

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

ENERGY, THE
ENVIRONMENT
AND NATURAL RESOURCES

Chair:

The Honourable RICHARD NEUFELD

Tuesday, November 27, 2012 (in camera)
Thursday, November 29, 2012

Issue No. 33

Sixth (final) meeting on:

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

and

Consideration of a draft agenda (future business) and consideration of a draft budget

INCLUDING:
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Subject-matter of Divisions 4, 18 and 21 of
Part 4 of Bill C-45)

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

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

ÉNERGIE, DE
L'ENVIRONNEMENT ET
DES RESSOURCES
NATURELLES

Président :

L'honorable RICHARD NEUFELD

Le mardi 27 novembre 2012 (à huis clos)
Le jeudi 29 novembre 2012

Fascicule n° 33

Sixième (dernière) réunion concernant :

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

et

L'étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs) et l'étude de l'ébauche d'un budget

Y COMPRIS :
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(La teneur des Sections 4, 18 et 21 de
la Partie 4 du projet de loi C-45)

STANDING SENATE COMMITTEE
ON ENERGY, THE ENVIRONMENT
AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Richard Neufeld, *Chair*

The Honourable Grant Mitchell, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Boisvenu	Massicotte
Brown	Patterson
* Cowan	Ringuette
(or Tardif)	Seidman
Fortin-Duplessis	Sibbeston
Lang	Wallace
* LeBreton, P.C.	
(or Carignan)	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Fortin-Duplessis replaced the Honourable Senator Baker, P.C. (*November 28, 2012*).

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Johnson (*November 27, 2012*).

The Honourable Senator Seidman replaced the Honourable Senator Frum (*November 26, 2012*).

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

Président : L'honorable Richard Neufeld

Vice-président : L'honorable Grant Mitchell
et

Les honorables sénateurs :

Boisvenu	Massicotte
Brown	Patterson
* Cowan	Ringuette
(ou Tardif)	Seidman
Fortin-Duplessis	Sibbeston
Lang	Wallace
* LeBreton, C.P.	
(ou Carignan)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Fortin-Duplessis a remplacé l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 28 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Johnson (*le 27 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Seidman a remplacé l'honorable sénateur Frum (*le 26 novembre 2012*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 27, 2012
(55)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met in camera this day, at 5:09 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Richard Neufeld, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Lang, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Seidman Sibbeston and Wallace (10).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

After debate, it was agreed that:

The chair write a letter to the responsible Ministers, subject to the agreement of the draft by the Subcommittee on Agenda and Procedure, that would note to them the concerns the committee heard; and,

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make minor editorial revisions of the text and to approve the final text; and

That the chair be authorized to table the report at a future sitting of the Senate.

At 5:49 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 29, 2012
(56)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met in camera this day, at 9:07 a.m., in room 257, East Block, the deputy chair, the Honourable Grant Mitchell, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 27 novembre 2012
(55)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 9, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Richard Neufeld (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Lang, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Seidman, Sibbeston et Wallace (10).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité étudie l'ébauche d'un rapport.

Après débat, il est convenu :

Que le président écrive une lettre aux ministres responsables, dont l'ébauche sera soumise à l'approbation du Sous-comité du programme et de la procédure, pour leur faire part des préoccupations que le comité a entendues;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à apporter des modifications de forme mineures au rapport et à en approuver la version finale; et

Que le président soit autorisé à soumettre le rapport à la prochaine séance du Sénat.

À 17 h 49, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2012
(56)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 7, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Grant Mitchell (*vice-président*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Fortin-Duplessis, Lang, Massicotte, Mitchell, Patterson, Ringuette, Seidman and Wallace (8).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft agenda.

At 9:34 a.m., the committee continued in public.

The deputy chair made a statement.

It was agreed that the following special study budget application (hydrocarbon transportation), for the fiscal year ending March 31, 2013, be approved and that the chair be authorized to submit the application to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$ 9,253
Transportation and Communications	\$ 110,990
All Other Expenditures	\$ <u>6,500</u>
TOTAL	\$ 126,743

At 9:38 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fortin-Duplessis, Lang, Massicotte, Mitchell, Patterson, Ringuette, Seidman et Wallace (8).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité étudie un projet d'ordre du jour.

À 9 h 34, la séance se poursuit en public.

Le vice-président prend la parole.

Il est convenu que la demande de budget (transport des hydrocarbures) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2013 soit approuvée, et que le président soit autorisé à présenter la demande au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Services professionnels et autres services	9 253 \$
Transport et communications	110 990 \$
Autres dépenses	<u>6 500 \$</u>
TOTAL	126 743 \$

À 9 h 38, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Lynn Gordon

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, November 28, 2012

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

FIFTH REPORT

Your committee, which was authorized to examine the subject matter of Divisions 4, 18 and 21 of Part 4 of Bill C-45, a second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures, has, in obedience to the order of reference of Tuesday, October 30, 2012, examined the said subject matter and herewith tables its report.

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD NEUFELD

Chair

(Text of the report appears following the evidence.)

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 28 novembre 2012

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

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été autorisé à examiner la teneur des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 30 octobre 2012, examiné ladite teneur du projet de loi et dépose ici son rapport.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 29, 2012

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 9:07 a.m. for the consideration of a draft budget.

Senator Grant Mitchell (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: Welcome to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. My name is Grant Mitchell; I am a senator from Alberta and am the deputy chair of the committee. I am sitting in today for Senator Neufeld from British Columbia, who is the chair and who regrettably is absent.

We are here today for the purposes of considering and finalizing the budget for our committee's efforts and research for the rest of the fiscal year, which ends March 31 of 2013. We are proposing, and we have had the endorsement of the Senate, to do a three-part study to be finished by the end of June 2013. The study will involve a look at pipeline safety, the transportation of hydrocarbons through pipelines; shipping safety, the transportation of shipping hydrocarbons; and finally rail safety. We propose to have three reports, two interim and one final, and those would be published for public viewing by the end of June 2013.

The budget that we have proposed for the first part of this study, which will end with the end of this fiscal year, March 31, 2013, would total \$126,743. That includes \$9,253 for professional services, transportation and communications to get us to Hamilton, Sarnia, Calgary, so that we can do some direct on-the-ground, as they say, research into the pipeline safety issue, and then some assistance for graphics, printing, et cetera, in our budget.

With the approval and agreement of the committee, I would like to read a motion that would cover those expenses and, once passed, we would take it to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration to be approved.

Is it agreed that the following special study budget application, hydrocarbon transportation, for the fiscal year ending March 31, 2013, be approved and that the chair be authorized to submit the application to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration as follows: professional and other services, \$9,253; transportation and communication, \$110,990; and all other expenditures \$6,500. That would total \$126,743.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Thank you very much. I declare the motion passed and it will move along to the next step.

Is there any other business to discuss?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 7, pour étudier l'ébauche d'un budget.

Le sénateur Grant Mitchell (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Bienvenue au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Je suis Grant Mitchell; sénateur de l'Alberta et vice-président du comité. Je remplace aujourd'hui notre président, le sénateur Neufeld, de la Colombie-Britannique, malheureusement absent.

Nous sommes réunis pour examiner et établir le budget des frais qu'entraîneront notre labeur et notre recherche pendant le reste de l'exercice budgétaire qui se termine le 31 mars 2013. Nous proposons, avec l'aval du Sénat, d'effectuer une étude en trois parties, qui se terminera d'ici la fin de juin 2013. Elle portera sur la sûreté des pipelines, le transport des hydrocarbures par pipeline; la sûreté de la navigation, le transport des hydrocarbures par bateau; et, enfin, la sécurité ferroviaire. Nous proposons la rédaction de trois rapports, deux provisoires et un définitif, qui devraient être publiés d'ici la fin juin 2013.

Le budget que nous proposons pour la première partie de cette étude, qui se terminera à la fin de l'exercice, le 31 mars 2013, totalisera 126 743 \$, y compris 9 253 \$ de services professionnels, ainsi que les frais de transport et de communications, pour nous amener à Hamilton, à Sarnia et à Calgary, pour la recherche sur place sur la sûreté des pipelines, plus le graphisme, l'impression, et cetera.

Que le comité me permette de lire une motion qui couvrira toutes ces dépenses. Quand nous l'aurons adoptée, nous la soumettrons à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Êtes-vous d'accord pour que le budget suivant, de l'étude spéciale sur le transport des hydrocarbures, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2013, soit approuvé et que le président le soumette à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, c'est-à-dire : services professionnels et autres : 9 253 \$; transport et communications : 110 990 \$; autres dépenses : 6 500 \$, soit, en tout : 126 743 \$?

Tous ceux qui sont pour?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Merci beaucoup. Je déclare que la motion est adoptée et qu'elle suivra son cours.

Y a-t-il d'autres sujets à discuter?

We will be presenting a pipeline backgrounder for the upcoming meeting on Tuesday with National Energy Board officials. The chair cannot be there. He wants to appear and we will call him later, but this will kick off the pipeline study with the NEB people.

(The committee adjourned.)

Nous présenterons un document d'information sur les pipelines pour la prochaine réunion, mardi, avec les représentants de l'Office national de l'énergie. Notre président ne peut pas y être. Il veut comparaître. Nous l'appellerons plus tard, mais, en présence des gens de l'office, ce sera le coup d'envoi de l'étude sur les pipelines.

(La séance est levée.)

SENATE



SÉNAT

CANADA

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

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

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

NOVEMBER 2012

Ce document est disponible en français.

* * *

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

<http://senate-senat.ca/enev-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:

Baker, P.C.

Brown

*Cowan

(or Tardif)

Johnson

Lang

*LeBreton, P.C.

(or Carignan)

Massicotte

Patterson

Ringuette

Seidman

Sibbeston

Wallace

** Ex Officio Members of the committee*

Other Senators who have participated in this study:

The Honourable Senators Boisvenu, Frum, Ogilvie and White

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Marc LeBlanc, Analyst

Sam Banks, Analyst

Senate Committees Directorate:

Maritza Jean-Pierre, Administrative Assistant

Clerk of the Committee:

Lynn Gordon

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, October 30, 2012:

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Poirier:

That, in accordance with rule 10-11(1), the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject-matter of all of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures, introduced in the House of Commons on October 18, 2012, in advance of the said bill coming before the Senate;

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to sit for the purposes of its study of the subject-matter of Bill C-45 even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto; and

That, in addition, and notwithstanding any normal practice:

1. The following committees be separately authorized to examine the subject-matter of the following elements contained in Bill C-45 in advance of it coming before the Senate:

(a) the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce: those elements contained in Divisions 1, 3, 6 and 14 of Part 4;

(b) the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources: those elements contained in Divisions 4, 18 and 21 of Part 4;

(c) the Standing Senate Committee on Transport and Communications: those elements contained in Divisions 5, 12 and 20 of Part 4;

(d) the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples: those elements contained in Division 8 of Part 4; and

(e) the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry: those elements contained in Division 19 of Part 4;

2. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject-matter of particular elements of Bill C-45 submit their final reports to the Senate no later than November 30, 2012; and

3. As the reports from the various committees authorized to examine the subject-matter of particular elements of Bill C-45 are tabled in the Senate, they be deemed referred to the Standing Senate Committee on National Finance so that it may take those reports into consideration during its study of the subject-matter of all of Bill C- 45.

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

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has concluded its pre-study of the subject-matter of certain elements of Part 4 of Bill C-45, a second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures, on November 22, 2012. The committee held 5 meetings and heard from 19 witnesses across a range of stakeholder interests and received submissions of written evidence.

Some of the amendments build on earlier changes to legislation as set out in Bill C-38, now the *Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act*, which received royal assent on June 29, 2012. For example, Bill C-45 contains transitional provisions to clarify that an authorization provided under the previous *Fisheries Act* applies in the current Act and that the conditions of the authorization may be applied consistent with the new provisions of the Act. Similarly, the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* is amended to clarify obligations for federal authorities for environmental assessments on federal lands. As well, the definition of “aboriginal fishery” in the amended *Fisheries Act* is clarified to include fish harvested by an Aboriginal organization for “any purposes set out in a land claims agreement entered into with an Aboriginal organization,” in addition to fish harvested for food, social or ceremonial purposes. This change is intended to provide flexibility to ensure the protection provisions apply to food, social and ceremonial fisheries defined within a current or future land claim agreement.

This bill further seeks to amend the *Navigable Waters Protection Act* to streamline and modernize the regulatory regime for navigation. The Act was recently amended in 2009 by Bill C-10, the *Budget Implementation Act, 2009*, which established classes of waters and works. Works that meet criteria set out in the *Minor Works and Waters (Navigable Waters Protection Act) Order* are pre-approved under the Act. Further amendments were made to the Act by Bill C-38 in June 2012. These amendments exempted international and interprovincial power lines from the requirements of the *Navigable Waters Protection Act* and gave the National Energy Board jurisdiction over navigable waters where pipelines and power lines are concerned.

The *Navigable Waters Protection Act* is further amended by Bill C-45 by restricting its application to specific navigable waters that are set out in Schedule 2 of the Act. This seeks to allow Transport Canada to focus its resources on Canada’s busiest waterways and exclude those waterways not heavily navigated from Transport Canada's oversight. The aim of this change is to reduce unnecessary project reviews and the backlog and delays these reviews have created. The

Act is enhanced with the introduction of an administrative monetary penalty regime. Under this scheme, the maximum penalty for violation is \$5,000 in the case of an individual, and \$40,000 in any other case.

Amendments in Bill C-45 build on earlier consultations that resulted in Bill C-38 or from conversations with project proponents, the provinces and stakeholders in the implementation of that bill. Given this, public consultations were not held prior to the introduction of Bill C-45.

The Fisheries Act

Division 4 of Part 4 makes targeted and focused amendments to the *Fisheries Act* to provide greater legal clarity and certainty regarding some of the *Fisheries Act* amendments made by Bill C-38 in June 2012.

This part of the bill amends the *Fisheries Act* and some clauses of Bill C-38 relevant to that Act but not yet in force, in four areas: obstruction to fish passage; allotment of fines; the definition of Aboriginal fisheries; and transitional provisions for existing permits for killing or harmful alteration of habitat. The prohibitions on the obstruction of passage of fish are amended to bring the wording in line with the definition of a “fishery” and move them under “General Prohibitions” to clarify that section 35 of the *Fisheries Act* clearly applies to any obstacle to fish passage. The prohibition on the use or placement of “any kind of net or other fishing apparatus, logs or any material of any kind in the unobstructed part of a river, stream or tidal stream” would be deleted from Bill C-38 and therefore from the *Fisheries Act*. Fines received in respect of offences under the current part of the *Fisheries Act* entitled Fish Habitat Protection and Pollution Prevention (to become Fisheries Protection and Pollution Prevention when the relevant clauses of Bill C-38 come into force) would be credited to the Environmental Damages Fund, and powers would be given to courts to direct these funds to specific entities. This is similar to the regime currently in place in the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*.

“Aboriginal fisheries” is clarified to include fish harvested by an Aboriginal organization for “any purposes set out in a land claims agreement entered into with an Aboriginal organization,” in addition to fish harvested for food, social or ceremonial purposes. Transitional provisions in Bill C-45 suspend offences for non-compliance with conditions in existing permits for killing fish or habitat damage that are still in force at the time of coming into force of these changes.

Offences would not apply for up to 210 days while, on application by the owner, the Minister decides how existing permits will be applied under the new prohibitions.

The Navigable Waters Protection Act

Amendments to the *Navigable Waters Protection Act* build on earlier changes to that Act made in 2009. At that time, the Act was amended to allow the Minister to issue the *Minor Works and Waters (Navigable Waters Protection Act) Order*. This created a class of “minor works” that were considered low-risk to navigation, such as docks and boathouse, and “minor waters” that are not reasonably navigable by the public. Minor works and works on minor waters may be built as pre-approved as long as they conform to specified criteria.

Bill C-45 re-names the *Navigable Waters Protection Act* the Navigation Protection Act, and limits its application to those navigable waters listed in Schedule 2 of the Act. These bodies would include 100 listed oceans and lakes, as well as 62 listed rivers and riverines. The Act could also potentially apply in respect of a work on a navigable body of water that is not listed in the schedule, but only on the request of a proposed work’s owner. The amendments would modify the approval process under the Act, such that the owner of a proposed work (human-made structure, filling or excavating) in, on, over, under, through or across a listed navigable water would submit notice of the proposed work to the Minister of Transport. The Minister would then determine whether the work is likely to substantially interfere with navigation. If it is not likely to do so, the work would be permitted to be carried out in accordance with requirements imposed under the Act, or a regulation or order made under the Act. If the Minister determines that the work is likely to substantially interfere with navigation, he or she would either approve the work subject to terms and conditions, or reject it if in the public interest to do so.

The revised Act would give the Minister the power to designate any works as “minor works,” as well as to designate any of the navigable waters listed in the schedule as “minor waters.” The effect of such designations would be that the owner of a “minor work”, or a work related to a “minor water”, would not be required to apply to the Minister for approval of the work. Rather, owners would be responsible for following the requirements under the Act, and any regulations or orders made under the Act, in carrying out the work.

Division 18 would provide for administrative monetary penalties to be issued under the Act and would include amendments related to administration and enforcement, and offences and punishment, as well as transitional and coordinating provisions, and consequential amendments.

The Canadian Environmental Assessment Act, 2012

The amendments that Division 21 of Part 4 would make to the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* (CEAA 2012) are mostly technical in nature, clarifying the existing provisions of the CEAA 2012 and better aligning the French and English versions. One substantive change would clarify that, following an environmental assessment that results in a designated project being allowed to proceed subject to conditions, those conditions may include more than the implementation of mitigation measures and a follow-up program. The amendment proposes broader language with respect to the conditions to ensure that a decision statement can include administrative requirements such as reporting on the implementation of mitigation or providing information on monitoring and follow-up.

A second substantive but transitional change would, until 1 January 2014, make CEAA 2012 applicable to a designated project that would have been required to undergo an environmental assessment under the former *Canadian Environmental Assessment Act* (despite it having been determined under the former Act that an environmental assessment was likely not required), if the federal involvement (such as permitting) that actually would have triggered the former Act is still required for the project to go ahead.

What the committee heard

Officials from the Canadian Environmental Assessment Agency, Fisheries and Oceans Canada and Transport Canada appeared before the committee to discuss the bill, as did representatives of industry, environmental and recreational groups and Aboriginal stakeholders.

The committee heard broadly supportive views that the amendments will improve the efficiency of environmental outcomes from regulatory reviews and environmental assessments for major infrastructure projects, while maintaining Canada's strong record of responsible development. The committee was assured that the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*, the *Fisheries Act* and the proposed Navigation Protection Act, together with existing protections set out in the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, the *Fisheries Act* and the *Species at*

Risk Act and provincial legislation will continue to safeguard Canada's waters and the environment.

Representatives from the Canadian Association of Petroleum Producers, the Canadian Construction Association, and the Canadian Energy Pipeline Association stressed the importance of improving Canada's regulatory framework as fundamental to attracting the investment required to create Canadian jobs, economic growth and energy security in an increasingly competitive global market. They stressed that regulatory efficacy and efficiency are both crucial in Canada's effort to be internationally competitive. It was their view that Bill C-45 will help achieve this.

The Canadian Energy Pipeline Association further stated that consolidating responsibility with the National Energy Board for watercourse crossings on pipelines under their jurisdiction as primary regulator is a positive step. This will create a more efficient permitting process and reinforce accountability with a single regulator.

The Canadian Construction Association, in supporting the amendments, stated that the changes to the *Navigable Waters Protection Act* will reduce the regulatory burden and focus resources on projects on waters where regulation is warranted and appropriate to protect navigation. This will provide certainty to proponents about which works and waters are designated as requiring approval.

Industry representatives gave an example of the uncertainty, unnecessary project reviews, delays these reviews have created and additional expenses caused by assessments of projects that were unlikely to result in significant impediments to navigation. The Saskatchewan Association of Rural Municipalities described an infrastructure project that was delayed by over a year and required additional time and money to accommodate non-existent public water travel. According to this organization, this example was one of many and the amendments in Bill C-45, in removing unnecessary requirements for waterways with no navigational impact, will help ensure that much needed repair and replacements of rural road networks will be done in a timely manner with no unnecessary additional costs. This was corroborated by Transport Canada officials, who told the committee that the current volume of applications for approval is so large that there are inevitable backlogs. They stated that these backlogs are delaying essential infrastructure projects

by months and even years. Accordingly, the Saskatchewan Association of Rural Municipalities welcomed the changes brought forward in Bill C-45.

Transport Canada officials advised the committee that in the three years since the introduction of the 2009 amendment resulting in the *Minor Works and Waters (Navigable Waters Protection Act) Order*, Transport Canada is not aware of a single complaint that has arisen from minor works or works on minor waters. Industry and environmental representatives similarly confirmed the lack of litigation or complaints stemming from those Orders.

Amendments to the *Navigable Waters Protection Act* would allow an owner of a planned work to opt into the regulatory process if the Minister deems it justified in the circumstances. That is, where a proponent wishes to build a work in a non-listed navigable water, the proponent may ask the Minister to review and, if appropriate, approve the work and be regulated under the *Navigation Protection Act* in the same way that projects in listed waterways would be. Witnesses were broadly supportive of the ability to benefit from the additional certainty provided by the regulatory regime applied to listed waters and thus avoid uncertainty about building in unlisted waterways.

Some concerns

The committee also heard concerns about the amendments to the *Navigable Waters Protection Act* and the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*.

The Canadian Association of Petroleum Producers expressed some concern about amendments to the *Navigable Waters Protection Act* that they felt may give rise to potential unintended consequences without further clarification or context being provided in the legislation.

Clause 321 of Bill C-45 amends sections 22 and 23 of the proposed *Navigation Protection Act* concerning depositing of material into waters less than 36 meters deep and prohibits the dewatering of any navigable water. There is a concern that these provisions could be interpreted to have very broad and unintended application.

Section 22 prohibits the throwing or depositing of rocks or other materials into navigable waters less than 36 metres in depth. This clause is not limited to activities that may substantially interfere with navigation and thus also applies to activities that may not have any impact on navigation. This, in turn, could result in unintended consequences such as capturing minor rock

deposits on the edge of a waterway or deposits into tailings ponds. It was suggested that this section be restricted to those activities that would substantially interfere with navigation.

A new section 23 prohibits the dewatering of any navigable water. It was observed that the Act does not define “dewatering”. Without clarity on what is meant by dewatering there is potential for the removal of any water from any water body to become subject to the legislation. Absent a definition, dewatering might be interpreted to include water withdrawals that do not have any effect on navigation and are otherwise subject to provincial regulation, and may have material impacts on industrial, municipal, and private users of surface waters. Witnesses recommended that the term dewatering be defined so as to permit the removal of water unless it creates a significant impediment to navigation, and the dewatering prohibition restricted to the navigable waters listed in Schedule 2 of the proposed Navigation Protection Act.

Similarly, the Canadian Construction Association noted clauses 430 and 431 of Bill C-45 amend sections 66 and 67 of CEAA 2012, which address duties of certain authorities and projects carried out on federal lands. These sections of CEAA 2012 require that a federal authority or specified body must not carry out a "project" on federal lands unless, among other things, it determines that the carrying out of the project is not likely to cause significant adverse environmental effects.

For these clauses of the bill, a "project" is defined as a physical activity that is carried out in relation to a physical work. Bill C-38 established that only "designated projects" require environmental assessments. "Designated projects" are projects such as large power plants, mines or offshore oil developments which have the potential to result in significant adverse environmental effects, thereby warranting environmental assessment under CEAA 2012. The definition of "project" in clause 430 of Bill C-45 includes all physical works and associated activities that are not designated projects. There is a concern that without clarification, federal authorities could interpret clause 431 of Bill C-45 as requiring an informal environmental assessment for projects on federal lands; an assessment that would have none of the formal processes or time frames set out for environmental assessments for designated projects as set out under CEAA 2012. The ambiguity arises because the authority is given some decision-making power to determine whether the project is likely or not to cause significant environmental effects. However, the Act is silent as to how this will be achieved; there is no guidance as to how the

authority will make this determination and fulfil its responsibility. This could then be interpreted to mean requiring an environmental assessment. It was suggested that Parliament consider eliminating the requirement for federal authorities to make the determination whether the project is likely or not to cause significant environmental effects. Failing that, it was believed that Parliament should amend these sections to establish a strict process and rules of conduct for these determinations made by authorities, including timelines like those that apply to the assessment of designated projects under CEAA 2012.

The Canadian Hydropower Association and the Canadian Electricity Association submitted written comments confined to CEAA 2012. It should be noted that their comments do not address any of the amendments proposed in Bill C-45 but rather relate to CEAA 2012 more generally as it was established under Bill C-38. The Canadian Hydropower Association and the Canadian Electricity Association observed that CEAA 2012 does not provide for amendment of the conditions of the decision statement if subsequent construction and operation of a project results in the need for changes. After a decision statement has been made and as the project progresses through design and construction, it may be necessary to change the project design or mitigation measures in light of new information. For example, additional field data gathered during the early phases of the implementation of a project may show that a specific mitigation measure that was envisaged during the environmental assessment will not work while another measure can ensure the desired environmental outcome. In light of this, they recommend amending CEAA 2012 to provide the power for decision maker to amend the conditions in a decision statement, provided specific conditions are met. A proposed amendment to this effect is set out in the Appendix C to this report for consideration when CEAA 2012 is further studied.

They also provided suggestions to ensure consistency and alignment between the environmental assessment decision statement and any necessary authorizations that are conditions of that decision. They noted that in some circumstances it may not be possible to detail all the necessary mitigation or compensation measures in a decision statement if detailed information is pending but not yet received at the time the decision statement is issued. This creates difficulties for project proponents who require certainty that subsequent authorizations will not be inconsistent with the mitigation and compensation measures committed to and accepted during the environmental assessment. Accordingly, the Canadian Hydropower Association and the Canadian Electricity Association recommend amending CEAA 2012 to require that any permits,

approvals or authorizations to be issued or delegated by federal authorities after an environmental assessment has been concluded must be consistent with the conditions established in the decision statement. This must also apply to permits, approvals and authorizations issued by provincial authorities where a provincial environmental assessment process has been substituted for the federal process. A proposed amendment to this effect is set out in the Appendix C to this report for study at the appropriate time.

The Canadian Hydropower Association and the Canadian Electricity Association further pointed out an inconsistency between CEAA 2012 and the *Species at Risk Act* concerning requirements for environmental assessments. They note that under CEAA 2012, responsible authorities must examine the impacts on listed aquatic species and migratory birds when undertaking an environmental assessment. However, the *Species at Risk Act* requires responsible authorities to consider all species listed in that Act. If not clarified, this inconsistency could result in an application for judicial review from a third party on the basis that that impacts on terrestrial species or other plants listed under the *Species at Risk Act* should have been considered.

Additionally, while CEAA 2012 establishes timelines for screenings and for environmental assessments, there is no time limit for the period between the end of the screening with the posting of a decision by the Canadian Environmental Assessment Agency under s.12, and the beginning of the environmental assessment with the posting of the Notice of Commencement under s.17. The Canadian Hydropower Association and the Canadian Electricity Association suggest there should be a maximum of 15 days for this interval. A proposed amendment to this effect is set out in the Appendix C to this report for study at such time as the Act is further examined.

A number of witnesses commented on the lack of consultation prior to the introduction of the amendments in Bill C-45. The Assembly of First Nations noted that the federal government has a constitutional duty to consult with First Nations when Crown conduct may adversely impact established or potential Aboriginal and treaty rights. According to the Assembly of First Nations, meaningful consultation would have consisted of the department sharing information and giving the Assembly of First Nations a comment period in which they could examine the proposed amendments, make recommendations and propose changes prior to the introduction of the bill. Aside from some high level technical briefings that were lacking in the specificity that resulted in

these amendments, this did not occur in advance of the amendments to legislation set out in the bill. Moreover, the Assembly of First Nations stated that CEAA, 2012, the *Fisheries Act* and the proposed Navigation Protection Act are silent in terms of specifying whether or how the Crown is to discharge its duty to consult with and accommodate First Nations.

The World Wildlife Fund-Canada, Ecojustice and the West Coast Environmental Law Association also commented on the lack of meaningful stakeholder and public consultation and limited transparency in decision-making prior to the introduction of Bill C-45. The World Wildlife Fund-Canada advised the committee they participated in a conference call briefing on the proposed amendments to the *Navigable Waters Protection Act* with staff from Transport Canada on October 19, 2012, one day after the bill was tabled in Parliament. A request for specific, detailed information on the process and criteria used to select waters for listing in Schedule 2 has yet to receive a response. The West Coast Environmental Law Association also noted a lack of transparency in how the Minister is to decide whether to allow an owner of a work on an unlisted water to opt in to the legislative framework. They suggest the bill be amended to include some criteria to be used by the Minister in reaching this decision.

With respect to amendments to the *Fisheries Act* and the definition of an “aboriginal fishery”, the Assembly of First Nations is concerned about an attempt to legislate a definition as to which fisheries qualify as Aboriginal. They state that it is up to each First Nation to determine the extent and nature of their fisheries, and leaving avenues open for departmental policy to define food, social and ceremonial fisheries or which fisheries qualify as those within a land claim agreement may result in infringement of First Nation rights guaranteed under the *Constitution Act, 1982*. They fear that an interpretation that is not flexible will create an opportunity for abrogating and derogating First Nation rights by allowing for species that First Nations fish to continue to decline in population, potentially past the point of recovery, to the detriment of the ability to continue to exercise a right to fish. Accordingly, they suggest Bill C-45 be amended to make it clear that all traditional fisheries must be protected, whether currently practised or whether in a period of recovery to allow for future practice. Moreover, fisheries within treaties as well as land claim agreements, and fisheries practised for the purpose consistent with an Aboriginal right must be included as Aboriginal fisheries.

The Assembly of First Nations also voiced concern about the breadth and discretion in administering the Environmental Damages Fund for purposes related to conservation and protection of fish, fish habitat, the restoration of fish habitat, or for administering the fund. They state that First Nations are distinct resource users recognized by the *Fisheries Act* and have unique fisheries uses that differ from others that may be overlooked in favour of compensating larger commercial or recreational fisheries. As well, First Nations have specific insight and interests that should be taken into account when making funding decisions. The Assembly of First Nations recommends that First Nations technicians are included in the technical body that reviews proposals for the Environmental Damages Fund and that the fund adopt a preference system similar to that in the 1986 Habitat Policy to assess funding proposals.

Several witnesses raised a number of points about the amendments to the *Navigable Waters Protection Act*. The World Wildlife Fund-Canada, Mountain Equipment Co-op and Ecojustice expressed disappointment with the decision to focus on the commercial navigation aspect of waters and not on waterways and watercourses as part of an ecosystem. These witnesses advised the committee that protecting all waterways also protects the economic and health benefits provided by the water itself. In their opinion, protecting waterways benefits Canadians by ensuring that development does not negatively affect water supplies, fish and fisheries, ecosystems and natural water purification and filtration services. In their view, it is not possible to separate navigation from the health of the aquatic environment.

Mountain Equipment Co-op, the West Coast Environmental Law Association, the World Wildlife Fund-Canada and Ecojustice raised several points about the amendments to the *Navigable Waters Protection Act* set out in Bill C-45. They were concerned about the narrowing of the scope of the Act to the waters listed in Schedule 2 of Bill C-45. They stated that, without federal oversight, navigation on most of Canada's waterways will be left to the protection of the common law right to navigation. They note that Canada's waterways are public resources and that there is a public, common law right to navigate waters; this can only be limited if the works impeding navigation are clearly authorized by statute. In reducing the number of waterways requiring approval for works, Bill C-45 raises the potential that works will be built which may impede navigation but which are not approved by statute.

The West Coast Environmental Law Association, Mountain Equipment Co-op, Ecojustice and the Lake Ontario Waterkeeper noted that the common law right to navigation right is enforceable by citizens by bringing an action in public nuisance before the courts. Not only is such an action reactive – that is, it is usually brought after navigation has been affected – but litigation is generally a costly undertaking. Moreover, Ecojustice was concerned that an action in public nuisance brought by a private citizen inappropriately shifts the protection of a public right on to private citizens. It was further suggested that reducing the number of waterways subject to regulation will result in increased uncertainty and litigation for projects on unregulated waters that interfere with navigation.

The Assembly of First Nations echoed this concern about the increased potential for litigation under the proposed Navigation Protection Act. They advised the committee that the scheme for approving works in listed waters as set out in section 5 of the Act provides no consideration of, or ways for, considering First Nation rights issues. This means that if the Minister makes a decision on a work or a project that affects First Nation rights, there is no statutory authority for him or her to consider those rights when granting an approval. In the opinion of the Assembly of First Nations, this all but guarantees costly and complex litigation related to project approvals. Because the statutory scheme lacks a means to consider First Nations rights and thus the Minister is simply unable to do so, the Minister is bound to encounter litigation when deciding to approve a project. If the Minister does not consider First Nation rights in deciding whether to grant an approval, the government may face judicial review on the grounds that it failed in its constitutional duty to consult with affected First Nations. If the Minister does consider First Nation rights, then a project proponent may seek judicial review of the Minister's decision on the basis that the decision was made inconsistent with the established statutory scheme. Moreover, as there is no statutory obligation or duty on project proponents to consult with First Nations prior to building on unlisted waters, this raises the potential for further litigation if the work prevents access to fisheries or water resources for First Nations.

Ecojustice, Mountain Equipment Co-op and the Lake Ontario Waterkeeper were also concerned that the proposed Navigation Protection Act removes automatic public notice and comment provisions for projects. Under the current *Navigable Waters Protection Act*, public notice and comment periods are mandatory for projects that will substantially interfere with navigation. The proposed Navigation Protection Act would make all public notice and comment requirements

discretionary and public notice and comment opportunities would not be required for projects that would not substantially interfere with navigation. Given the discretionary nature for notice for projects that would substantially interfere with navigation, these witnesses were concerned that this could result in projects being approved and built without public notice or opportunity to comment. It was their view that without knowing what works are being planned, it will be difficult to ensure that they do not interfere with the right of navigation or that they will not pose a risk to the safety of water users.

The World Wildlife Fund-Canada, the West Coast Environmental Law Association, Ecojustice and the Lake Ontario Waterkeeper observed that focusing resources on listed waterways will mean no federal oversight of navigational matters such as dewatering and depositing material into waterways on unlisted rivers, lakes and streams. Moreover, because only the federal government has constitutional jurisdiction over navigation, this potential gap cannot be filled by the provinces or territories. Similarly, the West Coast Environmental Law Association questioned the capacity to enforce the *Fisheries Act* in light of reduced resources. Witnesses further noted that in restricting federal oversight to commercial navigation in waters listed in Schedule 2, it will be difficult to assess and understand the impacts of these amendments on the water and the aquatic environment because the majority of Canadian waterways will no longer be subject to federal monitoring, target or goal setting at the ecosystem level.

Mountain Equipment Co-op and the World Wildlife Fund-Canada observed that outdoor recreation and tourism contributes significantly to the Canadian economy and that recreationalists, outdoor business and marina owners, angling outfitters and others in the outdoor economy rely on access to and the navigability of waterways for their livelihood. They suggest that excluding navigation rights from unlisted waterways is tantamount to excluding the economic, cultural, and social benefits that derive from water-based outdoor recreation. It is their fear that the focus on commercial navigation minimizes the importance of paddling, recreational boating, fishing, hunting, and other water-based recreational activities. In their view, such an approach marginalizes the outdoor recreation and tourism industry.

Concern was expressed regarding changes in the *Fisheries Act* relating to the obstruction of fish passage. The amendments to that Act in Bill C-38 in June 2012, which are not yet in force, prohibited the obstruction of more than two thirds of the width of any river or stream or more

than one-third of the main channel at low tide of any tidal stream. This prohibition did not include an authorization scheme to allow the government to permit such obstructions under specified circumstances. This could pose difficulties for project proponents seeking to build a dam or other obstruction across a river or stream. Accordingly, Bill C-45 amends the pending *Fisheries Act* changes to remove the prohibition of obstruction of more than two-thirds of the width of the river or a stream. Therefore, the need for an authorization is no longer an issue.

Rather, the prohibition against obstructing fish passage is found in section 35 of the *Fisheries Act*, which prohibits serious harm to any commercial, recreational or Aboriginal fishery or any fish that supports such a fishery, unless authorized. The concern is that this leaves fish that are not part of, or do not support a commercial, recreational or Aboriginal fishery with no protection, particularly with respect to their habitat.

Moreover, with respect to the prohibition against seines, nets, weirs, or other fish appliances that obstruct “more than two thirds of the width of any river or stream or more than one third of the width of the main channel at low tide of any tidal stream”, the Assembly of First Nations asserts this may result in the infringement of First Nation rights. Certain First Nation fisheries use seines and weirs that extend across entire rivers for fishing purposes as well as for purposes to count and monitor fish stocks. As the right to practice these fisheries is protected by the Constitution, it is unclear how this right will be accommodated under the *Fisheries Act* as amended.

The West Coast Environmental Law Association, Mountain Equipment Co-op, the World Wildlife Fund-Canada, Ecojustice and the Assembly of First Nations noted that C-45 contains significant legislative changes, and to bring such amendments in an omnibus budget bill is regrettable. They were of the opinion that it would be preferable to separate the navigation legislation from the bill and to address each element in a timely but thorough manner through a multi-stakeholder process that would ensure public participation and scrutiny.

APPENDIX A: Witness List

Meeting of November 22, 2012

Mark Mattson, President (*Lake Ontario Waterkeeper*)
 Audrey Mayes, Senior Policy Analyst (*Assembly of First Nations*)
 Dan Pujdak, Policy Analyst (*Assembly of First Nations*)

Meeting of November 20, 2012

Rachel Forbes, Staff Counsel (*West Coast Environmental Law Association*)
 David Labistour, Chief Executive Officer (*Mountain Equipment Co-op*)
 Tony Maas, Director, Freshwater Program (*World Wildlife Fund - Canada*)

Meeting of November 8, 2012

William Amos, Director, Ecojustice Clinic, University of Ottawa (*Ecojustice Canada*)
 Ian Miron, Student (*Ecojustice Canada*)
 Ray Orb, Vice President (*Saskatchewan Association of Rural Municipalities*)

Meeting of November 6, 2012

Jeff Barnes, Member (*Canadian Construction Association*)
 Bob Bleaney, Vice President, External Relations (*Canadian Association of Petroleum Producers*)
 Phil Langille, Manager, Federal Regulatory and Northern Affairs (*Canadian Association of Petroleum Producers*)
 Kim McCaig, Vice President and Chief Operating Officer (*Canadian Energy Pipeline Association*)

Meeting of November 1, 2012

Nathan Gorall, Director General, Navigable Waters Protection Task Force (*Transport Canada*)
 Jeff MacDonald, Director General, Legislative and Intergovernmental Affairs (*Fisheries and Oceans Canada*)
 John McCauley, Director, Legislative and Regulatory Affairs Division (*Canadian Environmental Assessment Agency*)
 Steve Mongrain, Senior Policy Advisor, Policy Development Sector (*Canadian Environmental Assessment Agency*)
 Ekaterina Ohandjanian, Legal Counsel (*Transport Canada*)
 Kevin Stringer, Assistant Deputy Minister, Ecosystems and Oceans Science Sector (*Fisheries and Oceans Canada*)

APPENDIX B: Brief submitted but did not appear before the committee

Joint Submission – Canadian Electricity Association and the Canadian Hydropower Association.

APPENDIX C: CHA-CEA- Proposed Amendments – CEAA 2012

CHA-CEA Proposed Amendments - CEAA 2012

November 16, 2012

In our sector, CEAA 2012 will reduce duplication, improve timelines, avoid triggering the federal EA process for minor projects and clarify responsibilities. Since the majority of our projects are also subject to provincial EA, all impacts will continue to be addressed without any compromise to environmental protection.

We have reviewed CEAA 2012 and the amendments to CEAA 2012 included in Bill C-45 carefully and suggest some minor amendments to facilitate the application of the Act to electricity sector projects:

1) Give an explicit power to amend the conditions of decision statements to the Minister.

Currently, there are no provisions in CEAA 2012 for amendment of the conditions of the decision statement if subsequent construction and operation of a project results in the need for changes. Often, as detailed engineering progresses or new information becomes available during construction after the decision under the CEAA, changes to project design or mitigation measures become necessary. For example, additional field data gathered during the early phases of the implementation of a project may show that a specific mitigation measure that was envisaged during the environmental assessment will not work while another measure can ensure the desired environmental outcome.

Recommendation: *The following language is designed to provide the power to the decision maker to amend the conditions in a decision statement, provided specific conditions are met.*

Consequential amendment to s. 54

(7) For greater certainty, a decision statement issued under this section includes an amendment to the decision statement made under section 54.1.

Amending power

54.1 (1) For the purpose of this section, the following definitions apply:

“new information” means information regarding

(a) additional detail or changes to the design, construction or operation of the designated project;

or

(b) additional detail or changes to the environmental effects referred to in subsection 5(1) that was not available at the time the decision was made under section 52.

“existing conditions” means conditions included in a decision statement under section 54.

(2) Subject to subsections (3) to (5) the decision maker referred to in sections 27, 36, 47 and 51 may amend a decision statement issued under section 54.

Scope of amendments

(3) An amendment to the decision statement issued under subsection 54.1(2) may:

- (a) amend the existing conditions;
- (b) add new conditions; or
- (c) delete the existing conditions.

Pre-conditions for amendments – amending existing conditions or adding new conditions

(4) An amendment to amend the existing conditions or add new conditions to a decision statement under subsection 54.1(3)(a) and (b) may be made, only if the decision maker

- (a) has received new information; and
- (b) is of the opinion that the amendments to the existing conditions or the proposed additional conditions are necessary to ensure the conclusions in section 52(1)(a) or (b) regarding the adverse environmental effects of the designated project are not significantly altered.

Pre-conditions for amendments – deleting conditions

(5) An amendment to delete conditions in a decision statement under subsection 54.1(3)(c) may be made, only if the decision maker

- (a) has received new information; and
- (b) is of the opinion that the conditions are not necessary to ensure that any significant adverse environmental effects of a designated project are mitigated.

2) Ensure consistency and alignment between the EA and authorization conditions.

This was one of our key recommendations in our submission to the House Standing Committee on Environment and Sustainable Development of November 2011. In Bill C-38, there has been an attempt to address the problem; however the current provisions will not achieve the intended result. We believe that this would be best addressed by improving the relevant provisions of CEAA 2012. This can be done by including the key parameters (or boundaries) of the authorizations, to be obtained under other federal statutes in the CEAA decision statement, which would be made binding upon federal authorities. These provisions of the CEAA should ensure consistency between the EA decision and the authorizations, including in cases where the process is delegated or when a provincial process is substituted for the federal process.

In some circumstances it may not be possible to detail all the mitigation or compensation measures in the CEAA 2012 decision statement if detailed information on the project is pending. However, if detailed information on the project is forthcoming, proponents require certainty that subsequent authorizations will not be inconsistent with the mitigation and compensation measures committed to and accepted during the EA (except to the extent warranted by the additional information).

Recommendation: *The following language is designed to require that any permits, approvals or authorizations to be issued by federal authorities after a CEA assessment has been concluded, must be consistent with the conditions established in CEAA Decision Statements.*

53.1 Notwithstanding the provisions of any act of parliament, when a federal authority exercises a power or performance of a duty or function that would permit a designated project to be carried out, in whole or in part, any further conditions that form part of any agreement, permit, licence, order, approval, or similar document authorising a person or organisation carry out the designated project, in whole or in part, must not include more stringent mitigation measures than are required under the conditions with which the proponent of the designated project must comply under section 53, unless there is an amendment to a decision statement in accordance with section 54.1.

3) In CEAA 2012, the consequential amendment to SARA needs to be clarified.

There is an inconsistency between CEAA 2012 and SARA requirements for EA:

1. according to section 5. (1) of CEAA 2012, the RAs only needs to look at impacts on listed aquatic species and migratory birds; or
2. according to section 79. (1) of SARA they need to consider all listed SARA species.

If not clarified this inconsistency could result in a situation where an EA is done that only looks at impacts on aquatic species and migratory birds, a Decision Statement is rendered, and there is a judicial review brought forward by 3rd parties on the basis that impacts on listed terrestrial species or plants should have been considered.

4) Timelines

CEAA 2012 establishes timelines for screenings and for environmental assessments, but there is no time limit for the period between the end of the screening (posting of the Agency decision under s.12 and the beginning of the EA (posting of the Notice of Commencement under s.17). We suggest a maximum of 15 days for this interval. Section 17 would be amended as follows:

“17. For projects that are subject to a screening, within 15 days after the posting of a decision to conduct an environmental assessment under s.12, the responsible authority with respect to a designated project must ensure that a notice of the commencement of the environmental assessment of a designated project is posted on the Internet site”.

5) Other suggestions on CEAA 2012 and regulations and policies under the new Act.

The ultimate success of the changes to the CEAA will depend not only on the Act but also on the regulations and policies that are adopted under the Act. The CEA and CHA are looking forward to participating in the development of regulations and guidance documents.

Care should be taken in CEAA 2012 and in the Regulations Designating Physical Activities to make sure that projects that were not subject to federal environmental assessment in the past do not become subject to a federal assessment under CEAA 2012, unless there are strong reasons to do so. For example, in the past, most power lines did not trigger the CEAA because there was no trigger. In cases where there were environmental effects in areas of federal jurisdiction (migratory birds, for example), these were usually addressed through participation of federal authorities in provincial processes). This worked well, as the environmental effects were mostly in domains that fall primarily under areas of provincial jurisdiction. We suggest that the Act and the Designated Physical Activities Regulations be reviewed to ensure that this continues to be the case.

SÉNAT



SENATE

CANADA

**Résumé des témoignages sur la teneur des éléments
des sections 4, 18 et 21 de la Partie 4 du projet de loi C-45,
Loi no 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au
Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures**

*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

NOVEMBRE 2012

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 :

Baker, C.P.

Brown

*Cowan

(ou Tardif)

Johnson

Lang

*LeBreton, C.P..

(ou Carignan)

Massicotte

Patterson

Ringuette

Seidman

Sibbeston

Wallace

** Membres d'office du Comité*

Autres sénateurs ayant participé à cette étude:

Les honorables sénateurs Boisvenu, Frum, Ogilvie et White

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Marc LeBlanc, analyste

Sam Banks, analyste

Direction des comités du Sénat :

Maritza Jean-Pierre, adjointe administrative

Greffière du comité

Lynn Gordon

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 30 octobre 2012 :

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Poirier,

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner la teneur complète du projet de loi C-45, Loi no 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, déposé à la Chambre des communes le 18 octobre 2012, avant que ce projet de loi soit présenté au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à siéger pour les fins de son examen de la teneur du projet de loi C-45 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle :

1. Les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-45 avant qu'il soit présenté au Sénat :

a) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des Sections 1, 3, 6 et 14 de la Partie 4;

b) le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles : les éléments des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4;

c) le Comité sénatorial permanent des transports et des communications : les éléments des Sections 5, 12 et 20 de la Partie 4;

d) le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones : les éléments de la Section 8 de la Partie 4;

e) Le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts : les éléments de la Section 19 de la Partie 4;

2. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-45, soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 novembre 2012;

3. Au fur et à mesure que les rapports des comités autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-45 seront déposés au Sénat, ces rapports soient renvoyés d'office au Comité sénatorial permanent des finances nationales afin que ce comité puisse les prendre en considération au cours de son examen de la teneur complète du projet de loi C-45.

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

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Le 22 novembre 2012, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a achevé son étude préliminaire de la teneur de certains éléments de la partie 4 du projet de loi C-45, la Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures. Le Comité a tenu 5 réunions et entendu 19 témoins s'exprimer au nom d'un éventail de parties intéressées; de plus, le Comité a reçu de la documentation.

Certaines des modifications découlent de modifications législatives antérieures exposées dans le projet de loi C-38, maintenant la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, qui a obtenu la sanction royale le 29 juin 2012. Par exemple, le projet de loi C-45 renferme des dispositions transitoires visant à clarifier qu'une autorisation accordée en vertu de la version précédente de la *Loi sur les pêches* s'applique dans la version actuelle de la Loi et que les conditions de l'autorisation peuvent être appliquées conformément aux nouvelles dispositions de la Loi. De même, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* est modifiée de manière à clarifier les obligations des autorités fédérales pour ce qui est des évaluations environnementales visant des terrains domaniaux. De plus, la définition de la « pêche autochtone » dans la version modifiée de la *Loi sur les pêches* est clarifiée de manière à inclure la pêche pratiquée par une organisation autochtone « à des fins prévues dans un accord sur des revendications territoriales conclu avec l'organisation autochtone », en plus de la pêche pratiquée à des fins de consommation personnelle, ou à des fins sociales ou cérémoniales. Il s'agit d'une formulation plus souple assurant que les dispositions de protection puissent s'appliquer aux pêches pratiquées à des fins de consommation personnelle, ou à des fins sociales ou cérémoniales définies dans le cadre d'un accord de revendication territoriale actuel ou futur.

Le projet de loi vise également à modifier la *Loi sur la protection des eaux navigables* de façon à simplifier et à moderniser le régime réglementaire en matière de navigation. En 2009, la Loi a été modifiée par le projet de loi C-10, la *Loi d'exécution du budget de 2009*, dans laquelle on a établi des catégories d'ouvrages et d'eaux. Les ouvrages qui respectent les critères exposés dans l'*Arrêté sur les ouvrages et les eaux secondaires (Loi sur la protection des eaux navigables)* bénéficient d'une approbation préalable aux termes de la Loi. De nouvelles modifications ont été apportées à la Loi au moyen du projet de loi C-38 en juin 2012. Ces modifications ont eu pour effet de soustraire les lignes de transport d'électricité internationales et interprovinciales des exigences de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et d'autoriser l'Office national de

l'énergie à exercer la compétence pour ce qui est des pipelines et lignes de transport d'électricité qui franchissent des eaux navigables.

La *Loi sur la protection des eaux navigables* est modifiée à nouveau par le projet de loi C-45, qui limite son application aux eaux navigables énumérées à l'Annexe 2 de la Loi. Le but est de permettre à Transports Canada de concentrer ses ressources sur les eaux navigables les plus achalandées du Canada et de soustraire les eaux navigables les moins achalandées à la surveillance de Transports Canada. L'objectif de cette modification est de réduire les examens de projet inutiles, ainsi que les arriérés et les retards causés par ces examens. De plus, un régime de sanctions administratives pécuniaires est ajouté à la Loi. Dans le cadre de ce régime, la sanction maximale pour une infraction est de 5 000 \$ pour un particulier et de 40 000 \$ dans tous les autres cas.

Les modifications incluses dans le projet de loi C-45 découlent des consultations antérieures ayant mené au projet de loi C-38 ou de conversations avec les promoteurs de projet, les provinces et les parties touchées par la mise en œuvre du projet de loi. Ainsi, il n'y a pas eu de consultations publiques avant la présentation du projet de loi C-45.

La Loi sur les pêches

La section 4 de la partie 4 apporte des modifications ciblées à la *Loi sur les pêches* afin de procurer plus de clarté et de certitude à certaines des modifications déjà apportées à la *Loi sur les pêches* par le projet de loi C-38 en juin 2012.

Cette partie du projet de loi modifie la *Loi sur les pêches* et certaines dispositions du projet de loi C-38 relatives à cette loi, mais non encore en vigueur, et ce, dans quatre domaines : l'obstruction du passage du poisson, l'affectation des amendes, la définition des pêches autochtones, et les dispositions transitoires relatives aux permis existants pour tuer des poissons ou altérer l'habitat. Les interdictions concernant l'obstruction du passage du poisson sont modifiées afin d'harmoniser la définition d'une « pêche » et de les regrouper sous les « interdictions générales » afin de clarifier que l'article 35 de la *Loi sur les pêches* s'applique à tout obstacle au passage du poisson. L'interdiction d'employer ou de placer « des filets ou autres engins de pêche, des grumes de bois ou des matériaux de quelque nature que ce soit dans la partie non obstruée du cours d'eau ou du chenal » serait supprimée du projet de loi C-38 et donc de la

Loi sur les pêches. Les amendes reçues relativement à des infractions à la partie actuelle de la *Loi sur les pêches* intitulée Protection de l'habitat des poissons et prévention de la pollution (qui deviendra Protection des pêches et prévention de la pollution lorsque les dispositions pertinentes du projet de loi C-38 entreront en vigueur) seront portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement et on autoriserait les tribunaux à demander que ces fonds soient versés à des entités précises (comme c'est le cas avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*).

La notion de « pêche autochtone » est clarifiée de manière à inclure la pêche pratiquée par une organisation autochtone « à des fins prévues dans un accord sur des revendications territoriales conclu avec cette organisation autochtone », et non plus seulement à des fins de consommation personnelle, ou à des fins sociales ou cérémoniales. Des dispositions transitoires du projet de loi C-45 suspendent les infractions relatives au non-respect des conditions des permis actuels (soit pour avoir tué des poissons ou endommagé l'habitat) qui sont toujours valables au moment de l'entrée en vigueur de ces modifications. Ces infractions ne s'appliqueraient plus pendant une période pouvant atteindre 210 jours si le détenteur d'un permis le demande, soit pendant que le ministre décide du sort à réserver aux permis existants à la lumière des nouvelles interdictions.

La Loi sur la protection des eaux navigables

Les modifications à la *Loi sur la protection des eaux navigables* font suite à des modifications déjà apportées à cette Loi en 2009. À l'époque, la Loi avait été modifiée pour permettre au ministre de prendre l'*Arrêté sur les ouvrages et les eaux secondaires (Loi sur la protection des eaux navigables)*. Cet arrêté a créé la catégorie des « ouvrages secondaires » qui comportent de faibles risques pour la navigation, tels que les quais et les remises à bateau, et la catégorie des « eaux secondaires » sur lesquelles le public ne peut pas normalement naviguer. La construction d'ouvrages secondaires et d'ouvrages sur des eaux secondaires bénéficie d'une approbation préalable, dans la mesure où ces ouvrages sont conformes aux critères établis.

Le projet de loi C-45 change le titre de la *Loi sur la protection des eaux navigables* pour Loi sur la protection de la navigation, et limite son application aux eaux navigables énumérées à l'annexe 2 de la Loi. Ces entités comprendraient 100 océans et lacs, de même que 62 fleuves et rivières. La Loi pourrait également s'appliquer à un ouvrage situé sur un cours d'eau navigable qui n'est pas énuméré à l'annexe, mais seulement à la demande du propriétaire de l'ouvrage

projeté. Les modifications modifieraient le processus d’approbation prévu par la Loi de sorte que le propriétaire d’un ouvrage projeté (construction, déversement de remblais ou excavation) dans, sur, sous ou à travers un cours d’eau navigable énuméré à l’annexe 2 devrait transmettre un avis de l’ouvrage projeté au ministre des Transports. Ce dernier devrait alors déterminer si l’ouvrage gênera de manière sérieuse la navigation. S’il est peu probable que ce soit le cas, on autoriserait que l’ouvrage soit réalisé conformément aux exigences prévues dans la Loi, ou dans un règlement ou un arrêté pris en vertu de celle-ci. Si le ministre détermine qu’il est probable que l’ouvrage gênera sérieusement la navigation, il pourrait soit l’approuver en l’assujettissant à certaines conditions, soit le rejeter s’il est dans l’intérêt public de le faire.

La nouvelle loi autoriserait le ministre à désigner certains ouvrages comme des « ouvrages secondaires », de même qu’à désigner certaines zones navigables énumérées à l’annexe comme des « eaux secondaires ». Ces désignations auraient pour effet que le propriétaire d’un « ouvrage secondaire », ou d’un ouvrage relatif à des « eaux secondaires », ne serait plus tenu de faire approuver cet ouvrage par le ministre. Plutôt, les propriétaires devraient respecter les exigences de la Loi et de tout règlement ou arrêté pris en vertu de celle-ci lors de la réalisation de l’ouvrage.

La section 18 prévoirait des sanctions administratives pécuniaires, des modifications relatives à l’administration et à l’application de la Loi ainsi qu’aux infractions et peines, de même que des dispositions transitoires et de coordination, et des modifications corrélatives.

La Loi canadienne sur l’évaluation environnementale (2012)

Les modifications que la section 21 de la partie 4 apporterait à la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale (2012)* (LCEE de 2012) revêtent principalement un caractère administratif : elles visent à clarifier les dispositions actuelles de la LCEE de 2012 et à harmoniser les versions anglaise et française. Signalons un changement important : lorsqu’un projet désigné est autorisé moyennant le respect de certaines conditions, il est possible que ces conditions ne se limitent pas à la mise en œuvre de mesures d’atténuation et d’un programme de suivi. La modification définit les conditions d’une manière plus large, si bien qu’une décision peut inclure l’imposition d’exigences administratives telles que la soumission de rapports sur la mise en œuvre des mesures d’atténuation ou la communication de renseignements sur le contrôle et le suivi.

Un deuxième changement important, mais transitoire, ferait en sorte que la LCEE de 2012 s'appliquerait, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, à un projet désigné qui aurait été tenu de faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de l'ancienne *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (même si on avait déterminé qu'en vertu de cette ancienne Loi, une évaluation environnementale n'était probablement pas requise) si la participation du gouvernement fédéral (par exemple, pour la délivrance d'un permis) qui aurait en fait entraîné l'application de l'ancienne Loi est toujours requise pour que le projet puisse aller de l'avant.

Les témoignages devant le comité

Des représentants de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, de Pêches et Océans Canada et de Transports Canada ont comparu devant le comité pour discuter du projet de loi, tout comme l'ont fait des représentants d'organisations industrielles, environnementalistes et récréatives et des intervenants autochtones.

Les membres du comité ont entendu des avis dans une large mesure favorables, affirmant que les modifications allaient améliorer l'efficacité des examens réglementaires et des évaluations environnementales des grands projets d'infrastructure, tout en préservant l'excellent bilan du Canada en matière de développement responsable. On a assuré le comité que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, la *Loi sur les pêches* et la nouvelle Loi sur la protection de la navigation, jumelées aux mesures de protection existantes exposées dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les espèces en péril* et les lois provinciales, continueraient de protéger les eaux et l'environnement du Canada.

Des représentants de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, de l'Association canadienne de la construction et de l'Association canadienne des pipelines d'énergie ont souligné qu'il était essentiel d'améliorer le cadre réglementaire canadien pour attirer les investissements requis en vue de favoriser la création d'emplois, la croissance économique et la sécurité énergétique dans un marché mondial de plus en plus compétitif. Ils ont souligné que l'efficacité et l'efficience réglementaires revêtent une importance cruciale dans l'effort déployé par le Canada pour assurer sa compétitivité internationale. À leur avis, le projet de loi C-45 allait contribuer à l'atteinte de cet objectif.

L'Association canadienne des pipelines d'énergie a ajouté que la consolidation de la responsabilité – faisant en sorte que l'Office national de l'Énergie soit le principal organisme de réglementation pour ce qui est des pipelines qui traversent des cours d'eau – est une mesure positive. Cela entraînera un processus de délivrance de permis plus efficace et renforcera la responsabilisation du fait qu'il y aura un seul organisme de réglementation.

L'Association canadienne de la construction a appuyé les modifications, affirmant que les changements apportés à la *Loi sur la protection des eaux navigables* allaient réduire le fardeau réglementaire et concentrer les ressources sur les projets ayant une incidence sur des eaux où la réglementation est justifiée et où il est important de protéger la navigation. Pour les promoteurs de projet, ces modifications procureront une plus grande certitude quant aux ouvrages et aux eaux qui nécessitent une approbation.

Les représentants de l'industrie ont présenté un exemple de l'incertitude, des examens de projet inutiles, des retards causés par ces examens de projet, ainsi que des dépenses additionnelles découlant de l'évaluation de projets peu susceptibles d'entraver la navigation de manière importante. L'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan (SRAM) a fait part d'un projet d'infrastructure qui avait été retardé pendant plus d'un an et auquel il avait fallu consacrer des efforts et des fonds additionnels pour tenir compte des droits de navigation du public, même si cette navigation était inexistante. Selon cette organisation, il s'agissait d'un exemple parmi plusieurs et les modifications prévues dans le projet de loi C-45 – en éliminant les exigences inutiles visant les eaux où les ouvrages n'auront aucune incidence sur la navigation – feront en sorte qu'il sera plus facile de réaliser les travaux de réparation et de remplacement des réseaux routiers ruraux dans les délais prévus, sans donner lieu à des coûts additionnels inutiles. Les représentants de Transports Canada ont abondé dans le même sens, signalant au comité que le volume de demandes actuel est si grand que les arriérés sont inévitables. Ils ont affirmé que ces arriérés retardent des projets d'infrastructures essentiels de plusieurs mois et même de plusieurs années. Dans cette optique, l'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan a accueilli favorablement les changements avancés dans le projet de loi C-45.

Des représentants de Transports Canada ont avisé le comité que, au cours des trois années depuis la mise en œuvre de la modification de 2009 ayant mené à l'*Arrêté sur les ouvrages et les eaux secondaires (Loi sur la protection des eaux navigables)*, Transports Canada n'est pas au fait de la

moindre plainte concernant des ouvrages secondaires ou des ouvrages réalisés sur des eaux secondaires. De même, les représentants des organisations industrielles et environnementalistes ont confirmé qu'il n'y avait pas eu de poursuites ou de plaintes à la suite de cet *Arrêté*.

Les modifications à la *Loi sur la protection des eaux navigables* permettraient au propriétaire d'un ouvrage prévu de demander d'être assujéti au processus réglementaire; le ministre pourrait alors accepter la demande s'il estime que les circonstances le justifient. Autrement dit, lorsqu'un promoteur de projet souhaite construire un ouvrage dans des eaux autres que celles mentionnées à l'annexe 2, il peut demander au ministre d'examiner et, s'il y a lieu, d'approuver l'ouvrage et il peut demander d'être assujéti à la Loi sur la protection de la navigation tout comme c'est le cas pour les projets dans les eaux navigables mentionnées à l'annexe. En général, les témoins étaient favorables à cette mesure qui permet de se prévaloir de la certitude additionnelle découlant du régime réglementaire et d'éviter l'incertitude quand on construit dans des eaux autres que celles mentionnées à l'annexe.

Quelques préoccupations

Certains témoins ont fait part de leurs préoccupations concernant les modifications à la *Loi sur la protection des eaux navigables* et à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*.

Selon l'Association canadienne des producteurs pétroliers, certaines modifications à la *Loi sur la protection des eaux navigables* pourraient avoir des conséquences imprévues si elles ne sont pas clarifiées ou mises en contexte davantage dans le texte législatif.

L'article 321 du projet de loi C-45 modifie les articles 22 et 23 de la nouvelle Loi sur la protection de la navigation; ces articles visent le dépôt de matières dans des eaux d'une profondeur inférieure à 36 mètres et interdisent l'assèchement des eaux navigables. L'Association craint que ces dispositions fassent l'objet d'une application très large et imprévue.

Aux termes de l'article 22, il est interdit de jeter ou de déposer de la pierre ou d'autres matières dans des eaux navigables d'une profondeur inférieure à 36 mètres. Cet article ne se limite pas aux activités qui risquent de gêner sérieusement la navigation et, par conséquent, vise aussi les activités qui pourraient n'avoir aucun impact sur la navigation. Ainsi, l'article pourrait avoir des conséquences imprévues en visant, par exemple, des dépôts de matières mineurs ou les dépôts

dans les bassins de résidus. Il a été suggéré de restreindre la portée de cet article de manière à ce qu'il vise uniquement les activités qui risquent de gêner sérieusement la navigation.

Le nouvel article 23 interdit l'assèchement des eaux navigables. Il a été signalé que la Loi ne définit pas l'« assèchement ». Faute d'une clarification de ce qu'on entend par assèchement (« dewatering » en anglais), il est possible que tout prélèvement d'eau d'un cours d'eau soit assujéti à la Loi. Faute d'une définition, l'assèchement pourrait être interprété de manière à inclure les prélèvements d'eau qui n'ont aucune incidence sur la navigation et qui relèvent de la compétence provinciale; de plus, cela pourrait avoir des répercussions importantes sur les utilisateurs industriels, municipaux et privés des eaux de surface. Certains témoins ont recommandé : que le terme « assèchement » soit défini de manière à permettre le prélèvement d'eau à moins qu'il n'entraîne une entrave sérieuse à la navigation; et que l'interdiction d'assèchement ne s'applique qu'aux eaux navigables mentionnées à l'annexe 2 de la nouvelle Loi sur la protection de la navigation.

Dans la même veine, l'Association canadienne de la construction a noté que les articles 430 et 431 du projet de loi C-45 modifient les articles 66 et 67 de la LCEE de 2012, qui portent sur les projets réalisés sur un territoire domanial et les responsabilités de certaines autorités. Aux termes de ces articles de la LCEE de 2012, une autorité fédérale ou tout autre organisme autorisé ne peut réaliser un « projet » sur un territoire domanial que si, entre autres, elle décide que la réalisation du projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants.

Aux fins de ces articles du projet de loi, un « projet » est défini comme étant une activité concrète liée à un ouvrage. Le projet de loi C-38 a établi que seuls les « projets désignés » nécessitent des évaluations environnementales. Les « projets désignés » sont les projets tels que les grandes centrales électriques, les mines ou les installations de forage pétrolier en mer qui sont susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, si bien qu'ils justifient la tenue d'une évaluation environnementale aux termes de la LCEE de 2012. La définition de « projet » à l'article 430 du projet de loi C-45 englobe toutes les activités concrètes liées à des ouvrages qui ne sont pas des projets désignés. Certains craignent que, faute de clarification, les autorités fédérales pourraient interpréter l'article 431 du projet de loi C-45 comme exigeant une évaluation environnementale informelle pour les projets réalisés sur un territoire domanial – une évaluation qui ne comporterait aucun des processus officiels ou des échéanciers établis pour les évaluations

environnementales des projets désignés aux termes de la LCEE de 2012. L'ambiguïté découle du fait que l'article confère à l'autorité fédérale un certain pouvoir de décider si le projet est susceptible ou pas d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Toutefois, la Loi est muette sur les moyens de tirer une telle conclusion; il n'y a aucune indication sur la manière dont l'autorité est censée prendre cette décision et mener à bien sa responsabilité. Une interprétation possible serait de conclure qu'une évaluation environnementale est requise. Il a été suggéré que le législateur envisage d'abolir l'exigence que les autorités fédérales décident si le projet est susceptible ou pas d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. À défaut d'une telle abolition, il a été proposé que le législateur modifie ces articles de manière à établir un processus rigoureux et des règles de conduite pour encadrer de telles décisions par les autorités, y compris des échéanciers comme ceux qui s'appliquent à l'évaluation des projets désignés aux termes de la LCEE de 2012.

Les représentants de l'Association canadienne de l'hydroélectricité et de l'Association canadienne de l'électricité ont soumis des observations écrites qui portaient uniquement sur la LCEE de 2012. Il convient de noter que leurs observations ne visent pas les modifications proposées dans le projet de loi C-45, mais plutôt la LCEE de 2012 de manière générale telle qu'établie aux termes du projet de loi C-38. Les représentants de ces deux associations ont noté que la LCEE de 2012 ne prévoit pas la possibilité de modifier les conditions exposées dans une déclaration de décision si, par la suite, la construction et l'administration du projet mettent en lumière la nécessité de changements. Une fois que la déclaration de décision est faite et que le projet passe aux étapes de la conception et de la construction, il se peut qu'il faille modifier la conception du projet ou certaines mesures d'atténuation à la lumière de nouveaux renseignements. Par exemple, des données de terrain additionnelles recueillies durant les étapes initiales de mise en œuvre d'un projet peuvent indiquer qu'une mesure d'atténuation envisagée durant l'évaluation environnementale s'avérera inefficace, tandis qu'une autre mesure pourrait avoir l'effet environnemental souhaité. Dans cette optique, ils recommandent la modification de la LCEE de 2012 de manière à habiliter le décideur à modifier les conditions exposées dans une déclaration de décision, dans la mesure où des conditions précises sont respectées. Une proposition de modification à cet effet est incluse dans l'annexe C du présent rapport et pourra être prise en considération lorsque la LCEE de 2012 fera de nouveau l'objet d'un examen.

Ils ont également mis de l'avant des suggestions pour assurer la cohérence et l'alignement entre la déclaration de décision issue de l'évaluation environnementale et les autorisations requises qui font partie des conditions de cette décision. Ils ont signalé que, dans certaines circonstances, il n'est pas possible de décrire de manière détaillée les mesures d'atténuation ou de compensation requises dans la déclaration de décision, car des renseignements détaillés n'ont toujours pas été reçus au moment où la déclaration de décision est délivrée. Cela engendre des difficultés pour les promoteurs de projet qui doivent avoir la certitude que les autorisations subséquentes ne seront pas mal agencées aux mesures d'atténuation et de compensation choisies et approuvées durant l'évaluation environnementale. Par conséquent, l'Association canadienne de l'hydroélectricité et de l'Association canadienne de l'électricité recommandent la modification de la LCEE de 2012 de manière à exiger que les permis, approbations ou autorisations devant être accordés ou délégués par les autorités fédérales à la suite d'une évaluation environnementale doivent être conformes aux conditions établies dans la déclaration de décision. Il en va de même pour les permis, approbations ou autorisations accordés par les autorités provinciales lorsqu'un processus provincial d'évaluation environnementale remplace le processus fédéral. Une proposition de modification à cet effet est incluse dans l'annexe C du présent rapport et pourra être prise en considération le moment venu.

Les représentants de l'Association canadienne de l'hydroélectricité et de l'Association canadienne de l'électricité ont également signalé une incohérence entre la LCEE de 2012 et la *Loi sur les espèces en péril* eu égard aux exigences liées aux évaluations environnementales. Ils ont noté que, en vertu de la LCEE de 2012, les autorités responsables doivent examiner les impacts sur les espèces aquatiques et les oiseaux migratoires inscrits lorsqu'ils entreprennent une évaluation environnementale. Toutefois, aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*, les autorités responsables doivent tenir compte de toutes les espèces inscrites. Faute de clarification, cette incohérence pourrait entraîner une demande de contrôle judiciaire présentée par une tierce partie faisant valoir qu'il aurait fallu tenir compte des impacts sur les espèces terrestres ou les végétaux protégés par la *Loi sur les espèces en péril*.

De plus, bien que la LCEE de 2012 établisse des échéanciers pour les examens environnementaux préalables et les évaluations environnementales, il n'y a pas de délai maximal prévu pour la période entre l'achèvement de l'examen environnemental préalable (marqué par l'affichage de la

décision de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale aux termes de l'article 12) et le début de l'évaluation environnementale (marqué par l'affichage de l'avis de début aux termes de l'article 17). Les représentants de l'Association canadienne de l'hydroélectricité et de l'Association canadienne de l'électricité ont suggéré qu'un délai maximal de 15 jours soit établi pour cette période. Une proposition de modification à cet effet est incluse dans l'annexe C du présent rapport et pourra être prise en considération lorsque la Loi sera de nouveau soumise à un examen.

Un certain nombre de témoins ont signalé l'absence de consultations avant la présentation des modifications exposées dans le projet de loi C-45. L'Assemblée des Premières nations a noté que le gouvernement fédéral a le devoir constitutionnel de consulter les Premières nations lorsque les activités de l'État peuvent porter atteinte aux droits ancestraux et issus de traités. Selon l'Assemblée des Premières nations, la tenue de consultations véritables aurait exigé que le ministère lui communique de l'information et lui accorde ensuite une période pour examiner les modifications proposées, formuler des recommandations et proposer des changements avant la présentation du projet de loi. À part quelques séances d'information technique de haut niveau où on n'a pas abordé les questions précises ayant mené aux modifications législatives prévues dans le projet de loi, il n'y a pas eu de telles consultations. De plus, l'Assemblée des Premières nations a affirmé que la LCEE de 2012, la *Loi sur les pêches* et la nouvelle Loi sur la protection de la navigation sont muettes pour ce qui est de savoir si la Couronne doit s'acquitter de son devoir de consulter les Premières nations et de trouver des accommodements et comment elle doit procéder.

Le Fonds mondial pour la nature (Canada), Ecojustice et la West Coast Environmental Law Association ont également signalé l'absence de consultations véritables avec les parties intéressées et le public, de même que le peu de transparence dans le processus décisionnel avant la présentation du projet de loi C-45. Le Fonds mondial pour la nature (Canada) a indiqué avoir participé à une séance d'information par conférence téléphonique au sujet des modifications proposées à la *Loi sur la protection des eaux navigables* avec des employés de Transports Canada le 19 octobre 2012, soit le lendemain du dépôt du projet de loi au Parlement. Une demande de renseignements détaillés et précis sur le processus et les critères utilisés pour le choix des eaux navigables inscrites à l'annexe 2 demeure sans réponse. La West Coast Environmental Law Association a également noté le manque de transparence pour ce qui est de la manière dont le ministre rendra sa décision lorsque le propriétaire d'un ouvrage devant être réalisé sur un cours

d'eau navigable qui n'est pas inscrit à l'annexe 2 demande d'être assujetti au cadre législatif. L'Association demande que le projet de loi soit modifié de manière à inclure les critères qui aideront le ministre à prendre sa décision.

En ce qui a trait aux modifications à la *Loi sur les pêches* et à la définition de la « pêche autochtone », l'Assemblée des Premières nations craint qu'il s'agisse d'une tentative d'inscrire dans la loi une définition des types de pêches qui peuvent être considérées comme étant autochtones. Selon les représentants de l'APN, il incombe à chacune des Premières nations de décider de la nature et de l'envergure de ses pêches, et ouvrir la voie à ce que des politiques ministérielles définissent les pêches pratiquées à des fins de consommation personnelle, ou à des fins sociales ou cérémoniales, ou encore les pêches établies dans le cadre d'un accord de revendication territoriale, pourrait porter atteinte aux droits des Premières nations protégés en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ils craignent qu'une interprétation rigide crée la possibilité de déroger aux droits des Premières nations en permettant que la diminution de certaines espèces pêchées par les Premières nations se poursuive, peut-être au-delà du point où un rétablissement serait possible, si bien qu'il ne serait plus possible d'exercer le droit de pêcher. Par conséquent, ils suggèrent que le projet de loi C-45 soit modifié de manière à clarifier que toutes les pêches traditionnelles doivent être protégées, qu'elles soient pratiquées présentement ou visées par un moratoire visant à permettre sa reprise dans le futur. De plus, les pêches reconnues dans le cadre de traités ou d'accords sur des revendications territoriales et les pêches pratiquées en vertu des droits autochtones doivent être incluses dans les pêches autochtones.

L'Assemblée des Premières nations a également fait valoir des doutes au sujet de l'administration – notamment en ce qui a trait à sa portée et à son pouvoir discrétionnaire – du Fonds pour dommages à l'environnement, relativement à la conservation et à la protection des ressources halieutiques et de leur habitat, ou au rétablissement de l'habitat. Selon les représentants de l'APN, les Premières nations constituent un groupe distinct d'utilisateurs de la ressource reconnu par la *Loi sur les pêches* et leurs utilisations uniques risquent d'être ignorées afin d'indemniser les pêches commerciales ou récréatives dont l'ampleur est plus grande. De plus, les Premières nations ont des points de vue et des intérêts précis dont il faudrait tenir compte dans la prise de décisions sur l'attribution de fonds. L'Assemblée des Premières nations recommande que des experts des Premières nations soient inclus dans le comité d'experts qui

examine les propositions soumises au Fonds pour dommages à l'environnement et que le Fonds adopte un système de préférences similaire à celui de la Politique de gestion de l'habitat du poisson (1986) pour l'évaluation des propositions de financement.

Plusieurs témoins ont soulevé un certain nombre de points au sujet des modifications à la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Le Fonds mondial pour la nature (Canada), Mountain Equipment Co-op et Ecojustice se sont dits déçus de la décision de mettre l'accent sur le volet de la navigation commerciale au lieu de concevoir les cours d'eau et les eaux navigables comme des éléments d'un écosystème. Ces témoins ont indiqué au Comité que la protection de l'ensemble des eaux navigables a pour effet de protéger les avantages économiques et les bienfaits pour la santé de l'eau elle-même. Selon ces témoins, la protection des eaux navigables est avantageuse pour les Canadiens dans la mesure où elle assure que le développement ne nuit pas à l'approvisionnement en eau, aux poissons et aux pêches, aux écosystèmes, à la purification naturelle de l'eau et aux services de filtration. À leur avis, il n'est pas possible de séparer la navigation et la santé du milieu aquatique.

Les représentants de Mountain Equipment Co-op, de la West Coast Environmental Law Association, du Fonds mondial pour la nature (Canada) et d'Ecojustice ont soulevé plusieurs points à propos des modifications à la *Loi sur la protection des eaux navigables* exposées dans le projet de loi C-45. Ils étaient préoccupés par la diminution de la portée de la Loi aux eaux énumérées à l'Annexe 2 de ce projet de loi. Ils ont fait valoir que, sans surveillance fédérale, la navigation sur la plupart des eaux navigables canadiennes relèverait de la protection assurée par le droit à la navigation en vertu de la common law. Ils ont précisé que les eaux navigables du Canada sont des ressources publiques et qu'en vertu de la common law, il existe un droit public à naviguer sur les eaux; ce droit ne peut être limité que si les ouvrages qui gênent la navigation sont clairement autorisés par la loi. En réduisant le nombre d'eaux navigables pour lesquelles la construction d'ouvrages doit être approuvée, le projet de loi C-45 augmente la possibilité que des ouvrages qui gênent la navigation soient construits, sans avoir été approuvés aux termes d'une loi.

La West Coast Environmental Law Association, Mountain Equipment Co-op, Ecojustice et Lake Ontario Waterkeeper ont noté que les citoyens peuvent défendre leur droit à la navigation en vertu de la common law en intentant une action pour nuisance publique devant les tribunaux.

Toutefois, une telle action ne serait intentée qu'après l'obstruction de la navigation, et les poursuites judiciaires sont généralement coûteuses. De plus, selon les représentants d'Ecojustice, la nécessité d'intenter une action pour nuisance publique déplace de manière inappropriée le fardeau de protéger un droit public à de simples citoyens. Ils ont aussi soutenu que la réduction du nombre de voies navigables assujetties à la réglementation aura pour effet d'accroître l'incertitude et les poursuites visant les projets réalisés dans des eaux non réglementées où la navigation a été entravée.

L'Assemblée des Premières nations a répété cette préoccupation au sujet de l'augmentation potentielle des litiges aux termes de la nouvelle Loi sur la protection de la navigation. Selon les représentants de l'APN, le mécanisme prévu pour l'approbation des ouvrages dans les eaux inscrites à l'annexe 2 (exposé à l'article 5 de la Loi) ne tient pas compte et n'établit aucun moyen de tenir compte des questions liées aux droits des Premières nations. Il s'ensuit que si le ministre prend une décision sur un ouvrage ou un projet qui a une incidence sur les Premières nations, il n'y a pas de fondement législatif qui l'habilite à prendre en considération ces droits lorsqu'il envisage d'accorder une approbation. Selon l'Assemblée des Premières nations, il est peu inévitable que de telles approbations de projet entraînent des litiges coûteux et complexes. Étant donné que le mécanisme établi par la Loi ne prévoit aucun moyen de tenir compte des droits des Premières nations et que, par conséquent, le ministre est tout simplement incapable de le faire, ce dernier va sûrement faire face à des litiges lorsqu'il approuvera un projet. Si le ministre ne tient pas compte des droits des Premières nations dans une décision où il approuve un projet, le gouvernement pourrait faire face à une demande de contrôle judiciaire alléguant qu'il a manqué à son devoir constitutionnel de consulter les Premières nations touchées. Si le ministre tient compte des droits des Premières nations, alors le promoteur du projet pourra demander le contrôle judiciaire de la décision du ministre en alléguant que la décision ne découlait pas du mécanisme établi dans la Loi. De plus, étant donné que la Loi ne comporte aucune disposition obligeant les promoteurs de projet de consulter les Premières nations avant de construire des ouvrages dans des eaux non inscrites à l'annexe 2, il pourrait y avoir d'autres litiges si ces ouvrages gênent l'accès des Premières nations à la pêche ou aux ressources en eau.

Les représentants d'Ecojustice, de Mountain Equipment Co-op, et de Lake Ontario Waterkeeper s'inquiétaient aussi du fait que la nouvelle Loi sur la protection de la navigation abolit les

dispositions visant les avis publics et la présentation d'observations. Aux termes de l'actuelle *Loi sur la protection des eaux navigables*, si on estime que des ouvrages gêneront sérieusement la navigation, il faut prévoir des périodes pour l'avis public et la présentation d'observations. Aux termes de la nouvelle Loi sur la protection de la navigation, les dispositions visant les avis publics et la présentation d'observations deviendront discrétionnaires et, en ce qui a trait aux projets qui ne gêneront pas sérieusement la navigation, l'avis public et la période de présentation d'observations ne seraient plus obligatoires. Selon ces témoins, vu la nature discrétionnaire des avis visant les projets entravant sérieusement la navigation, il est possible que des projets soient approuvés et construits sans avis public et sans que la population ait l'occasion de soumettre ses observations. Ils ont soutenu qu'il sera difficile de veiller à ce que ces ouvrages ne portent pas atteinte au droit à la navigation ou ne constituent pas un risque pour la sécurité des utilisateurs si on ignore les ouvrages qui sont prévus.

Le Fonds mondial pour la nature (Canada), la West Coast Environmental Law Association, Ecojustice et Lake Ontario Waterkeeper ont également signalé que la concentration des ressources sur les eaux navigables désignées n'entraînera aucune surveillance fédérale des enjeux tels que l'assèchement et le dépôt de matières dans les rivières, les lacs et les cours d'eau non désignés. De plus, étant donné que, selon la Constitution, seul le gouvernement fédéral a compétence sur la navigation, les provinces et territoires ne peuvent pas combler cette lacune potentielle. Dans la même veine, la West Coast Environmental Law Association a mis en doute la capacité de veiller à l'application de la *Loi sur les pêches* compte tenu de la réduction des ressources. Les témoins ont ajouté qu'en raison de la restriction de la surveillance fédérale à la navigation commerciale sur les eaux énumérées à l'annexe 2, il sera difficile d'évaluer et de comprendre les impacts de ces modifications sur l'eau et le milieu aquatique parce que la plupart des eaux navigables canadiennes ne feront plus l'objet – au niveau de l'écosystème – des activités fédérales de surveillance et d'établissement d'objectifs.

Les représentants de Mountain Equipment Co-op et du Fonds mondial pour la nature (Canada) ont signalé que les activités de plein air et le tourisme contribuent de manière significative à l'économie canadienne et que les professionnels en loisir, les propriétaires de centre de plein air ou de marina, les pourvoyeurs et les autres intervenants du secteur du plein air comptent sur l'accès aux cours d'eau et sur la navigabilité de ces derniers pour gagner leur vie. Selon ces témoins, exclure les droits de navigation sur les eaux non désignées équivaut à exclure les

avantages économiques, culturels et sociaux qui découlent des activités de loisir aquatiques. Ils craignent que la concentration sur la navigation commerciale minimise les activités récréatives telles que le canotage, la navigation de plaisance, la pêche et la chasse. Selon eux, une telle approche marginalise le secteur du plein air et du tourisme.

D'autres intervenants ont fait part de leurs préoccupations au sujet des changements à la *Loi sur les pêches* touchant l'obstruction du passage du poisson. Les modifications à la Loi prévues dans le projet de loi C-38 en juin 2012, qui ne sont pas encore en vigueur, interdisaient l'obstruction de plus des deux tiers de la largeur d'un cours d'eau ou plus d'un tiers à marée basse de la largeur du chenal principal d'un courant de marée. Cette interdiction ne comportait pas de mécanisme d'autorisation permettant au gouvernement d'autoriser de telles obstructions dans des circonstances précises. Cela pourrait créer des difficultés pour les promoteurs de projet qui souhaitent construire un barrage ou un autre obstacle sur un cours d'eau. Ainsi, le projet de loi C-45 modifie les changements prévus à la *Loi sur les pêches* de manière à supprimer l'interdiction d'obstruer plus des deux tiers de la largeur d'un cours d'eau. Par conséquent, l'obligation d'obtenir une autorisation ne constitue plus une difficulté.

L'interdiction de nuire au passage du poisson se trouve plutôt à l'article 35 de la *Loi sur les pêches*, qui interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise ou d'exercer une activité entraînant des dommages sérieux à tout poisson visé par une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou à tout poisson dont dépend une telle pêche, à moins d'avoir obtenu une autorisation. La préoccupation est que cette disposition laisse sans protection le poisson qui n'est pas visé une pêche commerciale, récréative ou autochtone, particulièrement en ce qui concerne son habitat.

De plus, pour ce qui est de l'interdiction touchant tout engin ou équipement de pêche tel que le filet simple, le filet-piège ou la senne qui entraîne l'obstruction de « plus des deux tiers de la largeur d'un cours d'eau ou plus d'un tiers de la largeur à marée basse du chenal principal d'un courant de marée », l'Assemblée des Premières nations affirme que cette interdiction pourrait porter atteinte aux droits des Premières nations. Dans le cadre de certaines pêches, les Premières nations utilisent des sennes et des filets-pièges installés d'un bout à l'autre d'une rivière pour récolter le poisson, mais aussi pour évaluer et surveiller les stocks de poisson. Étant donné que le

droit de pratiquer ces pêches est protégé par la Constitution, il n'est pas clair de quelle manière on tiendra compte de ce droit dans le cadre de la version modifiée de la *Loi sur les pêches*.

La West Coast Environmental Law Association, Mountain Equipment Co-op, le Fonds mondial pour la nature (Canada) et l'Assemblée des Premières nations ont signalé que le projet de loi C-45 contient des modifications législatives importantes et qu'il est regrettable que de telles modifications soient mises de l'avant dans un projet de loi budgétaire omnibus. Ces témoins étaient d'avis qu'il serait préférable de séparer les mesures législatives touchant la navigation et d'examiner chaque mesure dans un délai raisonnable, mais de manière exhaustive, au moyen d'un processus faisant appel à de nombreux intervenants qui assurerait la participation et l'examen du public.

ANNEXE A : Liste des témoins

Réunion du 22 novembre, 2012

Mark Mattson, président (*Lake Ontario Waterkeeper*)
Audrey Mayes, analyste principal des politiques (*Assemblée des Premières Nations*)
Dan Pujdak, analyste des politiques (*Assemblée des Premières Nations*)

Réunion du 20 novembre, 2012

Rachel Forbes, avocate-conseil à l'interne (*West Coast Environmental Law Association*)
David Labistour, président-directeur général (*Mountain Equipment Co-op*)
Tony Maas, directeur, Programme Eau douce (*Fonds mondial pour la nature – Canada*)

Réunion du 8 novembre, 2012

William Amos, directeur, Clinique Ecojustice, Université d'Ottawa (*Ecojustice Canada*)
Ian Miron, étudiant (*Ecojustice Canada*)
Ray Orb, vice-président (*Saskatchewan Association of Rural Municipalities*)

Réunion du 6 novembre, 2012

Jeff Barnes, membre (*Association canadienne de la construction*)
Bob Bleaney, vice-président, Relations extérieures (*Association canadienne des producteurs pétroliers*)
Phil Langille, gestionnaire, Réglementation fédérale et Affaires du Nord (*Association canadienne des producteurs pétroliers*)
Kim McCaig, vice-président et directeur de l'exploitation (*Association canadienne de pipelines d'énergie*)

Réunion du 1^{er} novembre, 2012

Nathan Gorall, directeur général, Groupe de travail, Programme de protection des eaux navigables (*Transports Canada*)
Jeff MacDonald, directeur général, Affaires législatives et intergouvernementales (*Pêches et Océans Canada*)
John McCauley, directeur, Direction des affaires législatives et réglementaires (*Agence canadienne d'évaluation environnementale*)
Steve Mongrain, conseiller principal en politiques, Secteur d'élaboration des politiques (*Agence canadienne d'évaluation environnementale*)
Ekaterina Ohandjanian, conseillère juridique (*Transports Canada*)
Kevin Stringer, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences, des écosystèmes et des océans (*Pêches et Océans Canada*)

ANNEXE B : Mémoire déposé sans comparution devant le comité

Mémoire conjoint – Association canadienne de l'électricité et Association canadienne de l'hydroélectricité

ANNEXE C : ACH-ACÉ- Amendements suggérés – LCÉE 2012

ACH-ACÉ - Amendements suggérés- LCÉE 2012

16 novembre 2012

Dans notre secteur la LCÉE 2012 aura pour effet de réduire les dédoublements, d'accroître la rapidité d'exécution du processus d'évaluation, d'éviter le déclenchement du processus d'ÉE fédéral pour des projets mineurs et de clarifier les responsabilités. La majorité de nos projets étant également soumis à des ÉE provinciales, tous les impacts continueront d'être pris en compte sans aucun compromis au chapitre de la protection de l'environnement.

Nous avons examiné la LCÉE 2012 et les amendements prévus dans le projet de loi C-45. Suite à cet examen nous suggérons les amendements mineurs suivants pour faciliter l'application de la Loi aux projets du secteur de l'électricité:

1) Le ministre devrait avoir le pouvoir explicite de modifier les conditions des énoncés de décision (déclarations) sous la LCÉE 2012

Actuellement, la LCÉE 2012 ne comporte aucune disposition permettant la modification des conditions de l'énoncé de décision (déclaration) si les activités subséquentes de construction ou d'exploitation du projet montrent que des changements sont nécessaires. Souvent, à mesure que les travaux d'ingénierie détaillés progressent ou que de nouvelles informations deviennent disponibles au cours de la construction, donc après la décision prise en vertu de la LCÉE, des changements à la conception d'un projet ou des mesures d'atténuation s'avèrent nécessaires. Par exemple, des relevés additionnels sur le terrain faits au tout début de la réalisation d'un projet peuvent montrer qu'une mesure de mitigation envisagée pendant l'évaluation environnementale ne pourra pas donner les résultats escomptés, alors qu'une autre mesure, permettrait d'obtenir ces résultats.

Recommandation : *Le libellé suivant vise à habiliter le décideur à modifier les conditions énoncées dans une déclaration, à certaines conditions précises.*

Modification corrélative à l'article 54

(7) Il est entendu que la déclaration faite au titre du présent article comprend la modification de la déclaration effectuée en vertu de l'article 54.1.

Pouvoir de modification

54.1 (1) Pour l'application du présent article, les définitions qui suivent s'appliquent :

« nouveaux renseignements » Renseignements sur, selon le cas :

- a) des détails supplémentaires ou des modifications touchant la conception, la construction ou l'exploitation du projet désigné;
- b) des détails supplémentaires ou des modifications touchant les effets environnementaux visés au paragraphe 5(1) qui n'étaient pas disponibles lorsque la décision a été prise au titre de l'article 52.

« conditions existantes » Conditions comprises dans une déclaration faite au titre de l'article 54.

(2) Sous réserve des paragraphes (3) à (5), le décideur visé aux articles 27, 36, 47 et 51 peut modifier la déclaration faite au titre de l'article 54.

Portée des modifications

(3) La modification de la déclaration faite au titre du paragraphe 54.1(2) peut, selon le cas :

- a) modifier les conditions existantes;
- b) ajouter de nouvelles conditions;
- c) supprimer les conditions existantes.

Conditions préalables aux modifications – modification de conditions existantes ou ajout de nouvelles conditions

(4) La modification visant à modifier les conditions existantes ou à ajouter de nouvelles conditions à la déclaration au titre des alinéas 54.1(3)a) et b) ne peut être effectuée que si le décideur, à la fois :

- a) a reçu de nouveaux renseignements;
- b) est d'avis que la modification des conditions existantes ou que les conditions supplémentaires proposées sont nécessaires afin que les conclusions au titre de l'alinéa 52(1)a) ou b) au sujet des effets environnementaux négatifs du projet désigné ne soient pas modifiées de façon importante.

Conditions préalables aux modifications – suppression de conditions

(5) La modification visant à retirer des conditions de la déclaration au titre de l'alinéa 54.1(3)c) ne peut être effectuée que si le décideur, à la fois :

- a) a reçu de nouveaux renseignements;

- b) est d'avis que les conditions ne sont pas nécessaires pour faire en sorte que les effets environnementaux négatifs importants du projet désigné soient atténués.

2) Assurer la cohérence et l'harmonisation entre l'ÉE et les conditions des autorisations

Il s'agit là de l'une des recommandations principales énoncées dans notre mémoire de novembre 2011 au Comité permanent de l'environnement et du développement durable. On constate, dans le projet de loi C-38, une tentative de régler le problème. Les dispositions qui y sont prévues ne pourront toutefois pas permettre d'atteindre le résultat visé. Nous croyons que la meilleure façon d'assurer cette cohérence entre les conditions des décisions sous la LCÉE et celles qui sont incluses dans les autorisations subséquentes serait d'améliorer les dispositions pertinentes de la LCÉE 2012. On pourrait prévoir une disposition demandant d'inclure les principaux paramètres (ou conditions) des autorisations à obtenir en vertu d'autres lois fédérale dans l'énoncé de décision de la LCÉE. Ces paramètres devraient lier les autorités fédérales qui auront à délivrer les autorisations. Ces dispositions de la LCÉE assureraient ainsi la cohérence entre la décision sous la LCÉE et les autorisations qui s'ensuivent, y compris dans les cas où le processus est délégué ou lorsqu'un processus provincial est substitué au processus fédéral.

Pour certains projets, il pourrait s'avérer impossible de détailler toutes les mesures d'atténuation ou de compensation dans l'énoncé de décision relatif à la LCÉE 2012 parce que l'on serait en attente d'informations plus détaillées sur le projet au moment de la décision sous la LCÉE. Dans de tels cas, les promoteurs doivent tout de même avoir la certitude que les autorisations ultérieures seront cohérentes et resteront dans les limites des mesures d'atténuation et de compensation qu'ils se sont engagés à mettre en œuvre et qui ont été acceptées au cours de l'ÉE (sauf si des informations supplémentaires l'exigeaient et dans la mesure justifiée par ces informations).

Recommandation : *Le libellé suivant vise à exiger la conformité de tout permis, approbation ou autorisation que doivent délivrer ou accorder les autorités fédérales après la conclusion d'une évaluation avec les conditions établies dans les déclarations faits aux termes de la LCÉE.*

53.1 Malgré les dispositions de toute loi fédérale, lorsque l'autorité fédérale exerce les attributions permettant qu'un projet désigné soit réalisé en tout ou en partie, aucune autre condition faisant partie d'un accord, d'un permis, d'une licence, d'un arrêté, d'une approbation ou d'un document semblable autorisant une personne ou un organisme à réaliser le projet désigné en tout ou en partie ne peut inclure des mesures d'atténuation plus contraignantes que celles qu'exigent les conditions que le promoteur du projet désigné est tenu de respecter aux termes de l'article 53, sauf s'il y a modification d'une déclaration conformément à l'article 54.1.

3) Dans la LCÉE 2012, l'amendement corrélatif à la Loi sur les espèces en péril (LEP) doit être clarifié.

Il y a incohérence entre la LCÉE 2012 et les exigences de la LEP en ce qui concerne l'ÉE :

1. selon l'alinéa 5. (1) de la LCÉE 2012, les autorités responsables n'ont besoin d'examiner que les impacts sur les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs mentionnés dans la liste; ou
2. selon l'alinéa 79. (1) de la LEP, elles doivent tenir compte de toutes les espèces désignées en vertu de la LEP.

Si elle n'est pas clarifiée avant l'adoption du projet de loi, cette incohérence pourrait mener à une situation où une ÉE ne tiendrait compte que des impacts sur les espèces aquatiques et les oiseaux migrateurs, où une décision serait rendue sous la LCÉE et où une tierce partie contesterait la décision devant les tribunaux en s'appuyant sur le fait que l'ÉE aurait dû aussi prendre en compte les impacts sur les espèces terrestres ou les plantes désignées.

4) Échéances

La LCÉE 2012 établit des échéances pour les examens préalables et les évaluations environnementales, mais il n'y a pas de délai pour la période s'écoulant entre la fin de l'examen préalable (affichage de la décision de l'Agence en vertu de l'art. 12) et le début de l'ÉE (affichage de l'Avis de lancement en vertu de l'art. 17). Nous suggérons une période de 15 jours pour cet intervalle. L'article 17 devrait être modifié comme suit :

« 17. Dans le cas de projets faisant l'objet d'un examen préalable, dans les 15 jours suivants l'affichage d'une décision de procéder à une évaluation environnementale au titre de l'article 12, l'autorité responsable à l'égard d'un projet désigné veille à ce que soit affiché sur le site Internet un avis du début de l'évaluation environnementale du projet. »

5) Autres suggestions relatives à la LCÉE 2012 ainsi qu'aux règlements et aux politiques d'application de la nouvelle loi

La réussite à terme des changements à la LCÉE dépendra non seulement de la Loi elle-même, mais aussi des règlements et des encadrements administratifs en vertu de celle-ci. L'ACÉ et l'ACH espèrent être impliquées dans l'élaboration des règlements et des encadrements administratifs.

Une attention particulière doit être apportée dans la LCÉE 2012 ainsi que dans le Règlement sur les activités concrètes désignées afin de s'assurer que les projets qui n'auraient pas été soumis à une évaluation environnementale fédérale sous l'ancienne LCÉE n'aient pas à faire l'objet d'une évaluation en vertu de la LCÉE 2012, à moins qu'il y ait des motifs importants de le faire. Ainsi, la

plupart des projets de lignes électriques n'étaient pas assujettis au processus de l'ancienne LCÉE parce qu'ils ne comportaient pas de déclencheur. Dans les cas où il y avait des effets environnementaux dans des domaines de compétence fédérale (les oiseaux migrateurs, par exemple), on en assurait en général qu'ils soient gérés par une participation des autorités fédérales aux processus provinciaux d'ÉE. Cette façon de faire fonctionnait bien étant donné que les effets environnementaux des lignes relèvent principalement de la compétence des provinces. Nous suggérons que la LCÉE 2012 et le Règlement sur les activités concrètes désignées soient examinés et revus si nécessaire afin de maintenir la pratique en ce domaine établie sous l'ancienne LCÉE.

