the committee for the invitation to share perspectives of the Assembly of First Nations on Division 28 of Part 4 of Bill C-69. In short, we'll focus on three areas, each of which is elaborated further in our technical submission, which has also been submitted to you as well.

First Nations have participated overwhelmingly in the Impact Assessment Act, and, to that end, we want to maintain those protections in the initial act. Regarding First Nations participation in the creation of the Impact Assessment Act, it is really important to recall the context through which First Nations have not always been participants in the development, drafting, crafting and implementation of federal legislation. When we look back on Bill C-69, we welcomed that opportunity to be incorporated, including mandatory consideration of Indigenous knowledge, assessment of impacts on rights and opportunities for First Nations to lead our own impact assessments.

When the Supreme Court of Canada issued its opinion, First Nations were concerned, of course, that these hard-fought concepts would be entirely lost. Any proposed amendment must not weaken the act for First Nations, especially given the court's confirmation of duty to ensure the well-being of Indigenous peoples and the commitment to the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and, by extension, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act.

In terms of additional considerations, we look to legislative development, as I mentioned, in the era of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act. The Impact Assessment Act was the first piece of legislation that recognized the UN declaration. Since that time, Canada has now adopted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act into law. The national action plan that supports the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act is committed to developing tools to ensure consistency with the declaration. However, these tools have not yet been developed or

**Le président :** Merci beaucoup. Kluane Adamek, vous avez la parole.

**Kluane Adamek, cheffe régionale, Yukon, Assemblée des Premières Nations :** Bonjour.

*[Mots prononcés dans une langue autochtone.]*

Je m'appelle Kluane Adamek et je suis citoyenne de la Première Nation de Kluane, dans le territoire du Yukon. Je suis la cheffe régionale élue du Yukon depuis 2018. Je m'occupe actuellement des portefeuilles de l'environnement, de la gestion des ressources hydriques et, bien sûr, du changement climatique.

Je tiens à remercier et à saluer Ta'an et Kwanlin Dün, les territoires traditionnels où se trouve Whitehorse, au Yukon. Je tiens également à remercier le comité de m'avoir invitée à présenter le point de vue de l'Assemblée des Premières Nations sur la section 28 de la partie 4 du projet de loi C-69. En bref, je me concentrerai sur trois domaines, qui sont chacun décrit plus en détail dans le mémoire technique qui vous a été présenté.

Les Premières Nations ont participé massivement à la Loi sur l'évaluation d'impact et, à cette fin, nous voulons maintenir ces protections dans la loi initiale. En ce qui concerne la participation des Premières Nations à la création de la Loi sur l'évaluation d'impact, il est vraiment important de se rappeler le contexte qui a fait en sorte que les Premières Nations n'ont pas toujours participé à l'élaboration, à la rédaction, à la création et à la mise en œuvre des lois fédérales. Lorsque nous repensons au projet de loi C-69, nous nous réjouissons de cette occasion d'en faire partie, y compris en ce qui concerne la prise en compte obligatoire des connaissances autochtones, l'évaluation des répercussions sur les droits et les possibilités des Premières Nations de mener leurs propres évaluations d'impact.

Lorsque la Cour suprême du Canada a rendu son avis, les Premières Nations ont craint, bien sûr, que ces concepts durement acquis soient complètement perdus. Les modifications proposées ne doivent pas affaiblir la loi à l'égard des Premières Nations, d'autant plus que la cour a confirmé son devoir d'assurer le bien-être des peuples autochtones et qu'elle s'est engagée à respecter la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et, par extension, la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Pour ce qui est des considérations supplémentaires, comme je l'ai mentionné, nous nous tournons vers l'élaboration de mesures législatives sous le régime de la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. La Loi sur l'évaluation d'impact a été la première mesure législative à reconnaître la Déclaration des Nations unies. Depuis, le Canada a adopté la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Le plan d'action national qui appuie cette loi vise à élaborer des outils qui permettent d'assurer la cohérence avec la déclaration. Toutefois, ces outils n'ont pas

adopted. As a result, the Impact Assessment Act has not benefited from this analysis, and thus, we see this as such a key opportunity to ensure compliance with the UN declaration and to ensure that proposed amendments are consistent with the government's commitments.

We urge you to use this legislative opportunity to take tangible steps forward on implementing the UN declaration compliance, and to ensure that any proposed amendments and regulations be consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

The third area I will speak to is regarding proposed areas of amendment. The First Nations-in-Assembly, otherwise known as the Chiefs-in-Assembly — 630-plus chiefs from across the country — have passed numerous resolutions calling on the Assembly of First Nations to work with Canada to ensure the legislation respects First Nations treaties, rights, title and jurisdiction, and recognizes responsibilities to their traditional territories. We urge you to engage directly with rights holders and titleholders in making changes to any piece of federal legislation that may impact First Nations treaties, rights, title, jurisdiction and responsibilities to our traditional territories.

Inevitably, this conversation grows to one about First Nations jurisdiction and decision-making power. The use of delegated authority for co-administration of federal impact assessment through section 114 agreements in the Impact Assessment Act was a positive step forward from past environmental assessment legislation. However, it fails to fully implement First Nations' inherent jurisdiction over our lands and waters or our right to own, use, develop and control our territories. The Government of Canada must explore opportunities to move past co-administration of federal impact assessment to recognize First Nations systems.

Specifically, the Impact Assessment Act should contain statutory affirmation of First Nations jurisdiction over lands and waters, and express reference to First Nations decision-making powers. Placing First Nations governments and rights holders at the centre of decision making of the Impact Assessment Act would achieve a higher level of cooperation and coordination by requiring alignment with impacted First Nations on both outcomes and process. The inclusion of Indigenous knowledge in the Impact Assessment Act was another step forward from previous environmental assessment law. However, there are two

encore été élaborés ni adoptés. Par conséquent, la Loi sur l'évaluation d'impact n'a pas bénéficié de cette analyse, et nous considérons donc qu'il s'agit d'une occasion importante d'assurer la conformité avec la Déclaration des Nations unies et de veiller à ce que les modifications proposées soient conformes aux engagements du gouvernement.

Nous vous exhortons à profiter de cette occasion législative pour prendre des mesures concrètes en vue de la mise en œuvre conforme de la Déclaration des Nations unies et à veiller à ce que les modifications et les règlements proposés soient cohérents avec la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Le troisième point que je vais aborder concerne les modifications proposées. Les Premières Nations en assemblée, aussi appelées Les chefs en assemblée — qui comptent plus de 630 chefs de partout au pays — ont adopté de nombreuses résolutions demandant à l'Assemblée des Premières Nations de collaborer avec le Canada pour veiller à ce que les dispositions législatives respectent les traités conclus avec les Premières Nations ainsi que leurs droits, leur titre et leur compétence et qu'elles reconnaissent les responsabilités à l'égard de leurs territoires traditionnels. Nous vous exhortons à collaborer directement avec les détenteurs de droits et les détenteurs de titres en vue d'apporter des changements à toute mesure législative fédérale qui pourrait avoir une incidence sur les traités conclus avec les Premières Nations ainsi que sur leurs droits, leur titre et leur compétence et sur les responsabilités à l'égard de nos territoires traditionnels.

Inévitablement, cette conversation débouche sur la question de la compétence et du pouvoir décisionnel des Premières Nations. L'utilisation du pouvoir délégué pour la cogestion de l'évaluation d'impact fédérale au moyen d'ententes au titre de l'article 114 de la Loi sur l'évaluation d'impact a constitué un pas en avant par rapport aux anciennes dispositions législatives en matière d'évaluation environnementale. Cependant, elle ne permet pas de mettre pleinement en œuvre la compétence inhérente des Premières Nations sur leurs terres et leurs eaux ou leur droit de posséder, d'utiliser, de développer et de contrôler leurs territoires. Le gouvernement du Canada doit explorer les possibilités d'aller au-delà de la cogestion de l'évaluation d'impact fédérale pour reconnaître les systèmes des Premières Nations.

Plus précisément, la Loi sur l'évaluation d'impact devrait contenir une affirmation législative de la compétence des Premières Nations sur les terres et les eaux et faire expressément référence aux pouvoirs décisionnels des Premières Nations. Le fait de placer les gouvernements des Premières Nations et les titulaires de droits au centre du processus décisionnel de la Loi sur l'évaluation d'impact permettrait d'atteindre un degré plus élevé de coopération et de coordination en exigeant l'harmonisation avec les Premières Nations touchées, tant pour ce qui est des résultats que du processus. L'inclusion des

outstanding issues raised by First Nations that were not incorporated into the legislation.

The first is acknowledged by the expert panel, which is that First Nations must have control over Indigenous knowledge at all times. The current version of the act allows for non-consensual disclosure of Indigenous knowledge in certain circumstances. This non-consensual disclosure of Indigenous knowledge can have detrimental impacts on First Nations, our communities and individuals, and undermines trust in the government.

The second issue is a lack of clarity on requirements to consider Indigenous knowledge in assessment and decision making with regard to projects. Enhanced specificity in the mandatory requirement to consider Indigenous knowledge would provide a foundation for improved engagement and strengthen methodologies for assessment. The government has proposed many amendments, and we direct you to our technical submission, as mentioned, for further recommendations.

The last point is about the climate change reality. The First Nations-in-Assembly affirmed the declaration of a First Nations climate emergency and endorsed an Assembly of First Nations National Climate Strategy last July. Given this, we are particularly concerned with the proposed removal or weakening of references to climate change throughout the act. Climate change is real, and we must acknowledge this. Climate change disproportionately impacts First Nations, and we must be positioned to be leaders in addressing this climate crisis.

Canada has made international and domestic commitments to drastically reduce greenhouse gas emissions, and it's imperative that all aspects of government take all necessary measures to do so. You have an opportunity, senators, right now, to help us move forward in this together toward a future where First Nations are considered equal partners in all major resource decisions. Thank you. *Günálchish*. I look forward to questions and dialogue with you.

**The Chair:** Thank you very much. We are anxious to get some questions in.

Mr. Reed and Ms. Lesperance, do you want to add to the presentation? No. Thank you very much. Now we will go to the question period.

connaissances autochtones dans la Loi sur l'évaluation d'impact était un autre pas en avant par rapport à l'ancienne loi sur l'évaluation environnementale. Cependant, deux questions soulevées par les Premières Nations n'ont pas été intégrées à la loi.

La première est reconnue par le groupe d'experts, à savoir que les Premières Nations doivent avoir en tout temps le contrôle des connaissances autochtones. La version actuelle de la loi permet la divulgation non consensuelle des connaissances autochtones dans certaines circonstances. Cette divulgation non consensuelle peut entraîner des répercussions négatives sur les Premières Nations, ses collectivités et ses membres et miner la confiance envers le gouvernement.

La deuxième question concerne le manque de clarté des exigences relatives à la prise en compte des connaissances autochtones dans l'évaluation et la prise de décisions relatives aux projets. Une plus grande précision quant à l'exigence obligatoire de prendre en compte les connaissances autochtones permettrait de jeter les bases d'un meilleur engagement et renforcerait les méthodes d'évaluation. Le gouvernement a proposé de nombreuses modifications, et nous vous invitons à consulter notre mémoire technique, comme je l'ai mentionné, pour y trouver d'autres recommandations.

Le dernier point porte sur la réalité du changement climatique. Les Premières Nations en assemblée ont confirmé la déclaration d'une urgence climatique pour les Premières Nations et ont approuvé une Stratégie nationale sur le climat de l'Assemblée des Premières Nations en juillet dernier. Compte tenu de cela, nous sommes particulièrement préoccupés par la proposition de supprimer ou de diminuer des références au changement climatique dans la loi. Le changement climatique est réel, et nous devons le reconnaître. Il a des répercussions disproportionnées sur les Premières Nations, et nous devons être en mesure de jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre cette crise climatique.

Le Canada a pris des engagements internationaux et nationaux afin de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre, et il est impératif que tous les secteurs du gouvernement prennent toutes les mesures nécessaires pour le faire. Vous avez l'occasion, sénateurs, de nous aider à progresser ensemble vers un avenir où les Premières Nations seront considérées comme des partenaires égaux dans toutes les décisions importantes en matière de ressources. Merci. *Günálchish*. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions et de discuter avec vous.

**Le président :** Merci beaucoup. Nous avons hâte de poser des questions.

Monsieur Reed et madame Lesperance, voulez-vous ajouter quelque chose à la présentation? Non. Merci beaucoup. Nous allons maintenant passer à la période des questions.

[Translation]

**Senator Miville-Dechêne:** My question is for Mr. Ginsberg and Ms. Johnston. I'm having a hard time understanding the significant difference between your interpretation of those amendments — also shared by the first witness, Alexandria Pike — and the Supreme Court's interpretation.

You seem to be saying that transboundary greenhouse gas pollution falls under federal jurisdiction and that the federal government can intervene from the outset when conducting impact assessments of this pollution. Can you explain why these two interpretations are so different?

[English]

**Mr. Ginsberg:** Thank you for the question. I hope it's all right if I respond in English.

**Senator Miville-Dechêne:** Yes.

**Mr. Ginsberg:** I understood my friend from the Canadian Bar Association — of which I'm a member, but for which I don't speak — to say that the amendments render the act constitutional, which may indeed be true, but our point is that they go further than necessary in doing that, and they omit important areas of federal jurisdiction that the Supreme Court did not bar in rendering its judgment.

You mentioned greenhouse gases. It's an opportunity for me to address that specifically with respect to cross-border pollution. Of course, greenhouse gases always cross provincial and, indeed, national borders in that they contribute to climate change. But the Supreme Court was very clear that Canada can't claim jurisdiction over all greenhouse gases. For instance, Ottawa will not be regulating our fireplaces or toaster. That is overreach. But there is a federal role with respect to the provincial inability to deal with massive emissions that are so significant that they would prevent Canada from meeting its climate targets and cause damage in provinces as a result of the climate change.

That's why we propose that the Impact Assessment Act should be amended to clearly define federal jurisdiction as limited to significant transboundary air pollution of the kind that would prevent Canada from meeting its climate targets. Senators, to be even more cautious here, our proposed amendments to sections 7 and 64 of the act, which you'll find on pages 12 and 16 of our brief, would also add additional constitutional guardrails to ensure that decisions are only about those significant greenhouse gas emissions, and that the federal government only acts if it's very clear that there are not provincial processes in place to address those issues. There was reference earlier to a backstop —

[Français]

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Ma question s'adresse à M. Ginsberg et à Mme Johnston. J'ai de la difficulté à comprendre la grande différence d'interprétation que vous faites — et que la première témoin, Alexandria Pike, a faite également — des mêmes amendements et de ce que la Cour suprême dit.

Vous semblez dire que la pollution transfrontalière par les gaz à effet de serre est un domaine de compétence fédérale, et que le gouvernement fédéral peut donc intervenir dès la première heure lorsqu'il en mesure l'impact. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi ces deux interprétations sont si différentes?

[Traduction]

**Me Ginsberg :** Merci de votre question. J'espère que je peux répondre en anglais.

**La sénatrice Miville-Dechêne :** Oui.

**Me Ginsberg :** J'ai cru comprendre que mon amie de l'Association du Barreau canadien — dont je suis membre, mais dont je ne parle pas — disait que les amendements rendent la loi constitutionnelle, ce qui est peut-être vrai, mais ce que nous disons, c'est qu'ils vont plus loin que nécessaire à cet égard et qu'ils omettent d'importants domaines de compétence fédérale que la Cour suprême n'a pas exclus en rendant son jugement.

Vous avez mentionné les gaz à effet de serre. C'est l'occasion pour moi de parler précisément de la pollution transfrontalière. Bien sûr, les gaz à effet de serre traversent toujours les frontières provinciales et, en effet, nationales en ce sens qu'ils contribuent au changement climatique. Mais la Cour suprême a été très claire sur le fait que le Canada ne peut pas revendiquer la compétence sur tous les gaz à effet de serre. Par exemple, Ottawa ne réglementera pas nos cheminées ou nos grille-pain. C'est aller trop loin. Mais le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en ce qui concerne l'incapacité des provinces de gérer des émissions énormes qui sont de si grande ampleur qu'elles empêcheraient le Canada d'atteindre ses objectifs en matière de changement climatique et causeraient des dommages dans les provinces en raison du changement climatique.

C'est pourquoi nous proposons que la Loi sur l'évaluation d'impact soit modifiée pour définir clairement la compétence fédérale comme étant limitée à une pollution atmosphérique transfrontalière importante du genre qui empêcherait le Canada d'atteindre ses objectifs en matière de changement climatique. Sénateurs, pour davantage de prudence, les modifications que nous proposons d'apporter aux articles 7 et 64 de la loi, que vous trouverez aux pages 12 et 16 de notre mémoire, ajouteraient également des garde-fous constitutionnels supplémentaires pour garantir que les décisions ne portent que sur les émissions importantes de gaz à effet de serre et que le gouvernement

I believe it was made by Ms. Pike — and that's what this would be.

The Impact Assessment Act, in this regard, would only act as a matter of last resort if provinces haven't taken action, similar to the way the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act works — constitutional constraints to address the federal matter.

**Ms. Johnston:** Thank you. Mr. Ginsberg did an excellent job of explaining the law. It might also help to note that in the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act case, the Supreme Court noted the importance of Canada meeting its international climate obligations and its domestic targets, and talked about how the failure of one province to sufficiently regulate its emissions could derail the national project of achieving our targets. That was important to the court in that case. That's why when we talk about significance, what we mean is it's at a level that — like the court acknowledged in the carbon tax reference case — would hinder Canada's ability to meet its climate target.

This is not an area that is established in the law, but we have consulted broadly with legal experts beyond ourselves, and we think this is a very sound approach to creating the kind of balance and action that the court has outlined that it would like to see.

**Senator Arnot:** My question is directed to the Assembly of First Nations, or AFN. Your technical support document is based on a solid foundation of seven resolutions by the AFN between 2017 and 2023, supported by the 634 chiefs that make up the Assembly of First Nations.

I looked at the 11 recommendations that you have made, and to me they denote very serious deficiencies in the act as it's proposed. It seems to me that your recommendations are strong, logical and constructive, and they align with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act in Canada.

I would like you to amplify the seriousness of your concerns and any particular priority in these 11 recommendations for amendments. Thank you.

**Ms. Adamek:** Thank you, senator. We are appreciative of the support with respect to the work that chiefs from across the country have continued to lead.

Certainly, when it comes to priorities, as I mentioned, Indigenous knowledge is important. I'll give you a great example of that. While it may seem small scale to some, when it comes to development in the North, First Nations knowledge keepers carry

fédéral n'agisse que s'il n'y a manifestement pas de processus provinciaux en place pour régler ces problèmes. Il a été question plus tôt d'un filet de sécurité — je crois que c'est Mme Pike qui en a parlé — et c'est ce dont il s'agirait.

À cet égard, la Loi sur l'évaluation d'impact n'interviendrait qu'en dernier recours, si les provinces n'ont pas pris de mesures, comme le fait la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre... des contraintes constitutionnelles pour régler la question fédérale.

**Me Johnston :** Merci. Me Ginsberg a très bien expliqué la loi. Il pourrait également être utile de noter que, dans l'affaire de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, la Cour suprême a souligné l'importance pour le Canada de respecter ses obligations internationales en matière de changement climatique et ses objectifs nationaux et a expliqué comment l'incapacité d'une province de réglementer suffisamment ses émissions pourrait faire dérailler le projet national visant à atteindre nos objectifs. C'était important pour la cour dans cette affaire. C'est pourquoi, lorsque nous parlons d'importance, nous voulons dire qu'il s'agit d'une ampleur qui — comme le tribunal l'a reconnu dans le renvoi relatif à la taxe sur le carbone — nuirait à la capacité du Canada d'atteindre ses objectifs en matière de changement climatique.

Ce n'est pas un domaine qui est établi dans la loi, mais nous avons consulté de nombreux experts juridiques, outre nous-mêmes, et nous pensons que c'est une approche très judicieuse pour créer le genre d'équilibre et de mesures que la cour a dit qu'elle aimerait voir.

**Le sénateur Arnot :** Ma question s'adresse à l'Assemblée des Premières Nations, ou l'APN. Votre document d'appui technique repose sur une base solide de sept résolutions adoptées par l'APN entre 2017 et 2023 et appuyées par les 634 chefs qui la composent.

J'ai examiné les 11 recommandations que vous avez faites et j'estime qu'elles dénotent de très graves lacunes par rapport à la loi telle qu'elle est proposée. Il me semble que vos recommandations sont solides, logiques et constructives et qu'elles concordent avec la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones au Canada.

J'aimerais que vous précisiez la gravité de vos préoccupations et toute priorité particulière dans ces 11 recommandations d'amendements. Merci.

**Mme Adamek :** Merci, sénateur. Nous sommes reconnaissants du soutien que les chefs de partout au pays continuent de nous apporter dans le cadre de leur travail.

En ce qui concerne les priorités, comme je l'ai mentionné, les connaissances autochtones sont importantes. Je vais vous donner un excellent exemple. Bien que cela pourra sembler anodin pour certains, lorsqu'il s'agit du développement dans le Nord, les

so much through our stories, songs and language that can be very helpful in these major projects. If you look at parts of B.C. where there have been major floods, First Nations elders had said to communities in B.C., “Hey, you probably don’t want to build a place to live there, or a city or a municipality, because it’s a flooding area.” Then look what happened.

I digress. It is incredibly important, and it is something that is very different — it shouldn’t be, but it is — in the way in which we consider traditional knowledge to be equated to Western modern academic knowledge. It is incredibly important.

I want to speak to section 35 of the Constitution Act, 1982, as part of public interest. The proposed Impact Assessment Act and the Canadian Energy Regulator Act, or CERA, let everyone — proponents, government and First Nations — know that the public interests include Indigenous rights and interests despite major pushback from industry. It also brings clarity to an otherwise ambiguous concept — the public interest — and ensures that Indigenous rights and interests are considered before any decision is made. That is what is required by the Constitution Act, 1982, and the proposed acts that affirm this.

Through the Supreme Court — Clyde River, for example — it has been decided that Indigenous rights and interests are a special public interest and a constitutional imperative that supersedes other public interests.

This also brings us to the whole concept of where the act is at. The recommendations that I’m speaking to — and that my colleagues before me have spoken to — are weighing the risk. Ultimately, if we had more time, we would be interested in taking that time to digest, assess, analyze and produce more recommendations. But I’m very mindful of the time frame in terms of a potential federal election. To be very candid, I am not partisan, but I am mindful of the priorities of a potential Conservative government, and that those may not be aligned with the recommendations that First Nations have spoken to in our submission.

That brings us to the risk. We are in a situation in which there is greater risk if we don’t move forward with the suggestions that have been proposed to this act, or taking the time or being in a situation in which there are delay tactics to making the changes to this act, so that the work can continue and so that certainty is there with respect to the decision coming from the Supreme Court.

gardiens du savoir des Premières Nations transmettent tellement de choses à travers nos histoires, nos chansons et notre langue qui peuvent être très utiles dans le cadre de ces grands projets. Dans certaines régions de la Colombie-Britannique où il y a eu d’importantes inondations, les aînés des Premières Nations ont dit aux collectivités de la province : « Vous ne souhaitez sûrement pas construire un endroit où habiter, ou encore une ville ou une municipalité, là-bas parce que c’est une zone inondable. » Ensuite, regardez ce qui s’est passé.

Je m’écarte du sujet. C’est extrêmement important, et c’est quelque chose de très différent — cela ne devrait pas l’être, mais ce l’est — quant à la façon dont nous considérons que les connaissances traditionnelles sont de même nature que les connaissances universitaires modernes occidentales. C’est extrêmement important.

Je veux parler de l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, pour ce qui est de la question de l’intérêt public. La Loi sur l’évaluation d’impact et la Loi sur la Régie canadienne de l’énergie, ou la LREI, proposées permettent à tout le monde — promoteurs, gouvernement et Premières Nations — de savoir que l’intérêt public comprend les droits et les intérêts des Autochtones, et ce, malgré l’opposition importante de l’industrie. Il clarifie également un concept autrement ambigu — l’intérêt public — et veille à ce que les droits et les intérêts des Autochtones soient pris en compte avant qu’une décision soit prise. C’est ce que la Loi constitutionnelle de 1982 et les lois proposées exigent.

Par l’entremise de la Cour suprême — l’affaire Clyde River, par exemple —, il a été décidé que les droits et les intérêts des Autochtones constituent un intérêt public spécial et un impératif constitutionnel qui l’emportent sur les autres intérêts publics.

Cela nous amène à la question de savoir où en est la loi. Les recommandations dont je parle — et dont mes collègues avant moi ont parlé — tiennent compte du risque. Au bout du compte, si nous avions plus de temps, nous aimerions prendre le temps d’assimiler, d’évaluer et d’analyser la situation et d’élaborer plus de recommandations. Mais je suis très consciente des échéanciers et des possibles élections fédérales. Pour être tout à fait franche, je ne suis pas une partisane, mais je suis consciente des priorités d’un éventuel gouvernement conservateur et du fait qu’elles ne correspondent peut-être pas aux recommandations dont les Premières Nations ont parlé dans notre mémoire.

Cela nous amène au risque. Nous nous trouvons dans une situation où le risque est plus grand si nous ne donnons pas suite aux suggestions qui ont été proposées dans le cadre de ce projet de loi, ou si nous prenons notre temps ou si nous nous retrouvons dans une situation où certains tentent de retarder la modification de cette loi; il faut que le travail puisse se poursuivre et il doit y avoir une certitude quant à la décision de la Cour suprême.

The interests of First Nations is to ensure that there is a balanced approach, and that Indigenous knowledge is included in a way that respects our values. Climate change has to be at the forefront, and First Nations need to be part of those decisions. Ultimately, at the end of the day, the right approach is a rights-based approach. If you have more specific technical questions, I may turn it over to my colleagues. At a high level, those would be the interests of First Nations from across the country.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Cotter:** Thank you to the witnesses for coming and enlightening us on many of these issues — some of which we have a degree of understanding, and some of which we don't.

I primarily want to focus on the question of constitutionality. I know a couple of you are there at the coal face of the Supreme Court. Congratulations for your advocacy there.

As a preliminary observation, I think all of us want the richest, most meaningful constitutionally endorsed structure for impact assessments here that is able to be achieved. Mr. Ginsberg, I recognize that your argument is that these amendments go beyond what meets that minimum threshold.

I want to ask you and Ms. Johnston about these points. I appreciate the policy conceptions, but my question isn't about that. It's about minimal constitutional requirement.

You talk quite a bit about the carbon pricing case. However, as I read the Supreme Court of Canada decision here, it is not based on a national concern argument that held the carbon pricing regime to be constitutional, but rather that it trenches on provincial jurisdiction by, in a sense, reaching a little too far in October 2023. The modification — particularly with respect to effects within federal jurisdiction — is mostly around establishing language that talks about non-negligible effects.

I want to draw a comparison here. If I were a provincial government, I would — almost aside from the constitutionality argument — be a little offended by that because with respect to the federal projects that were recognized by everybody as constitutional in federal jurisdiction, the language that is talked about is “substantial adverse effects” in sections 81 to 91 of the Impact Assessment Act. That's the language of the touchstone for triggering the impact assessments. With respect to matters that are closer to provincial jurisdiction, the language is “non-negligible adverse effects.” That seems, to me, to be a different choice of language that gives greater licence to dive into stuff that we might think of as close to provincial jurisdiction. Am I

L'intérêt des Premières Nations est de veiller à ce qu'il y ait une approche équilibrée et à ce que les connaissances autochtones soient incluses d'une manière qui respecte nos valeurs. Les changements climatiques doivent être à l'avant-plan, et les Premières Nations doivent participer à ces décisions. Au bout du compte, la bonne approche est fondée sur les droits. Si vous avez des questions techniques plus précises, je céderai peut-être la parole à mes collègues. De façon générale, ce sont là les intérêts des Premières Nations de tout le pays.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Cotter :** Je remercie les témoins d'être venus et de nous avoir éclairés sur bon nombre de ces questions, nous comprenons en partie certaines de ces questions, d'autres non.

Je veux surtout me concentrer sur la question de la constitutionnalité. Je sais que quelques-uns d'entre vous êtes directement au front devant la Cour suprême. Je vous félicite de votre militantisme à cet égard.

À titre d'observation préliminaire, je pense que nous voulons tous adopter la structure d'évaluation d'impact la plus riche et la plus significative possible dans le contexte de la Constitution. Maître Ginsberg, je reconnais que vous soutenez que ces amendements vont au-delà du seuil minimal.

J'aimerais vous poser une question — à vous et à Me Johnston — à ce sujet. Je comprends les considérations politiques, mais ma question ne porte pas là-dessus. Elle concerne l'exigence constitutionnelle minimale.

Vous avez beaucoup parlé de la tarification du carbone. Cependant, d'après ce que j'ai lu au sujet de l'affaire de la Cour suprême du Canada qui nous occupe ici, la décision ne repose pas sur un argument invoquant l'intérêt national selon lequel le régime de tarification du carbone est constitutionnel, mais plutôt sur le fait que, en octobre 2023, il empiétait sur les compétences provinciales et était allé un peu trop loin. La modification — surtout en ce qui concerne les effets relevant d'un domaine de compétence fédérale — vise principalement à établir un libellé qui parle des effets non négligeables.

J'aimerais faire une comparaison. Si j'étais un gouvernement provincial, je serais un peu offusqué — abstraction faite de l'argument de la constitutionnalité — parce que, en ce qui concerne les projets fédéraux qui ont été reconnus par tout le monde comme étant constitutionnels dans les domaines de compétence fédérale, le terme utilisé aux articles 81 à 91 de la Loi sur l'évaluation d'impact est « effets négatifs substantiels ». C'est le terme sur lequel repose le droit de mener des évaluations d'impact. En ce qui concerne les questions qui relèvent davantage de la compétence provinciale, le libellé est « effets négatifs non négligeables ». Il me semble que c'est un choix terminologique différent qui donne plus de latitude pour

being supersensitive as a provincial politician if I raise this point?

I would like Mr. Ginsberg and maybe Ms. Johnston to answer.

**Mr. Ginsberg:** Yes, I think we both have something to say. I'll be brief.

For the issue of non-negligible and that section you're referring to, first of all, it's important to remember that it captures projects that are federally and provincially regulated, ultimately. Therefore, there is no discrimination there between whether or not one order of government or the other has primary regulatory responsibility for the project. It's all captured at that threshold stage on the basis of non-negligible.

In my view, to move to anything else at that stage would beg the question of the Impact Assessment Act, which is ultimately about whether or not there are effects of such significance as to require a public interest determination. Of course, until we have the assessment, we don't know that. That's why I think the government has calibrated some threshold, which is arguably necessary for constitutional purposes, but it is not a sky-high threshold.

**Ms. Johnston:** I would like to point out that the court actually didn't find an issue with thresholds with regard to most effects. With fisheries and migratory birds, there is no threshold required. The court had an issue with thresholds only with regard to transboundary pollution — and that was around air and greenhouse gases — and with impacts regarding Indigenous peoples.

The main issue that the court had with the definition of "federal effects" was that they referred to all changes — positive and negative. It was the positive versus negative distinction that was really the root cause of the court's concern, which is why we see the focus on adverse effects in the amended language.

There is a long history of case law dealing with the fact that the feds can say "no" to fisheries impacts so long as those are not *de minimis* impacts.

This language around non-negligible effects in front of fisheries, migratory birds and marine pollution is all constitutionally unnecessary. According to the court, it really is only necessary when it comes to impacts with regard to the well-being of Indigenous peoples and also — we think — when it comes to transboundary air pollution. Then, it is more than non-negligible. It has to be significant.

s'attaquer aux choses que nous pourrions considérer comme relevant de la compétence provinciale. Suis-je trop sensible en tant que politicien provincial si je soulève ce point?

J'aimerais que Me Ginsberg et peut-être Me Johnston répondent.

**Me Ginsberg :** Oui, je pense que nous avons tous les deux quelque chose à dire. Je serai bref.

Pour ce qui est des effets non négligeables et de la disposition dont vous parlez, tout d'abord, il est important de se rappeler qu'il s'agit de projets qui, au bout du compte, sont assujettis à la réglementation fédérale et provinciale. Par conséquent, il n'y a pas de discrimination entre le fait qu'un ordre de gouvernement ou un autre assume la responsabilité réglementaire principale du projet. Tous les projets sont visés à cette étape-là, où il faut établir si les effets sont non négligeables.

À mon avis, passer à autre chose à cette étape soulèverait la question de la Loi sur l'évaluation d'impact, qui vise en fin de compte à déterminer s'il y a ou non des effets d'une telle importance qui exigent une détermination relative à l'intérêt public. Bien sûr, tant que nous n'aurons pas l'évaluation, nous ne le saurons pas. C'est pourquoi je pense que le gouvernement a calibré un certain seuil, qui est sans doute nécessaire à des fins constitutionnelles, mais ce n'est pas un seuil très élevé.

**Me Johnston :** J'aimerais souligner que le tribunal n'a pas jugé que les seuils relatifs à la plupart des effets posaient un problème. Dans le cas des pêches et des oiseaux migrateurs, aucun seuil n'est requis. La cour avait un problème avec les seuils seulement en ce qui concerne la pollution transfrontalière — et cela concernait l'air et les gaz à effet de serre — ainsi que les répercussions sur les peuples autochtones.

Le principal problème que la cour avait avec la définition d'« effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » était qu'elle faisait référence à tous les changements, qu'ils soient positifs ou négatifs. C'est la distinction entre les effets positifs et les effets négatifs qui était réellement à l'origine de la préoccupation de la cour, et c'est la raison pour laquelle nous voyons l'accent mis sur les effets négatifs dans le libellé modifié.

Il y a une longue jurisprudence sur le fait que le gouvernement fédéral peut refuser tout ce qui entraîne des répercussions sur les pêches, pourvu qu'il ne s'agisse pas de répercussions *de minimis*.

Le libellé concernant les effets non négligeables sur les pêches, les oiseaux migrateurs et la pollution marine est tout à fait inutile sur le plan constitutionnel. Selon la cour, une telle chose est seulement vraiment nécessaire lorsqu'il s'agit des répercussions sur le bien-être des peuples autochtones et aussi — selon nous — lorsqu'il s'agit de pollution atmosphérique transfrontalière. Puis, les effets doivent être plus que non négligeables; ils doivent être importants.

**Senator Cotter:** What about the difference between the language used to focus on projects that are clearly within federal jurisdictions — sections 81 to 91 of the Impact Assessment Act? They are the languages of “substantial adverse effects.”

**Ms. Johnston:** It’s “significant adverse effects.” That was just a policy decision. It wasn’t a constitutional issue. It was that the drafters and the Impact Assessment Agency, when developing the act, decided that most of these projects are fairly minor. We’re talking about park benches in national parks.

I don’t necessarily agree with the policy decision, but they made them much more minor assessments that had a higher threshold because they didn’t want to bother with non-significant effects of smaller projects on federal lands.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Galvez:** Thank you very much for clarifying, because my previous questions to the previous witness were exactly that: Why was it so clear with respect to fisheries and endangered species, but confusing with respect to transboundary air pollution?

I support your amendments because I think this will bring clarity to this situation, and we all agree that the question of constitutionality was already solved.

Mr. Ginsberg, you were cut off before finishing your story about the multinational and the Ottawa River and Quebec. I think that for educating my colleagues, it will be very important that you explain. If you have another one, please do.

**Mr. Ginsberg:** I’m happy to. Thank you, senator, for that opportunity.

This was a case of the way these emissions were going to be emitted and the prevailing winds that would carry them forward to Montreal, and there was nothing that Quebec or the City of Montreal could do because they don’t control that regulatory process. They are, of course, constitutionally and institutionally incapable of regulating in Ontario and vice versa.

In that case, what ultimately happened is that a request from the local communities on both sides of the border went to the federal government for an assessment. The environment minister concluded that they didn’t necessarily need to federally assess it, because they had a look and it looked like the existing process would deal with these effects. What is important here is that the minister had that jurisdiction to consider those cross-border air pollutants because the Constitution simply doesn’t allow Quebec to protect itself from that kind of pollution emanating from

**Le sénateur Cotter :** Qu’en est-il de la différence entre le libellé utilisé pour mettre l’accent sur les projets qui relèvent clairement de la compétence fédérale, les articles 81 à 91 de la Loi sur l’évaluation d’impact? On parle d’« effets négatifs substantiels ».

**Me Johnston :** Il s’agit d’« effets négatifs importants ». C’était simplement une décision stratégique. Ce n’était pas une question constitutionnelle. Lorsqu’ils ont élaboré la loi, les rédacteurs et l’Agence d’évaluation d’impact ont décidé que la plupart de ces projets sont relativement mineurs. Nous parlons ici de bancs installés dans les parcs nationaux.

Je ne suis pas nécessairement d’accord avec la décision stratégique, mais ils en ont fait des évaluations de moins grande envergure assorties de seuils plus élevés parce qu’ils ne voulaient pas s’occuper des effets non importants des petits projets sur les terres fédérales.

**Le président :** Merci beaucoup.

**La sénatrice Galvez :** Merci beaucoup d’avoir clarifié tout ça. Mes questions précédentes au témoin précédent visaient précisément à savoir pourquoi tout était si clair en ce qui concerne les pêches et les espèces en péril, mais complexe lorsqu’il était question de pollution atmosphérique transfrontalière.

J’appuie vos amendements parce que je pense qu’ils permettront de clarifier la situation, et nous convenons tous que la question de la constitutionnalité a déjà été réglée.

Maître Ginsberg, vous avez été interrompu avant de terminer votre histoire sur la multinationale, la rivière des Outaouais et le Québec. Je pense que pour sensibiliser mes collègues, il sera très important que vous nous expliquiez. Si vous avez autre chose à dire à ce sujet, allez-y.

**Me Ginsberg :** Avec plaisir. Je vous remercie, sénatrice, de m’en donner l’occasion.

Dans ce dossier, des émissions allaient être émises et les vents dominants allaient les pousser vers Montréal, et il n’y avait rien que Québec ou la Ville de Montréal puissent faire parce qu’elles ne contrôlent pas ce processus réglementaire. Ces villes sont, bien sûr, incapables sur le plan constitutionnel et institutionnel de réglementer ce qui se passe en Ontario et vice versa.

Dans ce cas, ce qui s’est produit, c’est qu’une demande d’évaluation a été présentée au gouvernement fédéral par les collectivités locales des deux côtés de la frontière. Le ministre de l’Environnement a conclu qu’il n’était pas forcément nécessaire que le gouvernement fédéral procède à une évaluation, parce qu’il a examiné la situation et que le processus existant semblait permettre de régler ces problèmes. Ce qui est important ici, c’est que le ministre avait le pouvoir d’examiner ces polluants atmosphériques transfrontaliers, car la Constitution ne permet

Ontario. Unfortunately, if the Impact Assessment Act amendments as proposed are adopted, Canada would lose that important jurisdiction.

I would just add that the same is true of international pollution. We have treaties such as the Canada-United States Air Quality Agreement, where Canada is actually obligated to control emissions of harmful pollutants that would affect the air quality of another country, including — and the treaty actually says this — by undertaking environmental impact assessments.

For instance, consider a proposal to build a new facility in Sarnia's Chemical Valley, which borders Michigan and where poor air quality issues have spiked to such a degree that — even about a week and a half ago — Canada had to make an emergency order controlling benzene emissions. The federal government must have oversight of those impacts to comply with its obligations because no provincial assessment process requires consideration of transboundary air pollution, which is understandable because such pollution isn't within provincial jurisdiction.

In the case of Ontario, I might add — because I used the example of Sarnia — that this province doesn't assess private sector projects at all. There is a gap there that simply has to be filled, and these amendments would jeopardize it.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Ginsberg. That is much appreciated. Thank you to the other witnesses. I think we had a robust, serious discussion. We had very good contributions of information. Thank you very much to those who already submitted their comments, because that will be most helpful.

I would ask the other members if we can have an in camera session to deal with defining what our business approach looks like. Thank you very much.

Again, thank you very much to our guests.

(The committee continued in camera.)

tout simplement pas au Québec de se protéger contre ce genre de pollution venant de l'Ontario. Malheureusement, si les modifications proposées à la Loi sur l'évaluation d'impact étaient adoptées, le Canada perdrait cette importante compétence.

J'ajouterais qu'il en va de même pour la pollution internationale. Nous avons des traités comme l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air, en vertu duquel le Canada est tenu de contrôler les émissions de polluants nocifs qui pourraient nuire à la qualité de l'air d'un autre pays, y compris — et c'est ce que dit le traité — en entreprenant des études d'impact environnemental.

Prenons, par exemple, le projet de construction d'une nouvelle installation dans la vallée de la chimie de Sarnia, près du Michigan, où les problèmes de mauvaise qualité de l'air ont atteint un point tel que — il y a une semaine et demie à peine — le Canada a dû passer un décret d'urgence pour contrôler les émissions de benzène. Le gouvernement fédéral doit surveiller ces répercussions pour respecter ses obligations, car aucun processus d'évaluation provincial n'exige la prise en compte de la pollution atmosphérique transfrontalière, ce qui est compréhensible parce que ce type de pollution ne relève pas de la compétence provinciale.

Dans le cas de l'Ontario, j'ajouterais — parce que j'ai utilisé l'exemple de Sarnia — que cette province n'évalue pas du tout les projets du secteur privé. Il y a là une lacune qu'il faut tout simplement combler, et ces modifications mettent en péril notre capacité de le faire.

**Le président :** Merci beaucoup, maître Ginsberg. C'est très apprécié. Merci aux autres témoins. Je pense que nous avons eu une discussion solide et sérieuse. De très bonnes informations nous ont été présentées. Merci beaucoup à ceux qui ont déjà soumis leurs commentaires. Ils seront très utiles.

J'aimerais demander aux autres membres du comité si nous pouvons tenir une séance à huis clos pour définir notre approche opérationnelle. Merci beaucoup.

Encore une fois, merci beaucoup à nos invités.

(La séance se poursuit à huis clos.)

---