

SENATE



SÉNAT

CANADA

JOURNALS OF THE SENATE

(Unrevised)

2nd Session, 41st Parliament
63 Elizabeth II

N° 41

Wednesday, March 5, 2014

1:30 p.m.

The Honourable PIERRE CLAUDE NOLIN,
Speaker *pro tempore*

JOURNAUX DU SÉNAT

(Non révisé)

2^e session, 41^e législature
63 Elizabeth II

Le mercredi 5 mars 2014

13 h 30

L'honorable PIERRE CLAUDE NOLIN,
Président intérimaire

The Members convened were:

The Honourable Senators

Andreychuk
Ataullahjan
Baker
Batters
Bellemare
Beyak
Black
Boisvenu
Buth
Callbeck
Campbell
Carignan
Champagne
Chaput
Charette-Poulin
Cools
Cordy
Cowan

Dagenais
Dallaire
Dawson
Day
Downe
Doyle
Eaton
Eggleton
Enverga
Fortin-Duplessis
Fraser
Frum
Furey
Gerstein
Greene
Hervieux-Payette
Housakos
Hubley

Les membres présents sont:

Les honorables sénateurs

Jaffer
Johnson
Joyal
Lang
LeBreton
Lovelace Nicholas
MacDonald
Maltais
Manning
Marshall
Martin
Massicotte
McInnis
McIntyre
Mercer
Merchant
Meredith
Mitchell

Mockler
Moore
Munson
Nancy Ruth
Neufeld
Ngo
Nolin
Ogilvie
Patterson
Plett
Poirier
Raine
Ringuette
Rivard
Rivest
Robichaud
Runciman
Segal

Seidman
Seth
Sibbeston
Smith (*Cobourg*)
Smith (*Saurel*)
Stewart Olsen
Tannas
Tkachuk
Unger
Verner
Wallace
Watt
Wells
White

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Andreychuk
Ataullahjan
Baker
Batters
Bellemare
Beyak
Black
Boisvenu
Buth
Callbeck
Campbell
Carignan
Champagne
Chaput
Charette-Poulin
Cools
Cordy
Cowan

Dagenais
Dallaire
Dawson
Day
Downe
Doyle
Eaton
Eggleton
Enverga
Fortin-Duplessis
Fraser
Frum
Furey
Gerstein
Greene
Hervieux-Payette
Housakos
Hubley

Les membres participant aux travaux sont:

Les honorables sénateurs

Jaffer
Johnson
Joyal
Lang
LeBreton
Lovelace Nicholas
MacDonald
Maltais
Manning
Marshall
Martin
Massicotte
McInnis
McIntyre
Mercer
Merchant
Meredith
Mitchell

Mockler
Moore
Munson
Nancy Ruth
Neufeld
Ngo
Nolin
Ogilvie
Patterson
Plett
Poirier
Raine
Ringuette
Rivard
Rivest
Robichaud
Runciman
Segal

Seidman
Seth
Sibbeston
Smith (*Cobourg*)
Smith (*Saurel*)
Stewart Olsen
Tannas
Tkachuk
Unger
Verner
Wallace
Watt
Wells
White

The first list records senators present in the Senate Chamber during the course of the sitting.

An asterisk in the second list indicates a senator who, while not present during the sitting, was in attendance to business, as defined in subsections 8(2) and (3) of the *Senators Attendance Policy*.

La première liste donne les noms des sénateurs présents à la séance dans la salle du Sénat.

Dans la deuxième liste, l'astérisque apposé à côté du nom d'un sénateur signifie que ce sénateur, même s'il n'était pas présent à la séance, participait aux travaux, au sens des paragraphes 8(2) et (3) de la *Politique relative à la présence des sénateurs*.

PRAYERS**SENATORS' STATEMENTS**

Some Honourable Senators made statements.

ROUTINE PROCEEDINGS**Presenting or Tabling of Reports from Committees**

The Honourable Senator Neufeld, Chair of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, presented its third report (*Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the Mackenzie Valley Resource Management Act, other Acts and certain orders and regulations, without amendment, but with observations*).

(*The report is printed as an appendix at pages 483-528.*)

The Honourable Senator Neufeld moved, seconded by the Honourable Senator Lang that the bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

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

o o o

The Honourable Senator Runciman, Chair of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, tabled its second report (*Report No. 87 — Fees*).—Sessional Paper No. 2/41-360S.

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Moore tabled the following:

Document entitled: *Hamilton Declaration on Collaboration for the Conservation of the Sargasso Sea* (Final Version February 2014).—Sessional Paper No. 2/41-361S.

*With leave,
The Senate reverted to Tabling of Reports from Inter-Parliamentary Delegations.*

The Honourable Senator Nancy Ruth tabled the following:

Report of the Canadian Delegation of the Commonwealth Parliamentary Association respecting its Bilateral Visit to Dhaka, Bangladesh and Calcutta, India, from March 8 to 16, 2013.—Sessional Paper No. 2/41-362.

PRIÈRE**DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS**

Des honorables sénateurs font des déclarations.

AFFAIRES COURANTES**Présentation ou dépôt de rapports de comités**

L'honorable sénateur Neufeld, président du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, présente le troisième rapport de ce comité (*projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements, sans amendement mais avec des observations*).

(*Le rapport est imprimé en annexe aux pages 483 à 528.*)

L'honorable sénateur Neufeld propose, appuyé par l'honorable sénateur Lang, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

L'honorable sénateur Runciman, président du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, dépose le deuxième rapport de ce comité (*Rapport n° 87 — Droits*).—Document parlementaire n° 2/41-360S.

Avec le consentement du Sénat,
L'honorable sénateur Moore dépose sur le bureau ce qui suit :

Document intitulé *Déclaration de Hamilton sur la collaboration pour la conservation de la mer des Sargasses* (version finale — février 2014).—Document parlementaire n° 2/41-361S.

*Avec consentement,
Le Sénat revient aux Dépôt de rapports de délégations interparlementaires.*

L'honorable sénatrice Nancy Ruth dépose sur le bureau ce qui suit :

Rapport de la section canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth concernant les visites bilatérales à Dacca (Bangladesh) et à Calcutta (Inde), du 8 au 16 mars 2013.—Document parlementaire n° 2/41-362.

ORDERS OF THE DAY

GOVERNMENT BUSINESS

Motions

The Honourable Senator Martin moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Joint Committee on the Library of Parliament be authorized to examine and report upon the expenditures set out in Library of Parliament Vote 1 of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2015; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

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

○ ○ ○

The Honourable Senator Martin moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2015, with the exception of Library of Parliament Vote 1; and

That, for the purpose of this study, the committee have the power to sit, Thursday, March 6, 2014 at 2 p.m. even though the Senate may then be sitting, and that rule 12-18(1) be suspended in relation thereto.

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

○ ○ ○

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

Inquiries

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

OTHER BUSINESS

Commons Public Bills — Third Reading

Third reading of a Bill C-217, An Act to amend the Criminal Code (mischief relating to war memorials).

The Honourable Senator Runciman moved, seconded by the Honourable Senator Wallace, that the bill be read the third time.

After debate,
The Honourable Senator Dallaire moved, seconded by the Honourable Senator Day, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

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

ORDRE DU JOUR

AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

Motions

L'honorable sénatrice Martin propose, appuyée par l'honorable sénatrice Marshall,

Que le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses prévues au crédit 1 de la Bibliothèque du Parlement dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2015;

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

○ ○ ○

L'honorable sénatrice Martin propose, appuyée par l'honorable sénatrice Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2015, à l'exception du crédit 1 de la Bibliothèque du Parlement;

Que, aux fins de cette étude, le comité soit autorisé à siéger, le jeudi 6 mars 2014, à 14 heures, même si le Sénat siège à ce moment-là, et que l'application de l'article 12-18(1) du Règlement soit suspendue à cet égard.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

○ ○ ○

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

Interpellations

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

AUTRES AFFAIRES

Projets de loi d'intérêt public des Communes — Troisième lecture

Troisième lecture du projet de loi C-217, Loi modifiant le Code criminel (méfaits à l'égard des monuments commémoratifs de guerre).

L'honorable sénateur Runciman propose, appuyé par l'honorable sénateur Wallace, que le projet de loi soit lu pour la troisième fois.

Après débat,
L'honorable sénateur Dallaire propose, appuyé par l'honorable sénateur Day, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Senate Public Bills — Second Reading

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Day, for the second reading of Bill S-204, An Act to amend the Financial Administration Act (borrowing of money).

After debate,

The Honourable Senator Marshall moved, seconded by the Honourable Senator Martin, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted on the following vote:

Projets de loi d'intérêt public du Sénat — Deuxième lecture

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Day, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-204, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques (emprunts de fonds).

Après débat,

L'honorable sénatrice Marshall propose, appuyée par l'honorable sénatrice Martin, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Ataullahjan	Eaton	Maltais	Ogilvie	Smith (<i>Saurel</i>)
Batters	Enverga	Manning	Patterson	Stewart Olsen
Bellemare	Fortin-Duplessis	Marshall	Plett	Tannas
Beyak	Frum	Martin	Poirier	Tkachuk
Black	Gerstein	McInnis	Raine	Unger
Boisvenu	Greene	McIntyre	Rivard	Verner
Buth	Housakos	Meredith	Rivest	Wallace
Carignan	Johnson	Mockler	Runciman	Wells
Champagne	Lang	Nancy Ruth	Segal	White—53
Dagenais	LeBreton	Neufeld	Seidman	
Doyle	MacDonald	Ngo	Seth	

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Baker	Cowan	Fraser	Massicotte	Robichaud
Callbeck	Dallaire	Furey	Mercer	Sibbeston
Campbell	Dawson	Hervieux-Payette	Merchant	Smith (<i>Cobourg</i>)
Chaput	Day	Hubley	Mitchell	Watt—28
Charette-Poulin	Downe	Jaffer	Munson	
Cordy	Eggleton	Joyal	Ringuette	

ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Cools

Moore—2

o o o

o o o

Orders No. 2 to 11 were called and postponed until the next sitting.

Les articles n^{os} 2 à 11 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

o o o

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Moore, for the second reading of Bill S-207, An Act to amend the Conflict of Interest Act (gifts).

After debate,

The Honourable Senator Martin, for the Honourable Senator Andreychuk, moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

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

o o o

Order No. 13 was called and postponed until the next sitting.

Commons Public Bills – Second Reading

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Plett, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of Bill C-394, An Act to amend the Criminal Code and the National Defence Act (criminal organization recruitment).

Debate.

At 4 p.m., pursuant to the order adopted by the Senate on February 6, 2014, the Senate adjourned until 1:30 p.m. tomorrow.

Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 12-5

Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Frum (*March 4, 2014*).

Standing Senate Committee on National Finance

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Oh (*March 4, 2014*).

The Honourable Senator Seth replaced the Honourable Senator Tkachuk (*March 4, 2014*).

Standing Senate Committee on Official Languages

The Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator Oh (*March 4, 2014*).

Standing Senate Committee on Transport and Communications

The Honourable Senator Demers replaced the Honourable Senator Maltais (*March 4, 2014*).

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Day, appuyée par l'honorable sénateur Moore, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-207, Loi modifiant la Loi sur les conflits d'intérêts (cadeaux).

Après débat,

L'honorable sénatrice Martin, au nom de l'honorable sénatrice Andreychuk, propose, appuyée par l'honorable sénatrice Marshall, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

o o o

L'article n° 13 est appelé et différé à la prochaine séance.

Projets de loi d'intérêt public des Communes – Deuxième lecture

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Plett, appuyée par l'honorable sénatrice Marshall, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-394, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale (recrutement : organisations criminelles).

Débat.

À 16 heures, conformément à l'ordre adopté par le Sénat le 6 février 2014, le Sénat s'ajourne jusqu'à 13 h 30 demain.

Modifications de la composition des comités conformément à l'article 12-5 du Règlement

Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 4 mars 2014*).

Comité sénatorial permanent des finances nationales

L'honorable sénatrice Eaton a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 4 mars 2014*).

L'honorable sénatrice Seth a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 4 mars 2014*).

Comité sénatorial permanent des langues officielles

L'honorable sénatrice Beyak a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 4 mars 2014*).

Comité sénatorial permanent des transports et des communications

L'honorable sénateur Demers a remplacé l'honorable sénateur Maltais (*le 4 mars 2014*).

APPENDIX
(see p. 479)

Wednesday, March 5, 2014

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

THIRD REPORT

Your committee, which was referred Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the MacKenzie Valley Resource Management Act, other Acts and certain orders and regulations, has, in obedience to the order of reference of Thursday, February 27, 2014, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD NEUFELD

Chair

ANNEXE
(voir p. 479)

Le mercredi 5 mars 2014

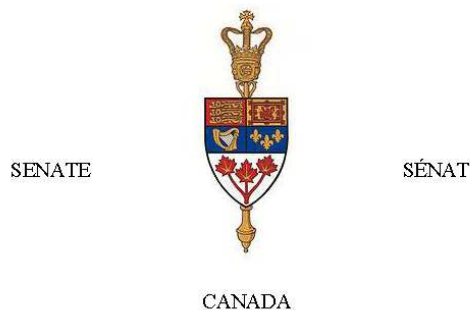
Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres Territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du MacKenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 27 février 2014, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre comité a aussi fait certaines observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,



**Observations regarding Bill C-15,
the Northwest Territories Devolution Act**

*Report of the
Standing Senate Committee on Energy, the Environment and
Natural Resources*

The Honourable Richard Neufeld, Chair
The Honourable Grant Mitchell, Deputy Chair

MARCH 2014

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the committee's proceedings are available online at

<http://senate-senat.ca/en-ev-e.asp>

Hard copies of these documents are also available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088

Comments and reactions to this report can be
brought to the attention of the committee by email at

enev@sen.parl.gc.ca

MEMBERSHIP

The Honourable Senator Richard Neufeld, Chair

The Honourable Senator Grant Mitchell, Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Black	MacDonald
Boisvenu	Massicotte
*Carignan	Patterson
(or Martin)	Ringuette
*Cowan	Seidman
(or Fraser)	Sibbeston
Frum	Wallace

** Ex Officio Members of the committee*

Other Senators who have participated in this study:
The Honourable Senators: Beyak, Day, Plett and Tannas.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:
Sam Banks, Analyst
Marc LeBlanc, Analyst

Clerk of the Committee:
Lynn Gordon

Senate Committees Directorate:
Monique Régimbald, Administrative Assistant

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, February 27, 2014:

Second reading of Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the Mackenzie Valley Resource Management Act, other Acts and certain orders and regulations.

The Honourable Senator Patterson moved, seconded by the Honourable Senator Bellemare, that the bill be read the second time.

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Patterson moved, seconded by the Honourable Senator Wallace, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

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

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

MEMBERSHIP	I
ORDER OF REFERENCE.....	II
INTRODUCTION	1
DEVOLUTION TO THE NORTHWEST TERRITORIES.....	1
WHAT DOES THE BILL SAY?.....	2
A. Part 1: <i>The Northwest Territories Act</i>	3
B. Part 2: <i>The Territorial Lands Act</i>	3
C. Part 3: <i>The Northwest Territories Waters Act</i>	4
D. Part 4: <i>The Mackenzie Valley Resource Management Act</i>	4
E. Coming into Force and Next Steps	5
WHAT THE COMMITTEE HEARD	6
A. Consultation.....	6
B. Revenue Sharing	7
C. Federal Employee and Asset Transfer	7
D. Retaining Federal Responsibly	8
E. Devolution and Regulatory Reform.....	8
1. Restructuring and Amalgamation of Regional Land and Water Boards.....	9
2. Appointment of Chairperson of the Mackenzie Valley Land and Water Board	12
3. Environmental Assessments, Definition of Public Concern and Cost Recovery Measures.....	12
F. Other Issues	13
CONCLUSION	14
APPENDIX A: WITNESS LIST AND WRITTEN SUBMISSIONS.....	15

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

INTRODUCTION

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources concluded its pre-study of Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the Mackenzie Valley Resource Management Act, other Acts and certain orders and regulations (short title: Northwest Territories Devolution Act) on February 13, 2014.

The committee held eight meetings and heard from 31 witnesses, and also received a number of written submissions. Witnesses included the Honourable Bernard Valcourt, Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development (AAND) and officials from both AAND and the Department of Justice as well as the Honourable Bob McLeod, Premier of the Northwest Territories and the Honourable Michael Miltenberger, Minister of Environment and Natural Resources of the Northwest Territories. In addition, the committee heard from Aboriginal governments and industry and environmental stakeholders. The committee also heard from a former Premier of Yukon, as well as experts in northern regulatory regimes.

Bill C-15 gives effect to the *Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement* and also streamlines the territory's regulatory regime in accordance with commitments set out in the federal government's 2010 *Action Plan to Improve Northern Regulatory Regimes*.

DEVOLUTION TO THE NORTHWEST TERRITORIES

The process of transferring powers from the federal to the territorial government has been an evolving one. Since the 1970s, more and more province-like powers have been transferred to the territorial government, together with the additional financial resources necessary to administer and manage those responsibilities. These include responsibility for education, local government, social services, transportation, taxation, health care and the administration of justice. While the territorial government is now responsible for the administration and management of almost all aspects of territorial governance, the federal government currently retains authority for the administration and management of public lands, water resources, mineral resources and oil and gas management.

The [*Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement*](#) signed on June 25, 2013 marked the final step in a process of transferring responsibility for land and resource management to the territory. The Agreement is the result of 30 years of negotiations and was signed between the Government of Canada, the Government of the Northwest Territories (the GNWT), the Inuvialuit Regional Corporation, the Gwich'in Tribal Council, the Sahtu Secretariat Incorporated, the Tlicho Government and the Northwest Territory Métis Nation.¹ It represents an

¹ Two Aboriginal governments have not signed onto this agreement. The Dehcho First Nation and the Akaitcho Treaty 8 Chiefs were involved in the devolution negotiations but were not signatories to the agreement. Neither has finalized land claims agreements in place. It should be noted that the devolution process is independent of Aboriginal land claim and self-government negotiations, and nothing in the devolution agreement will take away from Aboriginal treaty rights or the federal government's ability to negotiate land, resource and governance issues with Aboriginal groups. Accordingly, should the Dehcho First Nation and the Akaitcho Treaty 8 Chiefs decide to join the devolution agreement, it will not affect their ongoing land claims negotiations. According to the devolution agreement, the Dehcho First Nation and the Akaitcho Treaty 8 Chiefs can join the agreement within one year of the

 ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

historic step in the constitutional, political and economic development of the Northwest Territories (the N.W.T.).

Significant provisions of the *Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement* include:

- \$26.5 million in one-time funding to the GNWT to support transitional activities, such as preparing an implementation plan, developing an organizational design, and ensuring necessary human resources are in place;
- \$67.3 million in ongoing funding to the GNWT to support the land and resource management responsibilities provided through devolution;
- a Net Fiscal Benefit of 50% of the resource revenues up to a maximum limit (5% of the GNWT's Gross Expenditure Base);
- a sharing arrangement between participating Aboriginal governments and the GNWT, whereby the GNWT will share up to 25% of its resource revenues;
- a framework for managing and coordinating the responsibility regarding remediation of contaminated waste sites;
- the transfer of federal positions to the GNWT in order to fulfill the land resource administration responsibilities provided through devolution; and
- the transfer of buildings, leases, assets and records pertaining to land and resource management.

Once Bill C-15 becomes law, the territorial government will be responsible for the management of onshore lands, including onshore minerals and oil and gas (with the exception of limited federal lands), and will collect and share in resource revenues generated in the territory. These measures will place decision-making in the hands of Northerners and give territorial residents greater self-determination and control over their economy. The effective target date of the transfer is April 1st 2014.

WHAT DOES THE BILL SAY?

Bill C-15 is comprised of four parts but can be divided into two major sections:

- **Part 1** creates a new *Northwest Territories Act* and amends numerous pieces of federal and territorial legislation to provide the GNWT new provincial-like responsibilities in the administration and control over its onshore land and resources, and it modernizes the language of the Act.
- **Parts 2 to 4** set out a series of amendments to the *Territorial Lands Act*, *Northwest Territories Waters Act* and *Mackenzie Valley Resource Management Act*. The amendments seek to modernize the territorial regulatory regime. They also seek to ensure there are no gaps in the federal regulatory regime applied to federal lands and federally managed sites in the territories following devolution.

transfer date without the consent of the GNWT and the federal government. After one year, the concurrence of the governments of the N.W.T. and Canada is required.

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

A. Part 1: The Northwest Territories Act

The *Northwest Territories Act* set out in Part 1 of the bill gives effect to and implements the provisions of the *Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement*. The Act is repealed and replaced with an updated version to reflect the changed legislative responsibilities that the GNWT will assume upon devolution. As devolution consists of the transfer of legislative authority from one government to another, the GNWT will enact territorial legislation that mirrors those federal powers either repealed or transferred.

The new *Northwest Territories Act* sets out the post-devolution legislative framework that includes responsibility for the administration, management and control of public lands and rights in respect of water and natural resources in the N.W.T., subject to specified exceptions. The GNWT will have law-making power over onshore public lands, inland waters and non-renewable natural resources, subject to some limited onshore public lands which will remain federal, as specified in the devolution agreement. These include the Norman Wells Proven Area Oil Field, offshore oil and gas resources, and specified contaminated sites.

The new Act is modernized to reflect current language and concepts of responsible government. For example, the term “ordinance” is updated to “law,” “Council” is changed to “Legislative Assembly” and “Commissioner in Council” is renamed “Legislature of the Northwest Territories.”

In addition to devolving province-like powers in the management and sharing of revenues from lands and resources in the N.W.T, the bill also contains provisions reflecting the political and constitutional development of the N.W.T. Territorial authorities are updated, giving the GNWT greater power over its public institutions. For example, the Legislative Assembly will have authority over its size, oaths of office, rules of procedure, and number of annual sittings. The term of the Legislative Assembly is extended from four to five years, which is consistent with practices throughout Canada. As well, the Commissioner, rather than the Governor in Council, will have the power to dissolve the Assembly before the end of its five year term.

The Act currently empowers the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development or the Governor in Council to provide instructions to the Commissioner for the administration of government in the territory from time to time; the Commissioner must act in accordance with these instructions. This provision is retained in the new Act, but will be repealed ten years after the coming into force of the Act. This is consistent with the *Yukon Act*, which was enacted in 2003 to effect devolution in Yukon.

B. Part 2: The Territorial Lands Act

The *Territorial Lands Act* addresses the management of Crown lands throughout the N.W.T., including the issuance of permits and leases, mineral, quarry and coal rights, the setting of fees, terms and conditions and an enforcement regime. Upon devolution, the *Territorial Lands Act* will continue to apply to federal land and certain federally-managed sites in the territory, but will not apply to land under the administration and control of the Commissioner of the Northwest Territories. Accordingly, the *Territorial Lands Act* is amended to be rendered inapplicable in respect of public lands under the control of the N.W.T.; the Legislative Assembly of the Northwest Territories will enact legislation governing land under its control.

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

In addition, the Act is amended by increasing fines under which offenses are committed. Consistent with other federal legislation, an Administrative Monetary Penalty (AMP) scheme is introduced. AMPs are an additional means of ensuring compliance with legislation. They are penalties determined through an administrative process, rather than through prosecution and court hearings, and as such allow for a more flexible and proportionate response to particular instances of non-compliance.

C. Part 3: *The Northwest Territories Waters Act*

The *Northwest Territories Waters Act* establishes the Northwest Territories Water Board, which licenses the use of water and deposits of waste and considers detrimental effects of that use or deposit.

The Bill would replace the Northwest Territories Water Board with the Inuvialuit Water Board which will have jurisdiction within the Inuvialuit Settlement Region. It also introduces time limits on water licence reviews, cost recovery measures, increases existing fines and introduces an AMP scheme for contraventions of the Act.

Upon devolution, the N.W.T. will assume responsibility for most land and water administration and management within the territory. The N.W.T. will therefore enact territorial legislation that substantially mirrors the amended *Northwest Territories Waters Act* and the federal legislation will be repealed.

The federal government will retain responsibility for managing water use and the deposit of waste on federal lands and contaminated sites following devolution. Accordingly, many provisions of the amended *Northwest Territories Waters Act* will be “imported” into the federal *Mackenzie Valley Resource Management Act* in order to enable the Mackenzie Valley Land and Water Board to issue water licences on federal lands in the Mackenzie Valley.

D. Part 4: *The Mackenzie Valley Resource Management Act*

Bill C-15 makes several significant amendments to the *Mackenzie Valley Resource Management Act*.

Currently, public and private lands and waters throughout the Mackenzie Valley region of the N.W.T. are regulated under the *Mackenzie Valley Resource Management Act* (MVRMA). These lands and waters are managed by an integrated co-management system. Land use planning boards, where they exist, first determine how land will be developed; land and water boards are responsible for issuing licenses and permits for approved projects on those lands.

There are currently three regional land and water boards in addition to the Mackenzie Valley Land and Water Board. The three regional land and water boards – the Gwich’in Land and Water Board, Sahtu Land and Water Board, Wek’èezhii Land and Water Board – were each established in accordance with land claims agreements. The Mackenzie Valley Land and Water Board is responsible for regulating projects within unsettled land claim areas (Dehcho and South Slave regions) and transboundary projects in the settled regions.

Land and water boards review a developer’s application for licenses, permits or authorizations through a preliminary screening process which includes assessing whether the application conforms to a land use plan if applicable. A board may determine that an environmental

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

assessment is necessary if the proposed project is deemed to potentially cause significant adverse impacts on the environment or is deemed to be a cause for public concern. If an environmental assessment is required then it is conducted by the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board.²

Bill C-15 establishes the restructured Mackenzie Valley Land and Water Board to consolidate and replace the existing three regional land and water boards. This consolidation aligns with the federal government's *Action Plan to Improve Northern Regulatory Regimes* which seeks to align northern regulatory regimes with those in the rest of Canada to ensure that the "Northern regulatory regime will be strong, effective, efficient and predictable."³

The restructured Mackenzie Valley Land and Water Board will consist of one 11-member board, with the Chairperson appointed by the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development. The Minister will also appoint three additional members of the board. The Tlicho government will appoint a member as per the Tlicho Agreement, while the remaining members would be appointed by the federal Minister upon nomination of the Gwich'in (1 member), the Sahtu (1 member), the Territorial Government (2 members), and in consultation with First Nations without settled claims (2 members). The amended Act will allow the Chair to establish smaller committees of three board members to hear and dispose of applications before the Mackenzie Valley Land and Water Board. Where it is "reasonable to do so," the Chair must appoint the regionally nominated representative to the smaller committees when they are considering an application wholly within that region.

The federal Minister's authority to provide written, binding policy direction to boards established under the Act is expanded. Currently, the Minister can issue policy directions to land use planning and water boards; the expanded power will permit the Minister to issue binding written policy directions to all boards under the Act, including the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board as well as the land and water boards. This will be used to communicate broad policy advice and objectives to the boards. However, there are constraints on the Minister's powers; for example, the Minister cannot direct the board to deviate from a land use plan and policy direction cannot be applied to a specific file. Moreover, the restructured Mackenzie Valley Land and Water Board cannot deviate from a land use plan.

Timelines for the review process of a project are introduced in the Act, setting out fixed time frames within which decisions must be made. Existing fines are increased and an AMP scheme is introduced to ensure compliance with the Act. As well, a cost recovery mechanism is established.

E. Coming into Force and Next Steps

The next steps for this bill include its implementation and the coming into force of its different parts and sections. Before the effective date of devolution, currently set for April 1st, 2014, the GNWT must pass legislation and regulations that mirror those federal powers that were transferred to the territory.

In order to accommodate the devolution and new regulatory provisions, the bill will be implemented in stages, in order to provide time for the enactment of necessary territorial

² Mackenzie Valley Review Board, [Process Diagrams](#).

³ Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, [Action Plan to Improve Northern Regulatory Regimes](#).

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

legislation, and to ensure appropriate administration capacity is in place. The operation of the MVRMA will be reviewed five years after devolution to assess how it is functioning in a devolved environment.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

There was broad support for federal devolution of land, water and resource management to the GNWT across all stakeholders. The transfer of powers was seen as not only historic but also of major economic consequence to the N.W.T., since the territory holds globally significant resources such as minerals and oil and natural gas, of which much are untapped.

The Premier of the Northwest Territories said that devolution was the key to a new era of prosperity for the N.W.T. He stated that Northerners will have more say in growing an economy based on northern needs and priorities. The benefits of local control over local resources were expressed throughout the committee's deliberations and supported by all witnesses. Premier McLeod told the committee, "Our time has come. It is time for Northerners to make their own decisions about our economy, our environment and our society. Devolution is critical to the long-term well-being and prosperity of the people of the Northwest Territories and of Canada, and the Government of the Northwest Territories supports the timely passage of this bill."⁴

Former Premier of Yukon, Dennis Fentie, provided the committee with his insights on the experience of devolution in Yukon which occurred 10 years ago. He said that devolution is primarily about responsible government and decision-making. With devolution, Yukon obtained control of lands, waters and resources and Yukoners now make decisions on matters in which they are directly affected. Mr. Fentie pointed out that devolution and the settlement of land claims were significant factors in Yukon's impressive economic growth over the past decade and as a result, the territory was better able to contribute to the prosperity of the nation.

A. Consultation

The committee was told that extensive consultation preceded the crafting of Bill C-15, which completes a process of federal transfers that began over 40 years ago. The Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development stressed the lengthy process of study, engagement, consultation and negotiations with Aboriginal groups, Northerners and other stakeholders that preceded the development of this legislation. Successive drafts of the devolution agreements were reviewed by the parties, and modified as a result of consultations. For example, the agreement states that nothing in the agreement impairs any negotiation processes that are currently underway in the N.W.T. The wording prior to these consultations dealt with only resident groups, but as a result of consultations with the Athabasca and the Manitoba Dene Suline, whose territory transcends provincial and territorial boundaries, the language was modified to ensure to that their negotiations in the N.W.T. were not affected as a result of the agreement.

The Premier also emphasized the extensive consultations with Aboriginal governments to ensure their full participation in devolution, noting that their engagement is necessary for successful implementation. He stressed that the GNWT continues to negotiate with the remaining Aboriginal governments who are not signatories to the devolution agreement in an effort to

⁴ Senate, Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, *Evidence*, 2nd Session, 41st Parliament, 5 December 2013.

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

obtain their participation. It should be noted that many Aboriginal governments did not feel that they were adequately consulted in the processing leading to Bill C-15; their concern was primarily focused on the regulatory reform aspects of the bill, which are explored below.

The committee was advised that devolution will not complete the evolution of the N.W.T. as it assumes province-like powers; rather, it will be the beginning of a period of acclimatization as the new partnership between Aboriginal and public governments matures following the implementation of devolution on April 1st, 2014. As such, devolution is seen in broad strokes, with the details to be worked through as the partners move forward.

B. Revenue Sharing

After devolution, the GNWT will collect all royalties in the N.W.T. It will keep 50% of these revenues, up to 5% of the territorial gross expenditure base, a formula related to federal transfer funds and that is consistent with provincial arrangements under the equalization scheme. The remaining 50% will be remitted to the federal government.

The committee was told that revenue sharing will also respect land claims agreements. Currently, each of the Gwich'in, Sahtu and Tlicho land claims agreements provide for the sharing of resource revenues on public lands in the Mackenzie Valley. The Gwich'in and Sahtu are each entitled to receive 7.5% of the first \$2 million of resource revenues collected, or \$150,000, and 1.5% of any additional revenues collected annually. The Tlicho receive 10.429% of the first \$2 million of resource revenues collected, or \$208,580, and 2.086% of any additional resource revenues collected annually. These shares are based on the population of the Aboriginal groups in the territory. Revenue resource obligations are constitutionally protected and will not be affected by devolution.

The GNWT has committed to share up to 25% of its resource revenues with Aboriginal governments that are signatories to the devolution agreement. This will be in addition to the resource sharing obligations set out in existing land claims agreements. The committee was told that should the Dehcho and Akaitcho become signatories to the devolution agreement, they will then participate in this additional revenue sharing.

However, in a written submission, the Dehcho told the committee that they have a legitimate entitlement to share in the benefits of land and resources whether they sign the devolution agreement or not, and object to what they perceive as the use of revenue sharing as a coercive tactic.⁵

C. Federal Employee and Asset Transfer

The committee was told that at least 300 jobs will be transferred from the Government of Canada to the GNWT.⁶ The GNWT made job offers to all of the affected federal employees, and all but two accepted a job with the territorial government. Work is also underway with respect to the

⁵ The Dehcho do not have a land claim agreement in place and they have not signed the devolution agreement. They have negotiated interim and framework agreements that outline the processes for resolving land and governance issues in their proposed settlement area (known as the Dehcho Process) as they work towards a final agreement.

⁶ Senate, Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, *Evidence*, 2nd Session, 41st Parliament, 5 December 2013.

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

transfer of inventory and assets such as buildings, vehicles, warehouses, information technology equipment and data, between now and April 1st, 2014. The Premier has committed to ensuring that some government programs, services and offices will be decentralized from Yellowknife to smaller communities in various regions. Funding for the construction of up to 100 houses and office space in those communities in the next three years has been identified.

D. Retaining Federal Responsibility

Officials from Aboriginal Affairs and Northern Development told the committee that while control and administration of land and water resources is being transferred to the GNWT, the devolution agreement has provisions that allow the federal government to “take back lands” in specified circumstances. These are lands: in the “national interest,” a term that includes for national defence or security, the establishment of national parks, and the creation of infrastructure for the transportation of energy.

The Dehcho First Nations expressed concern with the way devolution will be implemented, and in particular that the federal government retain its responsibility to negotiate with them as their treaty partner. Moreover, the federal government must ensure that the implementation of devolution be accomplished in a way that protects Dehcho rights, and does not interfere with ongoing land claim negotiations through the imposition of time limits or land selection processes.

Federal officials told the committee that the federal government retains the right to take back land from GNWT control to settle any land claims. If the Dehcho First Nations, Akaitcho First Nations or the Northwest Territory Metis were to settle their land claims, there are provisions within the devolution agreement that allow the federal government to take back lands upon consultation with the GNWT to fulfil those land claim agreements.

E. Devolution and Regulatory Reform

The transfer of responsibility over land and water resources was accompanied by reforms to regulatory systems and tools used to manage these resources. The federal government pointed out that the regulatory improvements in the North were a necessary step in realizing the full benefits of devolution and were a priority of the government.

The Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development told the committee that the regulatory improvements set out in Bill C-15 build on several reports and recommendations dating back a number of years. Regulatory improvement was identified as a key priority in [Canada's Northern Strategy](#) in 2005, followed by the 2008 report [Road to Improvement: The Review of the Regulatory Systems Across the North](#) led by Neil McCrank submitted to the then Department of Indian and Northern Affairs Canada, and in 2010 by the [Action Plan to Improve Northern Regulatory Regimes](#).

The Premier of the N.W.T. also supported regulatory reform, stating that the regulatory enhancements will give Northerners the necessary tools and authorities to responsibly develop the territory's natural resource potential, promote investment and economic development, and manage the land and environment sustainably. Crucially, the regulatory regime will respect the land claims and provide for regional and community views to be heard.

Representatives from the Mackenzie Valley Land and Water Board were also supportive of the bill's devolution and regulatory efficiency goals, stating that devolution represents a milestone in

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

the constitutional evolution of the N.W.T. and the regulatory provisions will improve the consistency and predictability of the regulatory process.

Witnesses from both mining and oil and gas sectors supported the bill, including the reforms to the regulatory regime to ensure that the North continues to attract private sector investment. The committee was told that while mining investments in the territory exceed \$12 billion over the last 15 years, there has been an alarming decline over that same period in territorial exploration as a share of total Canadian mining exploration. According to the Northwest Territories & Nunavut Chamber of Mines and the Prospectors & Developers Association of Canada, this is linked to both a regulatory system that is burdensome, expensive, lengthy and unpredictable, and the presence of unsettled land claims.

It was also noted that regulatory complexity was particularly burdensome on small companies which, unlike larger companies, lack resources and expertise necessary to navigate through regulatory systems. As a result, these smaller companies, which often take on more risk, look elsewhere when directing their exploration activities.

The Canadian Association of Petroleum Producers echoed the concerns of the mineral mining sector, stating that regulatory reforms will be important for attracting investment, which will in turn create economic growth and employment for the N.W.T. They said that in a globally competitive market it is important for Canada to reduce regulatory barriers and delays in order to attract investment. They noted that regulatory bottlenecks in the past have led to projects either being delayed or cancelled, resulting in the loss of economic and social benefits.

1. Restructuring and Amalgamation of Regional Land and Water Boards

The restructuring of the existing regional land and water boards into one larger board for the entire Mackenzie Valley region was the dominant issue of Bill C-15. The committee heard a mix of views concerning this measure.

The restructuring of the boards was discussed in Neil McCrank's 2008 report *Road to Improvement: The Review of the Regulatory Systems Across the North* (commonly known as the McCrank report), which examined regulatory regimes in the North. At that time, Neil McCrank was the Minister's Special Representative for the federal government's Northern Regulatory Improvement Initiative.

Mr. McCrank told the committee that following an extensive consultation process, the report provided a number of recommendations including introducing timelines for environmental assessments and setting, as a priority, the completion of land use plans. The report endorsed restructuring the three existing regional land and water boards into one amalgamated board for the entire Mackenzie Valley region. Mr. McCrank told the committee that the report offered a second restructuring option whereby the regional boards would not be discontinued but become designated administrative boards with no quasi-judicial responsibilities. However, the single larger board was the preferred option.

One of the main concerns that the committee heard was that the existing Mackenzie Valley Land and Water Board, which regulated projects within unsettled regions and transboundary projects in settled regions, would become unwieldy. This is because all five members of each of the three regional boards are also automatically added to the existing five members of the Mackenzie Valley Land and Water Board, resulting in a 20-member board. If more land claims become

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

settled, the Mackenzie Valley Land and Water Board would grow in membership by each additional regional board. Also, the committee was told that there were capacity issues in populating the regional boards with relevant expertise, particularly in light of the relatively small population in the North.

In 2010, the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development announced Canada's *Action Plan to Improve Northern Regulatory Regimes in the Northwest Territories*. As part of this initiative John Pollard was appointed as Canada's Chief Federal Negotiator to consult on the restructuring of the boards. Mr. Pollard told the committee the objective of the Action Plan was to ensure an effective, predictable regime that would provide greater certainty to Northerners and industry. Following consultation with Aboriginal groups, industry and other stakeholders, Mr. Pollard made recommendations to the Minister to restructure the regional land and water boards into a single board; these recommendations were incorporated in Part 4 of Bill C-15.

Mr. Pollard told the committee that board restructuring was not supported by Aboriginal groups in settled or unsettled regions. There was a concern over the removal of the existing process for regional input into projects that affected local residents. In response, the Minister agreed to include in the legislation the ability of the Chairperson to form smaller subcommittees with a minimum of three people and to designate a member, if reasonable to do so, from the region where the project is being assessed. The subcommittee would be a decision-making body and could travel to the region to hear the application first hand. This was aimed at striking a balance between the regulatory efficiency of a single board and the need for regional representation.

The committee heard that during the implementation phase there would be a discussion to ensure resources are in place to support the subcommittee. Additionally, Premier McLeod told the committee that devolution would be followed by a decentralization of some government programs, services and offices from Yellowknife to the smaller communities.

The committee heard from each of the Aboriginal governments that have regional land and water boards: the Sahtu Secretariat Incorporated, the Tlicho Government and the Gwich'in Tribal Council. They were united in their opposition to the restructuring of the boards. They stated that the board restructuring is contrary to the spirit and intent of their land claims agreement and removes the regional presence that has proven effective in carrying out board mandates. They expressed concern that, given diminished regional involvement, the board will likely make poor decisions concerning land and water management because it will not take into account community information and knowledge. They saw no need or justification for board restructuring, stating that each regional board functioned effectively and efficiently.

They told the committee that the board restructuring measures were not part of the devolution negotiations, were not necessary for devolution and there were no discussions on the range of other options available for regulatory improvement. The Gwich'in and Tlicho urged the committee to separate the devolution aspects of the bill from those related to the restructuring of the boards established under the MVRMA.

The Sahtu, Tlicho and Gwich'in acknowledged that their land claims agreements contemplate the establishment of land and water boards for larger areas, and that Bill C-15 does allow for smaller regional panels of three board members. According to the Sahtu, however, this is unacceptable because a single representative sitting on a committee of the board is no replacement for the current regional land and water board which is better situated to engage and consult with communities most directly affected by their decisions. The Tlicho stated that decisions about

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

development that transcend territorial boundaries will be made with no Tlicho input at all, which will be devastating to their ability to protect their way of life.

In a written submission to the committee, the Dehcho First Nations, which has not yet settled its land claim, also objected to the restructuring of the land and water boards. They said this provision was not part of devolution negotiations and that the two issues should be addressed in separate legislation. The Dehcho First Nations said that the restructuring of the boards was contrary to the principle of equal representation for treaty First Nations, and it significantly diminishes their control over their land and water. Moreover, they say the imposition of a single board is detrimental to their ongoing land claim negotiations and represents a breach of good faith. The Dehcho felt that they were not consulted with in a meaningful way to develop a new regulatory regime.

The Inuvialuit Regional Corporation supplied a written submission supporting the passage of Bill C-15. It stated that the bill will help achieve two consistent objectives of the Inuvialuit: gaining more local control over decisions affecting the Inuvialuit and their traditional lands, and improving the processes for making those decisions. Further, devolution will also provide additional fiscal resources that will support the provision of new or enhanced programs and services to the Inuvialuit and their communities. It should be noted that while the bill reduces membership on the Inuvialuit Water Board to be established under territorial legislation (from nine to five members), the Inuvialuit Settlement Region is governed by a different regulatory regime other than the MVRMA and thus is unaffected by the amendments in Part 4 of Bill C-15.

Ecology North and Alternatives North, in a joint submission, echoed many of the concerns expressed by the Sahtu, Tlicho and Gwich'in. It was their opinion that the measures in Part 4 will undermine the existing integrity of the environmental management system in the N.W.T. and there is no evidence that regional boards are inefficient, ineffective or lack timeliness. They added that delays are often caused by the uncertainty in decision-making roles as a result of unsettled land claims and that there is nothing in this bill that would address that issue. It was viewed that eliminating the regional boards will create a more adversarial rather than cooperative environmental assessment and regulatory system that will be detrimental to environmental management and sustainable northern development.

Witnesses from the mining, mineral and petroleum industries supported the restructuring of the land and water boards. It was generally viewed that the amalgamation of the boards would lead to improved regulatory outcomes. However, they also stressed that Northerners have a close attachment to the land and water and therefore they supported community involvement in the review of projects proposed in their regions. The Canadian Association of Petroleum Producers supported regional nominees as members of subcommittees considering projects wholly within a region outlined in Bill C-15.

It is worth noting that, in his testimony before the committee, the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development acknowledged that the department had incorporated the concerns of stakeholders into the current legislation. In particular, he explained that in response to concerns expressed over board restructuring, amendments were drafted to allow the Chair to establish smaller committees to deal with applications before the Mackenzie Valley Land and Water Board. Further, in response to comments received through the consultations, the proposed legislation requires the Chair to appoint the regionally nominated representative to the smaller committees when they are considering an application wholly within that region.

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

Other witnesses, such as John Pollard, also spoke of the importance of the consultation process and its role in shaping the legislation. He explained, for example, that one local concern was that there was no guarantee that an Aboriginal appointee from a region was going to be on that three-person subcommittee. He said, “So we went back and looked at it. We couldn’t write it into the legislation for sure that that person would be there because we wouldn’t know if the person was ill or on vacation, et cetera. As much as possible, however, we have accommodated that by saying that the Chairperson should make every effort of right of first refusal for a person from the region to be able to be at that hearing.”⁷

Additionally, Mr. McCrank suggested that community and regional involvement enters into the resource development process at various times, including at the critical stage of land use planning. When the decision is made as to whether or not there should be any development in an area, the community who will be directly affected must make the final decision on the issue. Once a land use plan is in place, then the actual process of regulating that activity involves a move towards professional expertise in managing technical issues specific to the project.

2. Appointment of Chairperson of the Mackenzie Valley Land and Water Board

The Dehcho, Tlicho and Gwich’in expressed concern with the way in which the Chair of the restructured board will be appointed. Under the amendments in Bill C-15, the Minister will appoint a chair. The Gwich’in and Tlicho would like to retain the current procedure in which a majority of the board nominates a person who is then appointed by the Minister.

Ecology North and Alternatives North also noted concerns with provisions of the bill that increase the authority of the federal Minister, such as the power to appoint the Chair of the board and give written policy directions to boards. They suggest this will undermine the independence of the boards and could increase the potential for political interference in board decisions. Moreover, they say it is counter to the political and legislative intent of devolution, which is to transfer greater authority over land and resource decisions to Northerners.

3. Environmental Assessments, Definition of Public Concern and Cost Recovery Measures

The Northwest Territories & Nunavut Chamber of Mines, the Prospectors & Developers Association of Canada, and the Mining Association of Canada suggested that an environmental impact review set out under the MVRMA could begin at the same time as an environmental assessment rather than one after the completion of the other, thus saving a potential 24 months of process.

They further suggested that the board is occasionally burdened with unwarranted referrals for environmental assessments for activities that typically have little physical environmental impact. They suggest that a definition of the term “significant public concern,” its scope and appropriate application would reduce frivolous claims and permit the board to focus on more significant impacts. In this latter recommendation they were joined by the Northwest Territories Chamber of Commerce, who also supported greater specificity with respect to the referral of projects for environmental screening. Noting that sometimes small and simple projects are referred for an

⁷ Senate, Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, *Evidence*, 2nd Session, 41st Parliament, 13 February 2014.

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

environmental assessment, they suggest a reasonable definition for project referral for environmental assessment, perhaps based on the scale of the project.

The cost recovery measures in the bill are of concern to the Northwest Territories & Nunavut Chamber of Mines and the Prospectors & Developers Association of Canada. They note that, relative to the rest of Canada, the N.W.T. is already an expensive jurisdiction in which to do business. They fear that making explorers and developers responsible for the recovery for certain costs of the environmental impact assessment and water regulatory processes will add additional financial burdens and further deter exploration and development investment. They recommend that only costs that are peculiar to the application or development in question be made recoverable, and not those expenditures usually incurred by public authorities in the conduct of their normal activities.

F. Other Issues

The Mackenzie Valley Land and Water Board identified three changes they felt would improve the legislation by enhancing certainty, predictability and timeliness.

The bill addresses board member's liability in provisions intended to protect members and employees when acting in good faith to conduct public business. The Mackenzie Valley Land and Water Board pointed out what could be a disparity in the levels of protection given to different boards. While the *Northwest Territories Waters Act* provides board members of the new Inuvialuit Water Board with immunity for acts done in good faith, the MVRMA states that members "are not liable" for acts done in good faith. In their view, there is a distinction between being "immune" and "not liable" and they wonder why the bill sets out two different standards of protection for boards.

The Mackenzie Valley Land and Water Board also raised a concern with respect to the potential loss of quorum during proceedings when a board member's term is nearing expiry. Where quorum may be lost due to the expiry of a member's term, the Chair of the Board must write the federal Minister two months in advance seeking the extension of the member's term. The Minister is deemed to approve if he does not respond. The Mackenzie Valley Land and Water Board suggests that this approach leaves the board and a licence applicant with a great deal of uncertainty. They noted that this particular provision is found in the proposed amendments to the *Northwest Territories Waters Act* and the MVRMA. They said it would be clearer, simpler and more efficient to establish that if a board member is necessary for quorum and his or her term is going to expire during a proceeding, then the term is automatically extended until a board decision is rendered.

The Mackenzie Valley Land and Water Board supports predictable timelines for licencing proceedings. Accordingly, they expressed a concern that the procedure and time required for amending a water licence or development certificate issued under the MVRMA could cause undue delay. They stated that if a condition in a water licence included in a development certificate must be amended, given the timelines set out in the bill, it could take up to nine months to amend a water licence and an additional eight months to amend a development certificate. They recommend that consideration be given to a more expedited process for amendments that do not pose material environmental risks.

The Northwest Territories Chamber of Commerce calls for a single window application process for resource projects within the N.W.T. in which all aspects of exploration or development

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

applications, such as land and water use permits and licences, are addressed concurrently. They suggest this will create greater efficiencies.

CONCLUSION

The committee thanks all those who appeared personally or submitted written briefs for their thoughtful input. Having given careful consideration to all evidence received and comments raised, the committee is comfortable passing this bill without amendment and with these observations.

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

APPENDIX A: WITNESS LIST AND WRITTEN SUBMISSIONS**February 13, 2014**

Daniel Pagowski, Legal Counsel, Negotiations and Northern Affairs (*Aboriginal Affairs and Northern Development Canada*)

John Pollard (*As an individual*)

February 11, 2014

Alex Ferguson, Vice-President, Policy and Environment (Canadian Association of Petroleum Producers)

Mike Hardin, Legal Counsel (Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines)

Tom Hofer, Executive Director (Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines)

Aaron Miller, Manager, Northern Canada (Canadian Association of Petroleum Producers)

Vida Ramin, Director, Lands and Regulations (Prospectors and Developers Association of Canada)

Allen Stanzell, 1st Vice-President (Northwest Territories Chamber of Commerce)

February 6, 2014

Dawn Tremblay, Office Manager (Ecology North)

Christine Wenman, Manager, Policy and Planning (Ecology North)

February 4, 2014

Kirk Cameron (*As an individual*)

Dennis Fentie, Former Premier of Yukon (*As an individual*)

Neil McCrank, Q.C. (*As an individual*)

January 30, 2014

Robert Alexie, President (Gwich'in Tribal Council)

Ethel Blondin-Andrew, Chairperson (Sahtu Secretariat Incorporated)

Eddie Erasmus, Grand Chief (Tlicho Government)

Daryn R. Leas, Legal Counsel (Sahtu Secretariat Incorporated)

Patrick Tomlinson, Director, Intergovernmental Relations (Gwich'in Tribal Council)

Bertha Rabesca Zoe, Lawyer (Tlicho Government)

January 28, 2014

John Donihee, Legal Counsel (MacKenzie Valley Land and Water Board)

Willard Hagen, Chair and Chief Executive Officer (MacKenzie Valley Land and Water Board)

ENERGY, THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

Zabey Nevitt, Executive Director (MacKenzie Valley Land and Water Board)

December 12, 2013

Tom Isaac, Senior Counsel, Negotiations, Northern Affairs and Federal Interlocutor
(Department of Justice)

Alison Lobsinger, Manager, Legislation and Policy (Aboriginal Affairs and Northern
Development Canada)

Tara Shannon, Director, Resource Policy and Programs Directorate (Aboriginal Affairs and
Northern Development Canada)

Wayne Walsh, Director, Northwest Devolution Negotiations (Aboriginal Affairs and
Northern Development Canada)

December 5, 2013

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P., Minister of Aboriginal Affairs and Northern
Development

The Honourable Bob McLeod, Premier of the Northwest Territories

Tom Isaac, Senior Counsel, Negotiations, Northern Affairs and Federal Interlocutor
(Department of Justice)

Paula Isaak, Director General, Natural Resources and Environment Branch (Aboriginal
Affairs and Northern Development Canada)

Tara Shannon, Director, Resource Policy and Programs Directorate (Aboriginal Affairs and
Northern Development Canada)

Wayne Walsh, Director, Northwest Devolution Negotiations (Aboriginal Affairs and
Northern Development Canada)

Michael Miltenberger, Minister of Environment and Natural Resources (Government of the
Northwest Territories)

Shaleen Woodward, Assistant Deputy Minister of Devolution Implementation (Government
of the Northwest Territories)

Written Submissions

1. Dehcho First Nations
2. Inuvialuit Regional Corporation
3. Mining Association of Canada



**Observations concernant
le projet de loi C-15, Loi sur le transfert de
responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest**

*Rapport du
Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement
et des ressources naturelles*

L'honorable Richard Neufeld, président
L'honorable Grant Mitchell, vice-président

MARS 2014

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité
peuvent être consultés en ligne en visitant le

<http://senate-senat.ca/enev-f.asp>

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant
avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088

Vos commentaires et impressions sur ce rapport
peuvent être portés à l'attention du Comité par courriel à

enev@sen.parl.gc.ca

MEMBRES

L'honorable sénateur Richard Neufeld, président

L'honorable sénatrice Grant Mitchell, vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Black	MacDonald
Boisvenu	Massicotte
*Carignan	Patterson
(or Martin)	Ringuette
*Cowan	Seidman
(or Fraser)	Sibbeston
Frum	Wallace

** Membres d'office du Comité*

Autres sénateurs ayant participé à cette étude:
Les honorables sénateurs Beyak, Day, Plett et Tannas

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :
Sam Banks, analyste
Marc LeBlanc, analyste

Greffière du comité :
Lynn Gordon

Direction des comités du Sénat :
Monique Régimbald, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du Jeudi 27 février 2014 :

Deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements.

L'honorable sénateur Patterson propose, appuyé par l'honorable sénateur Bellemare, que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Patterson propose, appuyé par l'honorable sénateur Wallace, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary W. O'Brien

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

TABLE DE MATIÈRES

MEMBRES.....	I
ORDRE DE RENVOI	II
INTRODUCTION.....	1
TRANSFERT DE RESPONSABILITÉS AUX TERRITOIRES DU NORD-OUEST.....	1
QUE DIT LE PROJET DE LOI?.....	3
A. Partie 1 : La <i>Loi sur les terres territoriales Territoires du Nord-Ouest</i>	3
B. Partie 2 : La <i>Loi sur les terres territoriales</i>	4
C. Partie 3 : La <i>Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest</i>	4
D. Partie 4 : La <i>Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie</i>	5
E. Entrée en vigueur et prochaines étapes	7
CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU.....	7
A. Consultation.....	8
B. Partage des recettes	8
C. Transfert d'employés et d'actifs fédéraux.....	9
D. Maintien de la responsabilité fédérale	9
E. Transfert de responsabilités et réforme de la réglementation	10
1. Restructuration et fusion des offices régionaux des terres et des eaux.....	11
2. Nomination du président de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie	15
3. Évaluations environnementales, définition de préoccupations pour le public et mesures de recouvrement des coûts.....	16
F. Autres questions	16
CONCLUSION.....	17
ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES.....	18

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

INTRODUCTION

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a terminé son étude préliminaire du projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en oeuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements, le 13 février 2014.

Le comité a tenu huit réunions, entendu 31 témoins et reçu un certain nombre de mémoires. Au nombre des témoins, on compte M. Bernard Valcourt, ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien (AADN), des représentants du ministère des AADN et de celui de la Justice, M. Bob McLeod, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest et M. Michael Miltenberger, ministre de l'Environnement et des Ressources naturelles des Territoires du Nord-Ouest. De plus, le comité a entendu des porte-parole de gouvernements autochtones et des acteurs de l'industrie et de l'environnement. Il a enfin entendu un ancien premier ministre du Yukon ainsi que des experts en régimes réglementaires nordiques.

Le projet de loi C-15 donne effet à *l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest* et simplifie le régime réglementaire des Territoires conformément aux engagements énoncés dans le *Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord de 2010* du gouvernement fédéral.

TRANSFERT DE RESPONSABILITÉS AUX TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Le transfert de pouvoirs du gouvernement fédéral au gouvernement territorial est un processus évolutif. Depuis les années 1970, de plus en plus de pouvoirs normalement exercés par les provinces ont été transférés au gouvernement territorial, en même temps que les ressources financières supplémentaires nécessaires à la gestion et à l'administration de ces responsabilités, au nombre desquelles on compte l'éducation, le gouvernement local, les services sociaux, les transports, l'imposition, la santé et l'administration de la justice. Alors que le gouvernement territorial est maintenant chargé de l'administration et de la gestion de presque tous les aspects de la gouvernance territoriale, le gouvernement fédéral conserve la responsabilité de l'administration et de la gestion des terres publiques, des ressources en eau, des ressources minérales, du pétrole et du gaz.

L'[Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest](#) conclue le 25 juin 2013 a marqué la fin du processus de transfert de responsabilités de la gestion des terres et des ressources aux territoires. Après 30 ans de négociations, l'Entente est intervenue entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), la Société régionale inuvialuite, le Conseil tribal des Gwich'in, Sahtu Secretariat Incorporated, le gouvernement des Tliche et la Nation des Métis des Territoires du Nord-Ouest

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

(NMTNO)¹. Elle constitue une étape historique du développement constitutionnel, politique et économique des Territoires du Nord-Ouest (les T.N.-O.).

Voici quelques-unes des dispositions importantes de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest :

- un financement ponctuel de 26,5 millions de dollars accordé au GTNO pour soutenir les activités de transition, comme l'établissement d'un plan de mise en œuvre et l'élaboration d'un modèle organisationnel, et veiller à ce qu'il y ait assez de ressources humaines;
- un financement permanent de 67,3 millions de dollars accordé au GTNO pour soutenir les responsabilités de gestion des terres et des ressources transférées;
- un avantage fiscal net de 50 % des recettes de l'exploitation des ressources jusqu'à une limite maximale (5 % de la base de dépenses brutes du GTNO);
- un accord de partage des recettes entre les gouvernements autochtones participants et le GTNO, aux termes duquel le GTNO partagera jusqu'à 25 % de ses recettes de l'exploitation des ressources;
- un cadre pour la gestion et la coordination de la responsabilité relative à l'assainissement des sites de décharge contaminés;
- le transfert de postes fédéraux au GTNO pour que soient remplies les responsabilités de gestion des ressources terrestres transférées;
- le transfert d'immeubles, de baux, d'actifs et de dossiers liés à la gestion des terres et des ressources.

Dès l'entrée en vigueur du projet de loi C-15, le gouvernement territorial sera responsable de la gestion des terres continentales, notamment les minéraux ainsi que le pétrole et le gaz (exception faite de certaines terres fédérales), et il recueillera et partagera les recettes tirées de l'exploitation des ressources. Ces mesures mettront le processus décisionnel dans les mains des habitants du Nord qui exerceront ainsi une plus grande autodétermination et une plus grande maîtrise de leur économie. La date effective prévue du transfert est le 1^{er} avril 2014.

¹ Deux gouvernements autochtones n'ont pas signé cet accord. Les chefs de la Première Nation Dehcho et des Premières Nations de l'Akaiicho visées par le Traité n° 8 ont pris part aux négociations sur le transfert, mais n'ont pas signé l'accord. Aucune de ces nations n'a conclu d'accord sur leurs revendications territoriales. Soulignons que le processus de transfert ne fait pas partie des éléments faisant l'objet des négociations sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales des Autochtones, et l'entente sur le transfert n'enlèvera aucun droit autochtone issu des traités ni ne diminuera la capacité du gouvernement fédéral de négocier avec les groupes autochtones les questions liées aux terres, aux ressources et à la gouvernance. En conséquence, si les chefs de la Première Nation Dehcho et des Premières Nations de l'Akaiicho visées par le Traité n° 8 décident d'adhérer à l'entente sur le transfert, cela n'influera aucunement sur les négociations en cours sur leurs revendications territoriales. Aux termes de l'entente sur le transfert, les chefs de la Première Nation Dehcho et des Premières Nations de l'Akaiicho visées par le Traité n° 8 peuvent adhérer à l'entente durant l'année suivant la date du transfert sans le consentement du GTNO et du gouvernement fédéral. Après un an, l'agrément des gouvernements des T.N.-O. et du Canada est nécessaire.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

QUE DIT LE PROJET DE LOI?

Le projet de loi C-15 comprend quatre parties, mais on peut le diviser en deux grandes sections :

- **La partie 1** édicte la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et modifie nombre de lois fédérales et territoriales pour confier au GTNO de nouvelles responsabilités semblables à celles exercées par les provinces lui permettant de gérer ses ressources et ses terres continentales et d'en avoir la maîtrise. De plus, elle modernise le libellé de la *Loi*.
- **Les parties 2 à 4** apportent une série de modifications à la *Loi sur les terres territoriales*, à la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* et à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Ces modifications visent à moderniser le régime réglementaire des Territoires. Elles visent aussi à faire en sorte qu'il n'y ait pas de lacunes dans le régime réglementaire fédéral applicable aux terres fédérales et les sites gérés par le gouvernement fédéral dans les territoires après le transfert.

A. Partie 1 : La Loi sur les terres territoriales Territoires du Nord-Ouest

La *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* énoncée dans la partie 1 du projet de loi donne effet aux dispositions de l'*Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest* et les met en oeuvre. La *Loi* est abrogée et remplacée par une version mise à jour pour refléter les responsabilités administratives modifiées qu'exercera le GTNO après le transfert. L'entente sur le transfert prévoyant le transfert de pouvoirs législatifs d'un gouvernement à l'autre, le GTNO adoptera des lois territoriales lui conférant les pouvoirs fédéraux abrogés ou transférés.

La nouvelle *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* établit le cadre législatif post-transfert qui comprend la responsabilité de l'administration, de la gestion et de la maîtrise des terres publiques et des droits relatifs aux ressources hydrauliques et naturelles des T.N.-O., sous réserve de certaines exceptions. Le GTNO exercera le pouvoir législatif sur les terres publiques continentales, les eaux continentales et les ressources naturelles non renouvelables, sous réserve de certaines terres publiques continentales qui resteront du domaine fédéral, comme il est précisé dans l'entente sur le transfert. Au nombre de ces terres, on compte la réserve prouvée de pétrole et de gaz naturel de la région de Norman Wells, les ressources pétrolières et gazières extracôtières et certains sites contaminés.

La nouvelle loi est modernisée pour refléter la terminologie et les concepts du gouvernement responsable. Par exemple, le terme « ordonnance » est remplacé par « loi », « conseil » par « assemblée législative » et le « commissaire en conseil » est rebaptisé « Assemblée des Territoires du Nord-Ouest ».

En plus de transférer aux T.N.-O. des pouvoirs semblables à ceux exercés par les provinces en matière de gestion et de partage des recettes de l'exploitation des terres et des ressources des T.N.-O., le projet de loi renferme des dispositions reflétant le développement politique et

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

constitutionnel des T.N.-O. Les responsabilités territoriales sont mises à jour, conférant au GTNO plus de pouvoir sur ses institutions publiques. Par exemple, l'Assemblée législative aura compétence pour déterminer le nombre de députés la composant, le serment d'allégeance, le Règlement et le nombre de séances annuelles. La durée du mandat du gouvernement des T.N.-O. passe de quatre à cinq ans, qui est conforme aux usages observés ailleurs au Canada. En outre, le commissaire, plutôt que le gouverneur en conseil, aura le pouvoir de dissoudre l'Assemblée avant la fin de son mandat de cinq ans.

La *Loi* habilite actuellement le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord ou le gouverneur en conseil à donner, de temps à autre, des instructions au commissaire pour l'administration du gouvernement dans les territoires; le commissaire doit se conformer à ces instructions. Cette disposition est maintenue dans la nouvelle loi, mais elle sera abrogée dans 10 ans après l'entrée en vigueur de la *Loi*. On a procédé de la même façon dans la *Loi sur le Yukon*, qui a été édictée en 2003 pour le transfert de pouvoirs au Yukon.

B. Partie 2 : La Loi sur les terres territoriales

La *Loi sur les terres territoriales* porte sur la gestion des terres de la Couronne dans l'ensemble des T.N.-O., notamment la délivrance de permis, la négociation de baux, les droits miniers, des carrières et du charbon, l'établissement de frais et de conditions et le régime d'observation. Au moment du transfert, la *Loi sur les terres territoriales* continuera de s'appliquer aux terres fédérales et à certains sites des Territoires gérés par le gouvernement fédéral, mais elle ne s'appliquera pas aux terres relevant du commissaire des Territoires du Nord-Ouest. En conséquence, la *Loi sur les terres territoriales* est modifiée de manière à ne plus s'appliquer aux terres publiques relevant des T.N.-O.; l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest adoptera une loi régissant les terres dont elle a la maîtrise.

En outre, la partie 2 augmente les amendes relatives aux infractions. Elle crée un régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) semblable à celui qu'on trouve dans les lois fédérales. Les SAP constituent un autre moyen par lequel on assure l'observation des lois. Ces sanctions sont déterminées par un processus administratif plutôt que par voie de procès et d'audiences, et constituent donc un régime plus souple et mieux adapté à certains cas de non-observation.

C. Partie 3 : La Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest

La *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* établit l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, qui délivre des permis d'utilisation des eaux et de rejet de déchets et examine les effets néfastes de cette utilisation ou de ce rejet.

Le projet de loi remplacerait l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest par l'Office inuvialuit des eaux, qui aura compétence dans la région inuvialuite désignée. Il établit aussi des

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

limites de temps pour les examens des permis d'utilisation des eaux, des mesures de recouvrement de coûts, augmente les amendes et crée un régime de sanctions administratives pécuniaires pour les infractions à la *Loi*.

Après le transfert, les T.N.-O. deviendront responsables de la plus grande partie de l'administration et de la gestion des Territoires. Les T.N.-O. édicteront donc une loi territoriale qui sera presque une copie conforme de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* modifiée, et la loi fédérale sera abrogée.

Après le transfert, le gouvernement fédéral conservera la responsabilité de la gestion de l'utilisation de l'eau et du rejet de déchets sur les terres fédérales. En conséquence, nombre de dispositions de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* modifiée seront « importées » dans la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* afin de permettre à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie de délivrer des permis d'utilisation de l'eau sur les terres fédérales de la vallée du Mackenzie.

D. Partie 4 : La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*

Le projet de loi C-15 apporte quelques importantes modifications à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

À l'heure actuelle, les terres et les eaux publiques et privées de la région de la vallée du Mackenzie des T.N.-O. sont régies par la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (LGRVM). Ces terres et ces eaux sont gérées au moyen d'un système de cogestion intégré. Les offices de planification de l'utilisation des terres, là où il y en a, déterminent d'abord comment les terres seront développées; les offices des terres et des eaux sont responsables de la délivrance de licences et de permis pour les projets approuvés sur ces terres.

On compte actuellement trois offices régionaux des terres et des eaux en plus de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie. Les trois offices régionaux des terres et des eaux – l'Office gwich'in des terres et des eaux, l'Office des terres et des eaux du Sahtu, l'Office des terres et des eaux du Wek'èezhii – ont été établis aux termes des accords sur les revendications territoriales. L'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie est responsable de la réglementation des projets réalisés dans les secteurs où les revendications territoriales n'ont pas encore été réglées (régions du Dehcho et de South Slave) et des projets transfrontaliers des régions où les revendications ont été réglées.

Les offices des terres et des eaux examinent les demandes de permis, de licences ou d'autorisations au moyen d'un processus de sélection préliminaire comprenant l'évaluation de la question de savoir si la demande se conforme à un plan d'utilisation des terres, le cas échéant. Un office peut déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire si on estime que le projet est susceptible d'avoir d'importants effets néfastes sur l'environnement ou de susciter de

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

l'inquiétude au sein du public. Si une évaluation environnementale est nécessaire, l'Office d'examen des impacts environnementaux de la vallée du Mackenzie s'en chargera².

Le projet de loi C-15 établit l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie restructuré, qui fusionne et remplace les trois offices des terres et des eaux régionaux existants. Cette fusion s'aligne sur le *Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation* dans le Nord du gouvernement fédéral, qui vise à aligner les régimes réglementaires du Nord sur ceux du reste du Canada « pour accroître la solidité, l'efficacité, l'efficience et la prévisibilité des cadres de réglementation dans cette région³ ».

L'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie restructuré comprendra 11 membres, le président étant nommé par le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord. Le ministre nommera aussi trois membres supplémentaires au conseil. Le gouvernement tlicho désignera un membre conformément à l'Accord tlicho, le reste des membres étant désignés par le ministre fédéral sur la proposition de la Première Nation des Gwich'in (1 membre), de la Première Nation du Sahtu (1 membre), du gouvernement territorial (2 membres), et en consultation avec les Premières Nations dont les revendications territoriales n'ont pas été réglées (2 membres). La loi modifiée permet aussi au président d'établir des petits comités de trois membres de l'Office pour examiner et trancher les demandes présentées à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie. Dans les cas où « il est indiqué de le faire », le président doit nommer le représentant régional désigné aux comités restreints lorsque ceux-ci examinent une demande concernant toute la région en cause.

Le pouvoir du ministre fédéral de fournir des orientations de politique écrites exécutoires aux offices établis en vertu de la *Loi* est élargi. À l'heure actuelle, le ministre peut donner des orientations de politique aux offices de planification de l'utilisation des terres et des eaux; le pouvoir élargi permettra au ministre de donner des orientations de politique écrites exécutoires à tous les offices visés par la *Loi*, y compris l'Office d'examen des impacts environnementaux de la vallée du Mackenzie ainsi que les offices des terres et des eaux. Ces orientations serviront à communiquer aux offices des conseils d'orientation stratégique et des objectifs globaux. Toutefois, des restrictions s'appliquent aux pouvoirs du ministre; par exemple, le ministre ne peut demander à l'office de s'écarter d'un plan d'utilisation des ressources et les orientations de politique ne peuvent s'appliquer à un dossier en particulier. De plus, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie restructuré ne peut s'écarter d'un plan d'utilisation des terres.

Des échéanciers pour le processus d'examen d'un projet sont énoncés dans la *Loi*, déterminant des délais fixes pour la prise de décisions. Les amendes existantes sont augmentées et un

² Office d'examen de la vallée du Mackenzie, *Process Diagrams*.

³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord*.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

processus de SAP est établi pour assurer l'observation de la *Loi*. Un mécanisme de recouvrement des coûts est également établi.

E. Entrée en vigueur et prochaines étapes

Les prochaines étapes du projet de loi sont sa mise en oeuvre et l'entrée en vigueur de ses différentes parties et dispositions. Avant la date effective du transfert, actuellement prévue pour le 1^{er} avril 2014, le GTNO doit adopter des lois et des règlements qui reprendront les pouvoirs fédéraux transférés aux Territoires.

Pour faciliter le transfert et l'application des nouvelles dispositions réglementaires, le projet de loi sera mis en œuvre par étapes afin que le gouvernement territorial ait le temps d'adopter les lois nécessaires et de mettre en place la capacité administrative voulue. Cinq ans après le transfert, on examinera l'application de la LGRVM pour déterminer son efficacité.

CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Le transfert de la gestion fédérale des terres, des eaux et des ressources au GTNO a recueilli de larges appuis parmi tous les acteurs. Le transfert de pouvoirs revêtait une importance non seulement historique, mais encore économique pour les T.N.-O., ces derniers recelant de grands gisements largement inexploités de minéraux ainsi que de pétrole et de gaz.

Le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest a déclaré que le transfert était la clé d'une nouvelle ère de prospérité pour les T.N.-O. Il a ajouté que les habitants du Nord pourront influencer davantage sur la croissance d'une économie fondée sur leurs besoins et leurs priorités. Tous les témoins ont souligné et soutenu les avantages de la maîtrise locale des ressources locales durant les délibérations du comité. Le premier ministre McLeod a dit au comité : « L'heure est venue d'agir. Il est temps que les Ténos prennent leurs propres décisions concernant notre économie, notre environnement et notre société. Le transfert des responsabilités est essentiel au bien-être et à la prospérité à long terme des Ténos et des Canadiens, et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest appuie l'adoption rapide de ce projet de loi⁴. »

Le premier ministre du Yukon, Dennis Fentie, a fait part au comité de son expérience du transfert au Yukon qui s'est produit il y a 10 ans. Il a dit que le transfert concerne principalement le gouvernement responsable et la prise de décisions. Par suite du transfert, le Yukon a obtenu la maîtrise de ses terres, eaux et ressources et les habitants du Yukon prennent maintenant les décisions sur les questions qui les touchent directement. M. Fentie a souligné que le transfert et le règlement des revendications territoriales ont constitué d'importants facteurs de l'impressionnante croissance économique survenue au Yukon durant la dernière décennie; en conséquence, les Territoires seront mieux en mesure de contribuer à la prospérité du pays.

⁴ Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 5 décembre 2013.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

A. Consultation

Le comité a appris que de larges consultations ont précédé la rédaction du projet de loi C-15, qui mettait fin à un processus de transferts fédéraux amorcé il y a plus de 40 ans. Le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord a souligné le long processus d'étude, d'engagement, de consultation et de négociation avec les groupes autochtones, les habitants du Nord et les autres acteurs, qui a précédé l'élaboration de la *Loi*. Les parties ont examiné des versions successives des accords de transfert, qui ont été modifiées par suite des consultations. Par exemple, l'entente prévoit qu'aucune de ses dispositions ne porte atteinte aux processus de négociation maintenant en cours dans les T.N.-O. Le libellé d'avant ces consultations ne concernait que les groupes d'habitants, mais par suite des consultations avec les Athabasca et les Dene Suline du Manitoba, dont les territoires chevauchent les limites provinciales et territoriales, le libellé a été modifié pour que leurs négociations dans les T.N.-O. ne soient pas touchées par l'entente.

Le premier ministre a également souligné les larges consultations tenues auprès des gouvernements autochtones pour assurer leur entière participation au transfert, faisant remarquer que leur engagement est nécessaire à une mise en œuvre réussie. Il a fait valoir que le GTNO continue de négocier avec les gouvernements autochtones qui n'ont pas encore conclu d'ententes de transfert afin d'obtenir leur participation. Soulignons que nombre de gouvernements autochtones estimaient ne pas avoir été correctement consultés à propos du processus menant au projet de loi C-15; ils se préoccupaient surtout des aspects de la réforme réglementaire du projet de loi, qui sont examinés ci-dessous.

Le comité a été informé que le transfert ne complétera pas l'évolution des T.N.-O. au moment où ils exerceront des pouvoirs semblables à ceux des provinces; au contraire, il marquera le début d'une période d'acclimatation à mesure que prendra forme le nouveau partenariat entre les gouvernements autochtones et publics après la mise en œuvre du transfert le 1^{er} avril 2014. Ainsi, le transfert n'est vu que dans ses grandes lignes, les détails restant à être déterminés par les partenaires en cours de route.

B. Partage des recettes

Après le transfert, le GTNO percevra toutes les redevances dans les T.N.-O. Il en conservera la moitié, à concurrence de 5 % de la base des recettes territoriales brutes, une formule liée aux paiements de transfert fédéraux et conforme aux ententes avec les provinces sur la péréquation. Les 50 % restants seront remis au gouvernement fédéral.

Le comité a appris que le partage des recettes respecte aussi les accords sur les revendications territoriales. À l'heure actuelle, chacun des accords sur les revendications territoriales des Gwich'in, du Sahtu et des Tlicho prévoit le partage des recettes de l'exploitation des ressources se trouvant sur les terres publiques de la vallée du Mackenzie. La Première Nation gwich'in et la

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

Première Nation du Sahtu ont chacune droit à 7,5 % des premiers 2 millions de dollars de recettes de l'exploitation des ressources, soit 150 000 \$, et à 1,5 % des recettes supplémentaires perçues annuellement. Les Tlicho touchent 10,429 % des premiers 2 millions de dollars de recettes de l'exploitation des ressources, soit 208 580 \$, et 2,086 % des recettes supplémentaires perçues annuellement. Ces parts sont fondées sur le nombre d'habitants de chacun des groupes autochtones des Territoires. Les obligations liées aux recettes de l'exploitation des ressources sont protégées par la Constitution et ne seront pas touchées par le transfert.

Le GTNO s'est engagé à partager jusqu'à 25 % de ses recettes de l'exploitation des ressources avec les gouvernements autochtones signataires de l'entente de transfert. Cela sera en sus des obligations de partage des ressources établies dans les accords sur les revendications territoriales déjà conclus. Le comité a appris que si les Premières Nations du Dehcho et de l'Akaiicho deviennent signataires de l'entente sur le transfert, elles participeront alors à ce partage de recettes supplémentaire.

Cependant, dans un mémoire, les Premières Nations du Dehcho ont dit au comité qu'elles avaient légitimement droit au partage des recettes de l'exploitation des terres et des ressources, qu'elles signent ou non l'entente sur le transfert, et qu'elles s'opposaient à ce qu'on se serve du partage des recettes comme un moyen de coercition à leurs yeux⁵.

C. Transfert d'employés et d'actifs fédéraux

Le comité a appris qu'au moins 300 emplois seront transférés du gouvernement du Canada au GTNO⁶. Le GTNO a fait des offres d'emploi à tous les employés fédéraux touchés et tous sauf deux ont accepté un emploi au sein du gouvernement territorial. On travaille actuellement au transfert de stocks et d'actifs comme des immeubles, des véhicules, des entrepôts, du matériel de technologie de l'information et des données, entre maintenant et le 1^{er} avril 2014. Le premier ministre des Territoires s'est engagé à faire en sorte que certains programmes, services et bureaux gouvernementaux passent de Yellowknife à de plus petites communautés des diverses régions. On a aussi réservé des fonds pour la construction d'un maximum de 100 maisons et bureaux dans ces communautés durant les trois prochaines années.

D. Maintien de la responsabilité fédérale

Les porte-parole d'Affaires autochtones et Développement du Nord ont dit au comité que si la maîtrise et la gestion des terres et des eaux sont transférés au GTNO, il reste que l'entente sur le

⁵ Les Premières Nations du Dehcho n'ont pas conclu d'accord sur leurs revendications territoriales ni d'entente sur le transfert de pouvoirs. Elles ont négocié des accords cadres et provisoires qui soulignent les processus de résolution des questions liées aux terres et à la gouvernance dans leur région proposée (il s'agit du processus du Dehcho) et poursuivent les négociations en vue de la conclusion d'une entente définitive.

⁶ Le Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, Témoignages, 2e session, 41e législature, 5 décembre 2013.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

transfert renferme des dispositions prévoyant que le gouvernement fédéral peut reprendre des terres dans certaines circonstances. Il s'agit de terres étant d'intérêt national, c'est-à-dire qui concernent la défense nationale ou la sécurité, l'établissement de parcs nationaux et la création d'une infrastructure de transport de l'énergie.

Les Premières Nations du Dehcho se sont dites inquiètes de la façon dont le transfert sera réalisé; elles craignent notamment que le gouvernement fédéral conserve sa responsabilité de négocier avec elles comme partenaire de traité. De plus, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que la mise en oeuvre du transfert soit réalisée de manière à protéger les droits des Premières Nations du Dehcho et à ne pas intervenir dans les négociations en cours sur les revendications territoriales par l'imposition de limites de temps ou de processus de sélection des terres.

Les porte-parole fédéraux ont dit au comité que le gouvernement fédéral se réserve le droit de reprendre de terres dont le GTNO a la maîtrise pour résoudre des revendications territoriales. Si les Premières Nations du Dehcho, les Premières Nations de l'Akaitcho ou les Métis des Territoires du Nord-Ouest devaient régler leurs revendications territoriales, l'entente sur le transfert renferme des dispositions qui permettent au gouvernement fédéral de reprendre des terres après avoir consulté le GTNO pour remplir ces engagements relatifs à des revendications territoriales.

E. Transfert de responsabilités et réforme de la réglementation

Le transfert des responsabilités relatives aux terres et aux ressources hydriques était accompagné de réformes de la réglementation et des outils servant à gérer ces ressources. Selon le gouvernement, il fallait absolument améliorer la réglementation dans le Nord pour maximiser les avantages du transfert des responsabilités, ce qui était une priorité pour le gouvernement.

Le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord a expliqué au comité que les améliorations de la réglementation prévues dans le projet de loi C-15 découlaient de plusieurs rapports et recommandations échelonnés sur plusieurs années. Déjà, en 2005, l'amélioration de la réglementation était identifiée comme une priorité dans la [Stratégie pour le Nord du Canada](#). Par la suite, il en a été question en 2008 dans le rapport intitulé [La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord](#) dirigé par Neil McCrank et présenté au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, puis en 2010 dans le [Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord](#).

Selon le premier ministre des T.N.-O., aussi en faveur de la réforme de la réglementation, les améliorations prévues donneront aux habitants du Nord les outils et les pouvoirs nécessaires pour exploiter de façon responsable les ressources naturelles du territoire, promouvoir les investissements et le développement économique, et gérer les terres et l'environnement de façon durable. Essentiellement, le régime de réglementation respectera les revendications territoriales et permettra aux régions et aux communautés de se faire entendre.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

Les représentants de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie appuyaient eux aussi les objectifs d'efficacité de la réglementation et de transfert des responsabilités du projet de loi. Selon eux, le transfert des responsabilités représente une étape charnière dans l'évolution constitutionnelle des T.N.-O., et les dispositions sur la réglementation amélioreront la cohérence et la prévisibilité du processus réglementaire.

Des témoins des secteurs des mines, du pétrole et du gaz ont appuyé le projet de loi, y compris les réformes du régime de réglementation pour que le Nord continue d'attirer les investissements du secteur privé. Le comité a appris que, même si les investissements miniers dans le territoire ont dépassé les 12 milliards de dollars au cours des 15 dernières années, on constate tout de même un déclin alarmant de l'exploration de territoire par rapport à l'ensemble de l'exploration minière au Canada pour ces mêmes années. Selon la Chambre des mines du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest et l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, cela s'explique à la fois par le régime de réglementation lourd, onéreux, fastidieux et imprévisible, et les revendications territoriales non réglées.

Par ailleurs, on a rappelé que la complexité de la réglementation était particulièrement lourde pour les petites entreprises qui, contrairement aux grandes entreprises, n'ont pas les ressources ni l'expertise nécessaires pour naviguer dans les régimes de réglementation. Par conséquent, ces petites entreprises, qui assument souvent plus de risques, cherchent à établir leurs activités d'exploration ailleurs.

L'Association canadienne des producteurs pétroliers partage l'opinion du secteur de l'extraction du minerai à savoir que la réforme de la réglementation jouera un rôle important pour attirer les investissements qui, en retour, engendreront la croissance économique et la création d'emplois dans les T.N.-O. Selon ses représentants, dans un marché concurrentiel mondial, il est important que le Canada réduise les obstacles réglementaires et les retards occasionnés par ceux-ci afin d'attirer les investissements. Par le passé, les contraintes réglementaires auraient entraîné le retard ou l'annulation de projets et, par le fait même, des pertes socioéconomiques.

1. Restructuration et fusion des offices régionaux des terres et des eaux

La restructuration des offices régionaux des terres et des eaux pour n'en former qu'un seul pour toute la région de la vallée du Mackenzie est l'un des principaux enjeux du projet de loi C-15. Le comité a entendu diverses opinions à ce sujet.

Il avait été question de la restructuration des offices dans le rapport de 2008 de Neil McCrank, *La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord* (communément appelé le rapport McCrank), qui examinait les régimes de réglementation dans le Nord. À l'époque, Neil McCrank était le représentant spécial du ministre pour l'Initiative fédérale d'amélioration de la réglementation dans le Nord.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

M. McCrank a expliqué au comité qu'à la suite d'un long processus de consultation, le rapport présentait plusieurs recommandations qui prévoyaient l'introduction d'échéanciers pour les évaluations environnementales et fixaient, comme priorité, l'achèvement des plans d'aménagement du territoire. On y proposait aussi la fusion des trois offices régionaux des terres et des eaux en un seul pour toute la région de la vallée du Mackenzie. M. McCrank a précisé que le rapport offrait une deuxième option de restructuration selon laquelle les offices régionaux n'étaient pas éliminés, mais devenaient des organismes administratifs sans responsabilités quasi judiciaires. Toutefois, c'est l'option de l'office unique qui a été retenue.

Parmi les principales préoccupations exprimées au comité, citons le fait que l'actuel Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, qui réglemente les projets dans les régions où les revendications n'ont pas encore été réglées et les projets transfrontaliers dans les régions où les revendications ont été réglées, deviendrait trop complexe. En effet, les cinq membres de chacun des trois offices régionaux sont automatiquement ajoutés aux cinq membres de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, ce qui donne un conseil de 20 membres. Si davantage de revendications territoriales devaient se régler, le nombre de membres de l'Office augmenterait du nombre de membres dans chaque office régional supplémentaire. De plus, il est déjà difficile de trouver des experts pertinents pour ces offices régionaux, surtout compte tenu de la population relativement restreinte dans le Nord.

En 2010, le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord a annoncé le *Plan d'action visant à améliorer les régimes de réglementation dans le Nord*. Dans le cadre de cette initiative, John Pollard a été nommé négociateur en chef du gouvernement fédéral du Canada pour mener des consultations sur la restructuration des offices. M. Pollard a expliqué au comité que l'objectif du Plan d'action était d'assurer un régime prévisible et efficace, qui apporterait une plus grande certitude aux habitants du Nord et à l'industrie. Après avoir consulté des groupes autochtones, l'industrie et d'autres acteurs, M. Pollard a recommandé au ministre de fusionner les offices régionaux des terres et des eaux en un seul office. Ces recommandations ont été intégrées à la partie 4 du projet de loi C-15.

M. Pollard a expliqué au comité que les groupes autochtones n'appuyaient pas la restructuration de l'office, que ce soit dans les régions où les revendications territoriales ont été réglées ou non. On craignait l'élimination du processus permettant aux habitants de se prononcer sur les projets les touchant. C'est pourquoi le ministre a accepté d'inclure dans la loi le pouvoir du président à former de petits sous-comités d'au moins trois personnes et à nommer un membre, s'il est raisonnable de le faire, de la région pour laquelle un projet est évalué. Ce sous-comité serait un organisme décisionnel et pourrait se rendre sur place pour recueillir lui-même les commentaires. L'objectif était d'en arriver à un équilibre entre l'efficacité réglementaire d'un office unique et le besoin d'une représentation régionale.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

Le comité a appris que pendant la phase de mise en œuvre, il y aurait une discussion pour s'assurer que les ressources sont en place pour aider le sous-comité. De plus, le premier ministre McLeod a expliqué au comité que le transfert des responsabilités serait suivi d'une décentralisation de certains programmes, services et offices gouvernementaux de Yellowknife vers de plus petites localités.

Le comité a reçu le témoignage de chacun des gouvernements autochtones qui ont un office des terres et des eaux : le secrétariat du Sahtu, le gouvernement Tlicho et le conseil tribal Gwich'in. Tous sont contre la restructuration des offices. Selon eux, cette restructuration va à l'encontre de l'esprit et de l'intention de leur accord sur les revendications territoriales et a pour effet de retirer la présence régionale qui s'est avérée pourtant efficace dans la réalisation du mandat des offices. Ils craignent qu'avec la diminution de la participation régionale, l'office prenne de mauvaises décisions concernant la gestion des terres et des eaux puisqu'il ne tiendra pas compte des connaissances et des particularités locales. Ils ne voient pas la nécessité ni le bien-fondé de cette restructuration puisque chaque office régional semble fonctionner de façon efficace et efficiente.

Ils ont expliqué au comité que les mesures de restructuration des offices ne faisaient pas partie des négociations sur le transfert des responsabilités, qu'elles n'étaient pas nécessaires au transfert des responsabilités et qu'il n'y avait eu aucune discussion sur la portée des autres options possibles pour améliorer la réglementation. Les Gwich'in et les Tlicho ont prié le comité de séparer les aspects du projet de loi portant sur le transfert des responsabilités de ceux portant sur la restructuration des offices créés en vertu de la LGRVM.

Les Tlicho, les Gwich'in et les représentants du Sahtu reconnaissent que leurs accords sur les revendications territoriales prévoient la création d'offices des terres et des eaux pour de plus grandes régions, et que le projet de loi C-15 permet la formation de petits conseils régionaux de trois membres. Selon les représentants du Sahtu, toutefois, cette option est inacceptable parce qu'un représentant qui siège au comité de l'office ne peut à lui seul remplacer l'actuel office régional des terres et des eaux, qui est mieux placé pour mobiliser et consulter les populations les plus directement touchées par ses décisions. Selon les Tlicho, les décisions relatives au développement qui transcendent les frontières territoriales seront prises sans qu'ils aient leur mot à dire, ce qui nuira à leur capacité de protéger leur mode de vie.

Dans un mémoire au comité, les Premières Nations du Dehcho, dont les revendications territoriales ne sont pas encore réglées, se sont aussi opposées à la restructuration des offices des terres et des eaux. Puisque cette disposition ne faisait pas partie des négociations sur le transfert des responsabilités, elles estiment qu'elle devrait faire l'objet d'un projet de loi distinct. Selon les Premières Nations du Dehcho, la restructuration des offices va à l'encontre du principe d'égalité de représentation pour les Premières Nations signataires d'un traité et diminue grandement leur contrôle sur les terres et les eaux. Qui plus est, toujours selon eux, l'imposition d'un seul office nuit aux négociations territoriales en cours en plus de montrer un manque de bonne foi. Les

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

Premières Nations du Dehcho estiment qu'elles n'ont pas été consultées convenablement avant l'élaboration du nouveau régime de réglementation.

La Société régionale inuvialuite a présenté un mémoire appuyant l'adoption du projet de loi C-15, sous prétexte que ce projet de loi aidera à réaliser deux objectifs uniformes des Inuvialuits : obtenir un plus grand contrôle local sur les décisions qui touchent les Inuvialuits et leurs terres ancestrales et améliorer les processus décisionnels. De plus, le partage des responsabilités apportera aussi des ressources financières supplémentaires qui permettront d'offrir des programmes et services inédits ou améliorés aux Inuvialuits et à leurs communautés. Il faut souligner que même si le projet de loi réduit le nombre de membres à l'Office inuvialuit des eaux qui sera créé par une loi territoriale (de neuf à cinq membres), la région désignée des Inuvialuits est régie par un régime de réglementation différent de celui prévu dans la LGRVM et n'est donc pas visée par les modifications prévues à la partie 4 du projet de loi C-15.

Ecology North et Alternatives North, dans un mémoire conjoint, ont exprimé à peu près les mêmes inquiétudes que les Tlicheo, les Gwich'in et les représentants du Sahtu. Selon eux, les mesures prévues à la partie 4 mineront l'intégrité du système de gestion de l'environnement en place actuellement aux T.N.-O., et rien ne prouve que les offices régionaux sont inefficaces, inefficients ou lents à agir. Ils ont ajouté que les retards sont souvent causés par l'incertitude dans le processus décisionnel en raison des revendications territoriales non réglées et que le projet de loi ne prévoit rien pour y remédier. Il semblerait que l'élimination des offices régionaux ferait régner un climat d'adversité plutôt que de coopération dans l'évaluation environnementale et le régime de réglementation, ce qui nuirait à la gestion de l'environnement et au développement durable du Nord.

Des témoins des secteurs des mines, de l'extraction du minerai et du pétrole ont appuyé la restructuration des offices des terres et des eaux. En gros, ils estiment que la fusion des offices donnera de meilleurs résultats du point de vue de la réglementation. Toutefois, ils ont aussi souligné le fort attachement que les habitants du Nord portent aux terres et aux eaux et, par conséquent, ils appuient la participation des habitants à l'examen des projets proposés pour leur région. L'Association canadienne des producteurs pétroliers appuie le principe des nominations régionales aux sous-comités chargés d'examiner les projets réalisés entièrement dans une région donnée, comme le prévoit le projet de loi C-15.

Signalons que, dans son témoignage devant le comité, le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord a rappelé que le Ministère avait tenu compte des préoccupations des parties prenantes dans le projet de loi. Plus particulièrement, il a expliqué qu'en réponse aux préoccupations exprimées sur la restructuration des offices, les modifications ont été rédigées de façon à permettre au président d'établir de petits comités pour traiter les demandes présentées à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie. De plus, à la suite des commentaires

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

recueillis lors des consultations, le projet de loi oblige le président à nommer le représentant régional choisi au petit comité lors de l'étude d'une demande qui vise une seule région.

D'autres témoins, comme John Pollard, ont également rappelé l'importance du processus de consultation et de son rôle dans le façonnement du projet de loi. Il a expliqué, par exemple, qu'une des préoccupations soulevées en région était que rien ne garantissait qu'un représentant autochtone de la région ferait partie du sous-comité de trois personnes. « Nous avons donc réexaminé le texte. Nous ne pouvions prévoir dans la loi la présence de ces personnes, puisqu'elles pourraient être en congé ou absentes pour des raisons de santé notamment. Cependant, dans la mesure du possible [...] nous avons adapté le paragraphe [...] pour que la présidence mette tout en œuvre pour appliquer le droit de premier refus à une personne de la région afin qu'elle participe à l'audience⁷ », a-t-il raconté.

Par ailleurs, M. McCrank a souligné que la participation communautaire et régionale était prévue à plusieurs endroits dans le processus de développement des ressources, y compris à l'étape critique de l'aménagement du territoire. Lorsque vient le temps de décider s'il devrait y avoir du développement dans une région, la décision finale revient à la communauté directement visée. Une fois le plan d'aménagement en place, le véritable processus de réglementation du projet nécessite une expertise professionnelle dans la gestion des aspects techniques propres au projet.

2. Nomination du président de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie

Les Dehcho, Tlicho et Gwich'in s'inquiètent de la façon dont le président du nouvel office restructuré sera nommé. Selon les modifications proposées dans le projet de loi C-15, c'est le ministre qui nommera le président. Les Gwich'in et Tlicho aimeraient conserver la procédure actuelle par laquelle la majorité des membres de l'office proposent une personne qui est ensuite nommée par le ministre.

Ecology North et Alternatives North s'inquiètent aussi des dispositions du projet de loi qui accentuent les pouvoirs du ministre fédéral, comme le pouvoir de nommer le président de l'office et de donner par écrit des instructions générales aux offices. Selon eux, cela minerait l'indépendance des offices et pourrait accroître les possibilités d'interférence politique dans les décisions de l'office. Qui plus est, le tout va à l'encontre de l'intention politique et juridique du transfert des responsabilités, qui est de transférer aux habitants du Nord un plus grand pouvoir sur les décisions relatives aux terres et aux ressources.

⁷ Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, Témoignages, 2e session, 41e législature, 13 février 2014.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

3. Évaluations environnementales, définition de préoccupations pour le public et mesures de recouvrement des coûts

Les représentants de la Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs et de l'Association minière du Canada ont tous proposé que l'examen des répercussions environnementales, prévu dans la LGRVM, soit amorcé en même temps que l'évaluation environnementale plutôt que l'une après l'autre, ce qui éviterait des retards possibles de 24 mois.

De plus, ils ont expliqué que l'office est parfois débordé des soumissions injustifiées d'évaluations environnementales pour des activités qui n'ont habituellement que peu de répercussions physiques sur l'environnement. Selon eux, une définition de l'expression « préoccupation significative pour le public », de sa portée et de son application permettrait de réduire les demandes frivoles et permettrait à l'office de se concentrer sur les projets ayant un impact plus important. Les représentants de la Chambre de commerce des Territoires du Nord-Ouest sont, eux aussi, en faveur d'une plus grande précision relativement à la soumission de projets pour une analyse environnementale. En faisant remarquer que, parfois, des projets simples et de petite taille sont soumis à une évaluation environnementale, ils proposent une définition raisonnable des projets nécessitant une évaluation environnementale, peut-être fondée sur la taille du projet.

Les mesures de recouvrement des coûts prévus dans le projet de loi inquiètent la Chambre des mines des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs. Les représentants de ces organismes ont fait remarquer que, relativement au reste du Canada, il en coûte déjà plus cher de faire des affaires dans les T.N.-O. Ils craignent que le fait d'imposer aux prospecteurs et aux développeurs le recouvrement de certains coûts de l'évaluation des répercussions environnementales et de réglementation sur l'eau vienne ajouter un fardeau financier supplémentaire et freiner les investissements dans la prospection et le développement. Ils recommandent que seuls les coûts qui sont propres à la demande ou au développement en question soient visés par le recouvrement et non les dépenses habituellement engagées par les autorités publiques dans le cours normal de leurs activités.

F. Autres questions

Les représentants de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie ont proposé trois changements qui, selon eux, pourraient améliorer le projet de loi en renforçant la certitude, la prévisibilité et la rapidité d'exécution.

Le projet de loi aborde la responsabilité des membres de l'office dans des dispositions visant à protéger les membres et le personnel lorsqu'ils agissent de bonne foi dans l'exercice de leurs attributions. Les représentants de l'Office ont fait remarquer ce qui pourrait être une disparité dans les niveaux de protection offerts aux différents offices. Bien que la *Loi sur les eaux des*

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

Territoires du Nord-Ouest prévoit l'immunité pour les membres du nouvel Office inuvialuit des eaux pour les actes accomplis de bonne foi, la LGRVM dit que les membres ne « peuvent être tenus pour personnellement responsables » des actes commis de bonne foi. Selon eux, il y a une différence entre avoir l'immunité et ne pas être tenu responsable, et ils craignent que le projet de loi établisse deux normes différentes de protection pour les membres des offices.

Par ailleurs, les représentants de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie sont préoccupés par la perte potentielle du quorum lors des délibérations si le mandat d'un membre est sur le point de se terminer. Si on perd le quorum en raison de la fin du mandat d'un membre, le président de l'Office doit écrire au ministre fédéral deux mois à l'avance pour demander la prolongation du mandat. Le ministre est réputé avoir accepté s'il ne répond pas. Selon eux, cette façon de faire laisse l'office et le demandeur de permis dans une grande incertitude. Ils ont souligné que cette disposition se trouve dans les modifications proposées à la *Loi sur la gestion des eaux des Territoires du Nord-Ouest* et de la LGRVM. Selon eux, il serait plus clair, plus simple et plus efficace d'établir que, si un membre de l'office est nécessaire pour obtenir le quorum et que son mandat doit prendre fin avant la fin du processus, le mandat en question est automatiquement prolongé jusqu'à ce que l'office rende sa décision.

Les représentants de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie appuient l'application de délais prévisibles pour les procédures d'attribution des permis. Par conséquent, ils craignent que la procédure et le temps nécessaire pour modifier un permis d'utilisation des eaux ou un certificat délivré en vertu de la LGRVM puissent causer des retards inutiles. Selon eux, s'il faut modifier une condition dans le permis d'utilisation des eaux incluse dans un certificat, compte tenu des délais prévus dans le projet de loi, il faudrait compter jusqu'à neuf mois pour modifier le permis et huit autres mois pour modifier le certificat. Ils recommandent d'envisager un processus plus rapide pour les modifications qui ne présentent pas de risques importants pour l'environnement.

La Chambre de commerce des Territoires du Nord-Ouest prône l'établissement d'un guichet unique pour le traitement des demandes visant des projets d'exploration des ressources dans les T.N.-O. où tous les aspects des demandes d'exploration ou de développement, comme les permis et les licences d'utilisation des terres et des eaux, seraient traités en même temps. L'efficacité s'en trouverait ainsi accrue.

CONCLUSION

Le comité remercie toutes les personnes qui ont accepté de comparaître devant lui ou de lui présenter un mémoire. Leur contribution s'est avérée très utile. Maintenant qu'il a examiné attentivement tous les témoignages reçus et les commentaires exprimés, le comité juge que, mises à part les observations qui précèdent, le projet de loi peut être adopté sans amendement.

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS ET MÉMOIRES

13 février 2014

Daniel Pagowski, conseiller juridique, Négociations et Affaires du Nord (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

John Pollard (À titre personnel)

11 février 2014

Alex Ferguson, vice-président, Politique et Environnement (Association canadienne des producteurs pétroliers)

Mike Hardin, conseiller juridique (La Chambre des mines du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest)

Tom Hoefler, directeur exécutif (La Chambre des mines du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest)

Aaron Miller, gestionnaire, du Nord Canada (Association canadienne des producteurs pétroliers)

Vida Ramin, directrice, Biens-fonds et réglementation (L'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs)

Allen Stanzell, 1er vice-président (Chambre de Commerce des Territoires du Nord-Ouest)

6 février 2014

Dawn Tremblay, chef de bureau (Ecology North)

Christine Wenman, gestionnaire, Politique et planification (Ecology North)

4 février 2014

Kirk Cameron (À titre personnel)

Dennis Fentie, ancien premier ministre du Yukon (À titre personnel)

Neil McCrank, c.r. (À titre personnel)

30 janvier 2014

Robert Alexie, président (Gwich'in Tribal Council)

Ethel Blondin-Andrew, présidente (Sahtu Secretariat Incorporée)

Eddie Erasmus, grand chef (Tlicho Government)

Daryn R. Leas, conseiller juridique (Sahtu Secretariat Incorporée)

Patrick Tomlinson, directeur, Relations intergouvernementales (Gwich'in Tribal Council)

Bertha Rabesca Zoe, avocate (Tlicho Government)

28 janvier 2014

John Donihee, conseiller juridique (MacKenzie Valley Land and Water Board)

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES

Willard Hagen, président et chef de la direction (MacKenzie Valley Land and Water Board)
Zabey Nevitt, directeur exécutif (MacKenzie Valley Land and Water Board)

12 décembre 2013

Tom Isaac, avocat-conseil principal, Négociations, Affaires du Nord et interlocuteur fédéral (Ministère de la Justice)

Alison Lobsinger, gestionnaire, Législation et Politiques (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

Tara Shannon, directrice, Politiques en matière de ressource et de programmes (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

Wayne Walsh, directeur, Négociation et dévolution Territoires du Nord-Ouest (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

5 décembre 2013

L'honorable Bernard Valcourt, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien

L'honorable Bob McLeod, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest

Tom Isaac, avocat-conseil principal, Négociations, Affaires du Nord et interlocuteur fédéral (Ministère de la Justice)

Paula Isaak, directrice générale, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

Tara Shannon, directrice, Politiques en matière de ressource et de programmes (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

Wayne Walsh, directeur, Négociation et dévolution Territoires du Nord-Ouest (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

Michael Miltenberger, ministre de l'Environnement et des Ressources naturelles (Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest)

Shaleen Woodward, sous-ministre adjointe, Mise en oeuvre du transfert des responsabilités (Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest)

Mémoires

1. Premières Nations du Dehcho
2. Société régionale inuvialuit
3. L'association minière du Canada

