

SENATE



SÉNAT

CANADA

Second Session
Forty-first Parliament, 2013-14

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

ENERGY, THE
ENVIRONMENT AND
NATURAL RESOURCES

Chair:

The Honourable RICHARD NEUFELD

Tuesday, February 4, 2014
Thursday, February 6, 2014

Issue No. 5

Fifth and sixth meetings on:

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

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
quarante et unième législature, 2013-2014

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

ÉNERGIE, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DES
RESSOURCES NATURELLES

Président :

L'honorable RICHARD NEUFELD

Le mardi 4 février 2014
Le jeudi 6 février 2014

Fascicule n° 5

Cinquième et sixième réunions concernant :

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

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON ENERGY,
THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

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

The Honourable Senators:

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

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Sibbeston replaced the Honourable Senator Day (*February 5, 2014*).

The Honourable Senator Day replaced the Honourable Senator Sibbeston (*February 4, 2014*).

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 :

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

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Sibbeston a remplacé l'honorable sénateur Day (*le 5 février 2014*).

L'honorable sénateur Day a remplacé l'honorable sénateur Sibbeston (*le 4 février 2014*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 4, 2014
(9)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 5:20 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Richard Neufeld, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Boisvenu, Day, Frum, MacDonald, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Ringuette, Seidman and Wallace (12).

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 4, 2013, the committee continued its examination of the subject-matter of Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the MacKenzie Valley Resource Management Act, other Acts and certain orders and regulations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:*As individuals:*

Dennis Fentie, Former Premier of Yukon
(by video conference);

Kirk Cameron;

Neil McCrank, Q.C. (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Fentie and Mr. Cameron each made a statement and answered questions.

At 6:16 p.m., the committee suspended.

At 6:21p.m., the committee resumed.

The chair made a statement.

Mr. McCrank made a statement and answered questions.

At 6:56 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 4 février 2014
(9)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 20, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Richard Neufeld (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Boisvenu, Day, Frum, MacDonald, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Ringuette, Seidman et Wallace (12).

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

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 4 décembre 2013, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*À titre personnel :*

Dennis Fentie, ancien premier ministre du Yukon
(par vidéoconférence);

Kirk Cameron;

Neil McCrank, c.r. (par vidéoconférence).

Le président ouvre la séance.

MM. Fentie et Cameron font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 18 h 16, la séance est suspendue.

À 18 h 21, la séance reprend.

Le président prend la parole.

M. McCrank fait un exposé et répond aux questions.

À 18 h 56, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, February 6, 2014
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 7:59 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Richard Neufeld, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Boisvenu, Frum, MacDonald, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Ringuette, Seidman, Sibbeston and Wallace (12).

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, December 4, 2013, the committee continued its examination of the subject-matter of Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the MacKenzie Valley Resource Management Act, other Acts and certain orders and regulations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

Ecology North:

Christine Wenman, Manager, Policy and Planning;

Dawn Tremblay, Office Manager.

The chair made a statement.

Ms. Tremblay and Ms. Wenman made a statement and answered questions.

At 8:59 a.m., the committee suspended.

At 9:02 a.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

After debate, it was agreed that the chair be authorized to seek authority from the Senate for the following order of reference:

That the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources be authorized to examine and report on the current state of "One Call" programs that identify critical underground infrastructure in Canada. In particular, the committee shall be authorized to:

Examine the ease of access to One Call programs and their damage prevention procedures, with a view to facilitating One Call services;

OTTAWA, le jeudi 6 février 2014
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 7 h 59, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Richard Neufeld (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Boisvenu, Frum, MacDonald, Massicotte, Mitchell, Neufeld, Patterson, Ringuette, Seidman, Sibbeston et Wallace (12).

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

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 4 décembre 2013, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Ecology North :

Christine Wenman, gestionnaire, Politique et planification;

Dawn Tremblay, chef de bureau.

Le président ouvre la séance.

Mmes Tremblay et Wenman font un exposé et répondent aux questions.

À 8 h 59, la séance est suspendue.

À 9 h 2, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité puisse examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Après débat, il est convenu que le président soit autorisé à demander au Sénat d'approuver l'ordre de renvoi suivant :

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, l'état actuel des programmes de « centres d'appels uniques » qui permettent, au Canada, d'identifier les infrastructures souterraines essentielles. Que le comité soit, en particulier, autorisé à :

Examiner la facilité d'accès à ces centres d'appels uniques et leurs procédures de prévention des dégâts en vue de favoriser des programmes de centre d'appels uniques;

Examine best practice harmonization of underground protection practices and call-before-you-dig initiatives across federal, provincial, territorial and municipal government levels;

Recommend specific measures to enhance harmonization of best practices and the development of a national one call service; and

That the committee submit its final report no later than December 31, 2014 and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

At 9:22 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Examiner l'harmonisation des pratiques exemplaires en matière de protection des infrastructures souterraines ainsi que les initiatives d'« appels avant de creuser » lancées au niveau fédéral, provincial, territorial ou municipal;

Recommander des mesures précises visant à faciliter l'harmonisation des pratiques exemplaires et la mise en place d'un centre national d'appels uniques;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2014 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

À 9 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Lynn Gordon

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 4, 2014

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 5:20 p.m. to examine the subject matter of Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the Mackenzie Valley Resource Management Act, other Acts and certain orders and regulations.

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

[*English*]

The Chair: My name is Richard Neufeld. I represent the province of British Columbia in the Senate and I'm chair of this committee.

I would like to welcome honourable senators, as well as any members of the public with us in the room or listening through the webcast.

I will now ask senators around the table to introduce themselves. The deputy chair is not here yet, so I will begin with Senator Day.

Senator Day: My name is Joseph Day, I'm a senator from New Brunswick and I'm pinch-hitting for Senator Sibbeston.

The Chair: And we're glad to have you here.

Senator Day: Thank you.

Senator Massicotte: Paul Massicotte from Quebec.

Senator Ringuette: Pierrette Ringuette, New Brunswick.

Senator Black: Doug Black from Alberta.

Senator Wallace: John Wallace from New Brunswick.

Senator Patterson: Dennis Patterson, Nunavut.

The Chair: Thank you. In addition, I would like to introduce the staff we have supporting us: From the Library of Parliament, Marc LeBlanc, welcome back; Sam Banks; and our clerk, Lynn Gordon.

Today is the fifth meeting of our pre-study hearings on Bill C-15, whose short title is the Northwest Territories Devolution Act. This bill was introduced in the House of Commons on December 3, 2013.

It gives me great pleasure today to welcome, in the first part of our meeting, Mr. Dennis Fentie, coming to us by video conference from his hometown of Watson Lake, Yukon.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 février 2014

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 20, pour examiner la teneur du projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements.

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

[*Traduction*]

Le président : Je m'appelle Richard Neufeld. Je représente la province de la Colombie-Britannique au Sénat et je suis président du comité.

J'aimerais souhaiter la bienvenue aux honorables sénateurs, de même qu'à tous les membres du public présents avec nous dans la pièce ou qui nous écoutent par webdiffusion.

Je vais d'abord demander aux sénateurs assis autour de cette table de se présenter. Le vice-président n'est pas encore arrivé, donc nous allons commencer par le sénateur Day.

Le sénateur Day : Je m'appelle Joseph Day. Je suis un sénateur du Nouveau-Brunswick et je remplace le sénateur Sibbeston.

Le président : Je suis content de vous accueillir parmi nous.

Le sénateur Day : Merci.

Le sénateur Massicotte : Paul Massicotte, du Québec.

La sénatrice Ringuette : Pierrette Ringuette, Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Black : Doug Black, Alberta.

Le sénateur Wallace : John Wallace, Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Patterson : Dennis Patterson, Nunavut.

Le président : Merci. En outre, j'aimerais vous présenter le personnel qui est ici pour nous aider : nous accueillons Marc LeBlanc, Bibliothèque du Parlement, à qui nous souhaitons de nouveau la bienvenue parmi nous, Sam Banks, ainsi que notre greffière, Lynn Gordon.

Nous tenons aujourd'hui la cinquième séance de nos audiences préparatoires sur le projet de loi C-15, dont le titre abrégé est Loi sur le transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest. Ce projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 3 décembre 2013.

C'est avec un très grand plaisir que j'accueille aujourd'hui, pour la première partie de notre réunion, M. Dennis Fentie, qui va comparaître par vidéoconférence de sa ville de Watson Lake,

Mr. Fentie was the seventh premier of the Yukon and leader of the Yukon Party, serving from 2002 to 2011, as well as the MLA for Watson Lake.

Welcome, Mr. Fentie. I would like to acknowledge and thank the Watson Lake campus of Yukon College for facilitating your appearance by video conference today.

Here in Ottawa we are also joined by Mr. Kirk Cameron, a born-and-raised Yukoner with experience in evolution of governance in the Yukon, including devolution of lands and resources and the development of the modern Yukon Act. Mr. Cameron is also a councillor with the City of Whitehorse at present.

Gentlemen, I thank both of you for being with us for this first part of our meeting. We are interested in hearing about your experience and lessons learned from the devolution in the Yukon over 10 years ago.

Mr. Fentie, please commence with your opening remarks, and we will follow with Mr. Cameron. Afterwards we will move to a question and answer session. I remind witnesses to please speak clearly and slowly and remember that your testimony is being simultaneously translated into French and transcribed. We have approximately 55 minutes for the first segment of our meeting, after which we will take a brief pause to disconnect the video conference and seat our next witness.

Mr. Fentie, please go ahead. It's good to see you again.

Dennis Fentie, Former Premier of Yukon, as an individual: And you, Senator Neufeld. Greetings, senators and ladies and gentlemen, from Yukon. I want to extend first my appreciation for this opportunity. I can tell you that devolution for Yukon was one of the most important and significant developments of responsible government in the territory.

Let me begin by pointing out that this is all about responsible government and decision-making. Perhaps former Commissioner Gordon Cameron said it best when he lamented, "You can't run a team of horses with reins 3,000 miles long." The desire by Yukoners to manage their own affairs, to have administrative control here in the Yukon, goes back probably as far as 1898.

Our first wholly elected legislature came about in 1909. From there the process of developing responsible government in the Yukon has been a long, arduous affair. But let me fast-forward to an important time in Yukon's history of governance, and that is when then-Minister Jake Epp instructed then-Commissioner Ione

au Yukon. M. Fentie a été le septième premier ministre du Yukon et le chef du Parti du Yukon. Il a été député de 2002 à 2011, en plus d'avoir été conseiller municipal de Watson Lake.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Fentie. J'aimerais souligner la contribution du campus de Watson Lake du Yukon College, qui rend possible votre comparution d'aujourd'hui par vidéoconférence.

Ici, à Ottawa, nous accueillons également M. Kirk Cameron, qui est né et a grandi au Yukon, qui a vécu l'évolution de la gouvernance au Yukon, y compris le transfert de responsabilités liées aux terres et aux ressources, de même que la modernisation de la Loi sur le Yukon. M. Cameron est également conseiller municipal de la ville de Whitehorse à l'heure actuelle.

Messieurs, je vous remercie tous les deux de vous joindre à nous pour la première partie de la réunion. Nous avons hâte de vous entendre parler de votre expérience et des leçons que vous tirez du transfert de responsabilités qui a eu lieu au Yukon il y a plus de 10 ans.

Monsieur Fentie, je vous prierais de nous présenter le premier votre exposé, après quoi nous entendrons M. Cameron. Nous passerons ensuite à une période de questions et réponses. Je rappelle aux témoins de bien vouloir s'exprimer clairement et lentement et de ne pas oublier que les témoignages sont interprétés simultanément en français et transcrits. Nous disposons d'environ 55 minutes pour le premier segment de notre réunion, après quoi nous allons prendre une brève pause pour mettre un terme à la vidéoconférence et demander à notre prochain témoin de s'asseoir.

Monsieur Fentie, allez-y. Je suis heureux de vous revoir.

Dennis Fentie, ancien premier ministre du Yukon, à titre personnel : Je suis content de vous revoir aussi, monsieur Neufeld. Mes salutations du Yukon, mesdames et messieurs les sénateurs et les membres du public. J'aimerais d'abord vous exprimer ma gratitude de pouvoir m'exprimer à ce sujet. Je peux vous dire que le transfert de responsabilités au Yukon a été l'un des jalons les plus importants de notre transition vers un gouvernement responsable dans le territoire.

Permettez-moi de commencer par vous dire que l'enjeu central, ici, est de favoriser un gouvernement responsable et la prise de décisions. C'est peut-être l'ancien commissaire Gordon Cameron qui a utilisé la meilleure image lorsqu'il s'est plaint en ces mots : « On ne peut pas diriger une équipe de chevaux avec des rênes de 3 000 milles de long. » La volonté des Yukonais de gérer leurs propres affaires, d'avoir le contrôle administratif du Yukon, remonte probablement aussi loin qu'en 1898.

Nous avons eu notre première législature totalement élue en 1909. Depuis, la mise en place d'un gouvernement responsable au Yukon a été une histoire ardue et laborieuse. Permettez-moi toutefois de vous parler tout de suite d'une époque importante dans l'histoire de la gouvernance du Yukon, celle où le ministre

Christensen of the Yukon to relinquish and transfer executive powers to the first wholly elected cabinet in the Yukon Territory.

From that time in 1979, two distinct and important paths evolved when it comes to responsible governance in the Yukon: One of the paths was the land claims process and the other was the devolution process. These resulted in two important landmark agreements in the Yukon.

First, in 1993 was The Umbrella Final Agreement, which establishes a clear framework within which the First Nations of the Yukon and public government will participate jointly as governments in the territory, specifically when it comes to lands, waters and resources.

The second very important agreement that was signed in 2001 is known as the devolution transfer agreement. It was from that time that the Yukon changed quite dramatically in how it conducted its affairs. It certainly contributed greatly from the period of 2001 forward to where we are today, through a number of important results that have taken place in the Yukon.

The economy, for example, was one of them; how we manage our environment is another; our overall social development is another; and, of course, investment in infrastructure throughout the territory is another. A lot of this has been made more efficient because of The Umbrella Final Agreement and that relationship with First Nations governments, public government and the devolution transfer agreement, which transferred federal powers to Yukon when it comes to the administrative control of lands, waters and resources.

I could go into great detail — and I know you want to get on with your proceedings — about all of the results of that, but let me quickly run over a couple of things that I feel are important.

First, Yukon dramatically changed economically over growth, and a lot of that was because of the decision-making ability for Yukon that was more efficient, receptive and expeditious when it comes to such things as development of resources.

Second, we developed an important relationship through these agreements with First Nations and also with the federal government, and that includes our fiscal relationship. I want to point out that, through the devolution transfer agreement, Yukon does retain some share of the revenues that evolve from resources, for example, but we also return a great deal to the Government of Canada.

One can easily conclude, then, that devolution is an instrument to help the territories — indeed in this case the Northwest Territories, as Yukon already has — to be less dependent on the federal government and to make a larger contribution to the overall federation.

d'alors Jake Epp a instruit le commissaire d'alors Ione Christensen du Yukon de renoncer à ses pouvoirs exécutifs et de les transférer au premier cabinet totalement élu du territoire du Yukon.

À partir de là, en 1979, le Yukon s'est engagé sur deux chemins distincts et importants vers la gouvernance responsable : le processus de revendications territoriales et le transfert des responsabilités. Deux ententes phares de la première importance ont ensuite été signées au Yukon.

Il y a eu premièrement, en 1993, l'Accord-cadre définitif, qui établit clairement le cadre de participation conjointe des Premières Nations du Yukon et du gouvernement public à titre d'administrateurs du territoire, particulièrement pour ce qui est des terres, des eaux et des ressources.

Un deuxième accord fondamental a été signé en 2001 : l'Entente sur le transfert des responsabilités. C'est à partir de là que tout s'est mis à changer assez radicalement dans l'administration des affaires du Yukon. Il est indéniable qu'elle a contribué grandement à tous les résultats importants atteints au Yukon depuis 2001 jusqu'à aujourd'hui.

L'économie en fait partie; la façon dont nous gérons notre environnement aussi; notre développement social en général; et bien sûr, l'investissement dans l'infrastructure sur toute l'étendue du territoire. Nos gains en efficacité dans tous ces domaines sont en grande partie attribuables à l'Accord-cadre définitif et à cette relation entre les gouvernements des Premières Nations et le gouvernement public, ainsi qu'à l'Entente sur le transfert des responsabilités, grâce à laquelle les pouvoirs fédéraux liés au contrôle administratif des terres, des eaux et des ressources ont été transférés au Yukon.

Je pourrais vous parler en long et en large des résultats de tout cela, mais je sais que vous voulez que vos délibérations avancent, donc permettez-moi de vous présenter un bref survol de quelques éléments qui me semblent importants.

Premièrement, le Yukon a changé radicalement sur le plan économique grâce à sa croissance, et ce, en grande partie en raison de l'efficacité, de la réceptivité et de la rapidité accrues que lui confèrent ses nouveaux pouvoirs décisionnels dans des domaines comme l'exploitation des ressources.

Deuxièmement, ces accords nous ont permis de tisser une relation importante avec les Premières Nations de même qu'avec le gouvernement fédéral, y compris sur le plan fiscal. Je tiens à souligner qu'en vertu de l'Entente sur le transfert des responsabilités, le Yukon garde une part des revenus tirés des ressources, par exemple, mais que le gouvernement du Canada en retire également beaucoup.

On peut facilement conclure, alors, que le transfert des responsabilités est un outil pour aider les territoires (dans ce cas-ci les Territoires du Nord-Ouest, comme le Yukon auparavant) à réduire leur dépendance envers le gouvernement fédéral et à contribuer plus généreusement à la fédération en général.

It wasn't that long ago that the territories, when it came to national processes, were merely dinner guests. Today, all three territories are active members of The Council of the Federation, with the Northwest Territories on the cusp of achieving devolution. This can only improve the overall situation of governance in the N.W.T., as it has in the Yukon.

There are some problems; it is not all a positive result. I think Yukon, over time, has learned that some of the problem areas of devolution, albeit significant, do not in any way overcome the benefits. In other words, the benefits of devolution far outweigh the problems that we have experienced.

By way of example — and I want to make this good point on behalf of the N.W.T. because they will face many of the same issues — when it comes to forest fire, the result of the Yukon Northern Affairs Program Devolution Transfer Agreement was based on the historical cost of fighting fire. It did not include the ever-increasing risk, year by year, of wildfire in the Yukon. That is a distinct issue that should be kept in mind through your deliberations.

Also, there is a question of the Crown and right. Now, I am not talking about provinces here; I am talking about the legal question, if you will, of a Crown and right for Yukon, and in this case, for the Northwest Territories.

The other issue that we noticed in the Yukon and are still working on is the clear establishment of our offshore northern boundaries, whether it is the 141st meridian between Yukon and Alaska or the clear delineation of our offshore boundary with the N.W.T. No matter what, at the end of the day, I can tell you from the Yukon experience since 2001, in the implementation of devolution in 2003 and the ongoing implementation of Yukon's Umbrella Final Agreement and the land claims, it has been a positive experience that is important for the Yukon and it has resulted in great benefit for the overall territory.

In closing, it is important to recognize that the Yukon has in the past and will continue to support the territories, both the Northwest Territories and Nunavut, in achieving the same result. It all comes down to the establishment of good governance, responsible governance and administrative control for northerners.

The Chair: Thank you, Mr. Fentie. We will now move to Mr. Cameron. You have a presentation, of which I believe everyone has a copy. The floor is yours.

Il fut un temps pas si lointain où les territoires n'étaient invités que par politesse aux discussions nationales. Aujourd'hui, les trois territoires sont des membres actifs du Conseil de la fédération, compte tenu que les Territoires du Nord-Ouest sont sur le point d'obtenir leur transfert de responsabilités. Leur entente ne pourra qu'améliorer la gouvernance en général dans les Territoires du Nord-Ouest, comme cela s'est observé au Yukon.

Il y a également des problèmes, tout n'est pas positif. Je pense qu'avec le temps, nous avons appris, au Yukon, que les problèmes liés au transfert de responsabilités, bien qu'ils soient considérables, sont bien loin d'en dépasser les avantages. Autrement dit, les avantages de ce transfert sont beaucoup plus grands que les inconvénients qu'il nous cause.

J'aimerais vous donner un exemple, qui me semble très pertinent pour les Territoires du Nord-Ouest, parce qu'ils vont être confrontés aux mêmes enjeux que nous. Pour les feux de forêts, l'Entente sur le transfert des responsabilités du Programme des affaires du Nord au Yukon se fondait sur les coûts passés de la lutte contre les incendies. Ce programme ne prenait pas en considération le risque croissant, d'année en année, de feux de forêts au Yukon. C'est un enjeu à garder à l'esprit pendant vos délibérations.

Il y a également la question de la Couronne et des droits. Je ne parle pas des provinces, ici, je parle de la question juridique, si l'on veut, de la Couronne et des droits du Yukon ou dans ce cas-ci, des Territoires du Nord-Ouest.

L'autre problématique que nous avons remarquée au Yukon et qui nous occupe toujours, c'est l'établissement clair de notre frontière nordique extracôtière, puisque notre frontière extracôtière avec les Territoires du Nord-Ouest n'est pas clairement délimitée et qu'il n'est pas clairement établi qu'elle se situe le long du 141^e méridien entre le Yukon et l'Alaska. Quoi qu'il en soit, je peux vous dire, d'après l'expérience du Yukon depuis 2001, depuis la mise en œuvre de l'Entente sur le transfert des responsabilités qui a commencé en 2003, parallèlement à la mise en œuvre de l'Accord-cadre définitif du Yukon qui se poursuit et de toutes les revendications territoriales, que c'est une expérience positive importante pour le Yukon et que tout le territoire en bénéficie grandement.

Pour terminer, il importe de reconnaître que le Yukon a toujours appuyé les autres territoires, les Territoires du Nord-Ouest comme le Nunavut, et qu'il va continuer de les appuyer pour leur permettre d'atteindre le même résultat. Il s'agit au fond d'établir un bon modèle de gouvernance, une gouvernance responsable et un contrôle administratif pour les habitants du Nord.

Le président : Merci, monsieur Fentie. Nous allons maintenant donner la parole à M. Cameron. Vous avez préparé un exposé, et je pense que tout le monde en a reçu copie. La parole est à vous.

Kirk Cameron, as an individual: Thank you for the invitation to speak with you this evening regarding the Yukon experience with devolution and lessons learned that may be of use to your work on Bill C-15.

It is indeed an honour, and I am particularly pleased that two fellow northerners are on this committee, Senators Patterson and Sibbeston, both of whom I have known and worked with off and on for many years.

There are three main messages I would like to offer in my opening remarks. First, this work on Bill C-15 is very much about nation-building, as other witnesses and committee members have said in earlier meetings on this topic. When addressing the jurisdiction of territorial governments and their structures, we are not dealing simply with administrative agencies of the federal government, as I have heard argued in the past. The courts have recognized that in structure and action, as well as their recognition in Canada's Constitution and the Charter, we are dealing with "infant provinces" or geopolitical entities with what are referred to as "sovereign-like legislative character." Recently, academics studying the evolution of territories have referred to them as "quasi provinces" in a number of publications.

I would argue, therefore, that the work before you is about the creation of the new and next generation of province-like jurisdictions in Canada based on a partnership, if you will, between Aboriginal people and public government. Given the importance of this partnership, I emphasize that this is a significant departure from the historical journey of Canada that resulted in the current federation with its 10 provinces, with their structures and powers set out in the Constitution.

Now, why is this new generation of "provinces-in-the-making" so different? The three territories are structurally about cooperative institutions that are negotiated outcomes of modern treaties and associated self-government arrangements. Indeed, the Yukon Act and the new Northwest Territories Act, which are really the "constitutions" of the territories, have provisions that give strength to this principle of governance partnership.

One example is found in clauses 25(1) and 26 in the bill before you. Clause 25 speaks to the consistency between the powers of territories and provinces; territories cannot have more powers than provinces, in effect. Yet clause 26 strays into exclusive federal domain, providing the Northwest Territories Legislature with the ability to exercise "... its powers under sections 18 and 19 for the purpose of implementing an Aboriginal land claim agreement or a self-government agreement, make laws that are in relation to the matters coming within class 24 of section 91 of the *Constitution Act, 1867*." Clearly, a federal power.

Kirk Cameron, à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir invité à vous parler ce soir de l'expérience du Yukon sur le transfert des responsabilités et des leçons qu'il en tire qui pourraient vous être utiles dans votre travail sur le projet de loi C-15.

C'est pour moi un honneur d'être ici, et je suis particulièrement heureux que deux habitants du Nord siègent à ce comité, les sénateurs Patterson et Sibbeston, que je connais tous les deux et avec qui j'ai travaillé par moments pendant de longues années.

Il y a trois principaux messages que j'aimerais vous transmettre dans mon exposé. D'abord, tout ce travail sur le projet de loi C-15 en est vraiment un de construction de notre pays, comme les autres témoins et membres du comité l'ont dit lors des réunions précédentes sur ce thème. Lorsqu'on parle des compétences des gouvernements territoriaux et de leurs structures, nous ne parlons plus simplement d'organisations administratives relevant du gouvernement fédéral, comme je l'ai si souvent entendu par le passé. Les tribunaux reconnaissent que de par leur structure et leurs interventions, de même que grâce à leur reconnaissance dans la Constitution et la Charte du Canada, il s'agit de provinces « enfants » ou d'entités géopolitiques dotées de ce qu'on appelle « un caractère législatif qui s'apparente à la souveraineté ». Ces dernières années, les chercheurs qui étudient l'évolution des territoires les ont qualifiés de « quasi-provinces » dans bon nombre de publications.

Je suis donc d'avis que le travail qui vous est confié vise la création d'administrations de nouvelle génération qui s'apparentent à des provinces au Canada, sur la base d'un partenariat, si l'on veut, entre les peuples autochtones et le gouvernement public. Compte tenu de l'importance de ce partenariat, je souligne que cela constitue une rupture importante avec l'héritage historique du Canada qui a donné lieu à la fédération actuelle et à la création de ses 10 provinces, dont les structures et les pouvoirs sont décrits dans la Constitution.

Cela dit, en quoi cette nouvelle génération de provinces en devenir est-elle si différente? De par leur structure, les trois territoires sont des institutions coopératives, qui sont le résultat négocié des traités modernes et des ententes d'autonomie gouvernementale qui y sont associées. En effet, la Loi sur le Yukon et la nouvelle Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, qui sont en fait les « constitutions » des territoires, prévoient des dispositions qui donnent de la vigueur au principe du partenariat de gouvernance.

On en trouve un exemple au paragraphe 25(1) et à l'article 26 du projet de loi dont vous êtes saisi. L'article 25 vise à assurer la cohérence entre les pouvoirs des territoires et ceux des provinces : les territoires ne peuvent pas avoir plus de pouvoirs que les provinces, en fait. Pourtant, l'article 26 touche un domaine de compétence fédérale exclusive en permettant à la législature des Territoires du Nord-Ouest d'exercer les « compétences qui lui sont conférées par les articles 18 et 19 [pour] édicter des lois touchant les matières visées au point 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* », des compétences clairement fédérales.

In addition, many of the key jurisdictions relating to land and resource management that normally fall under provincial authority in the South are, in Yukon, Northwest Territories and Nunavut, addressed in the treaties and implemented through federal legislation to enshrine the elements of the cooperative relationship between Aboriginal and public government.

In the Yukon, two key examples are the Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board and the Water Board. In the Northwest Territories, as you well know, the Mackenzie Valley Resource Management Act and its various institutions of environmental assessment, such as the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board, the MVEIRB, and the land and water boards, are captured in the bill before you today.

My second message is that what you are working on today is not an end point in the maturation of the Northwest Territories. If anything, it is the start of a long period of “settling in,” if you will, as the new partnership between Aboriginal and public government matures following the implementation of devolution on April 1.

In a post-devolution world, most lands and surface and subsurface resources will be owned or controlled by either Aboriginal organizations or by the territorial government. Over the coming years, we can expect many debates regarding the pace and direction of land and resources development in the Northwest Territories.

Indeed today, in the Yukon, a highly contentious debate continues regarding the Peel Watershed Land Use Plan. It will take considerable time and I anticipate more than one court case before this matter is resolved. But this is as it should be. Matters falling within the region should be debated and decided upon within the region, no matter how difficult the challenge.

The third point I wish to make is that there are no easy comparisons between the Yukon and the Northwest Territories. The land claims are very different; the ways in which the assessment and resources laws have been treated are very different; and the structural outcomes of the Aboriginal governance frameworks that were created in the Yukon through the treaties and self-government agreements are not the same as those found in the agreements with the Inuvialuit, Gwich'in, Sahtu and Tlicho.

In many cases in the Northwest Territories, self-government negotiations are not complete. You also do not have a framework agreement, like the Yukon's Umbrella Final Agreement, to help bring clarity to questions of consistency among regions of the territory.

De plus, bon nombre des principaux pouvoirs liés à la gestion des terres et des ressources qui relèvent habituellement des provinces, dans le Sud, sont régis au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut par des traités et exercés par application de lois fédérales qui intègrent les éléments de la relation collaborative qui existe entre les Autochtones et le gouvernement public.

Je peux vous en donner deux bons exemples au Yukon, soit ceux de l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon et de l'Office des eaux du Yukon. Dans les Territoires du Nord-Ouest, comme vous le savez bien, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et ses diverses institutions d'évaluation environnementale, comme l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie ainsi que les offices des terres et des eaux sont nommées dans les projets de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui.

Le deuxième message que je veux vous envoyer, c'est que vous n'êtes pas en train de travailler à la maturation finale des Territoires du Nord-Ouest. Au contraire, c'est probablement le début d'une longue période d'adaptation, si l'on veut, parce que le nouveau partenariat né entre les Autochtones et le gouvernement public après la mise en œuvre de l'Entente sur le transfert des responsabilités, le 1^{er} avril dernier, vient tout juste de commencer.

À partir de maintenant, la plupart des terres et des ressources de surface ou souterraines appartiendront soit aux organisations autochtones, soit au gouvernement territorial ou seront administrées par eux. On peut s'attendre à ce qu'il y ait beaucoup de débats au cours des prochaines années sur le rythme et l'orientation que prendra l'exploitation des terres et des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest.

Encore aujourd'hui, au Yukon, se poursuit un débat très litigieux sur le plan d'aménagement du bassin hydrographique Peel. Il faudra encore passablement de temps et probablement plus d'une intervention des tribunaux, d'après moi, avant que cette question ne soit résolue, mais c'est ainsi que ce doit être. Les questions qui concernent la région devraient faire l'objet de débats et de décisions dans la région, peu importe l'ampleur du défi.

Le troisième argument que je souhaite faire valoir, c'est qu'on ne peut pas faire de comparaison facile entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Les revendications territoriales y sont très différentes; le traitement des lois sur les ressources et les évaluations est très différent dans les deux territoires; et le résultat structurel des cadres de gouvernance autochtone qui ont été créés au Yukon sur la base des traités et des ententes d'autonomie gouvernementale ne sont pas les mêmes au Yukon que ceux qui découlent des ententes conclues avec les Inuvialuits, les Gwich'ins, les Sahtus et les Tlichos.

Beaucoup de négociations d'autonomie gouvernementale se poursuivent dans les Territoires du Nord-Ouest. Il n'y a pas non plus d'accord-cadre comparable à l'Accord-cadre définitif du Yukon, pour uniformiser clairement les règles d'une région à l'autre du territoire.

Despite these differences, there are two tests I would recommend be brought to your deliberations as you work your way through this bill with its complex array of associated consequential amendments to other legislation.

The first test: Does the part of legislation under scrutiny serve to enhance the partnership between Aboriginal organizations and the territorial government?

The second test: Without jeopardizing the interest in Aboriginal public government relations, does the part under scrutiny further the national interest in supporting the development of territorial governments with the same suite of authorities exercised by provinces within Canada? In other words, does this result in moving what would normally be considered province-like decision-making to the territorial level? I leave those two questions before you.

I have two final points to make. First, I am pleased to see the sunset clause relating to clause 4(3) in the bill. Here is a very good example of finding the balance between the two tests I have outlined. Following a 10-year period, it removes the federal government's capacity to direct the Northwest Territories commissioner, essentially their lieutenant-governor, on matters falling within the executive authority of the territorial government. The 10 years, however, gives comfort to Aboriginal groups without land claims completed that the federal government can exercise extraordinary discretion in ensuring land claims can be concluded.

We had a similar clause in the Yukon Act. It was most useful in providing a level of comfort to First Nations negotiating their land claims from 2003 to 2013, at which time that section of the Yukon Act was repealed. I note that during the intervening 10 years section 4(3) of the Yukon Act was not needed to support the negotiations, but it was there if needed.

Finally, there is one small matter relating to Yukon that is still outstanding and the former premier mentioned this in his opening remarks. The question of drawing a boundary line offshore in the Beaufort Sea, between Yukon and the Northwest Territories, was not resolved when the Nunavut Act was passed in 2003. It would appear that Bill C-15 does not address the matter either. It seems to me that the opportunity is before you to clarify that the waters offshore of Yukon are associated with Yukon and not the Northwest Territories, thus reflecting a principle of association applying to all provinces with maritime waters — the Northwest Territories and to Nunavut.

It may also be useful in some small way in reinforcing Canada's position regarding the offshore boundary line between Canada and the United States in the Arctic Ocean. Clarifying the

Malgré ces différences, je vous recommanderais de vous poser deux questions pendant vos délibérations sur ce projet de loi, compte tenu de la grande complexité des modifications corrélatives qu'il apporte à d'autres lois.

La première question est la suivante : est-ce que la partie du projet de loi que nous sommes en train d'étudier va renforcer le partenariat entre les organisations autochtones et le gouvernement territorial?

Voici la seconde : sans compromettre les relations du gouvernement public avec les Autochtones, est-ce que la partie du projet de loi à l'étude contribue à l'avancement de l'objectif national de favoriser le développement de gouvernements territoriaux dotés des mêmes compétences que les provinces au Canada? Autrement dit, ces dispositions permettent-elles de conférer aux territoires le pouvoir de prendre des décisions normalement considérées du ressort des provinces? Je vous laisse réfléchir à ces deux questions.

Il y a deux derniers éléments dont j'aimerais vous parler. Premièrement, je suis heureux de constater que le projet de loi comprend une disposition de temporisation relative au paragraphe 4(3). Voici un très bel exemple de l'équilibre à trouver entre les deux questions que je vous ai proposées. Au bout d'une période de 10 ans, le gouvernement fédéral perdra son pouvoir hiérarchique sur le commissaire des Territoires du Nord-Ouest, un lieutenant-gouverneur en somme, sur les questions qui relèvent du pouvoir exécutif du gouvernement territorial. Toutefois, ces 10 années rassurent les groupes autochtones qui n'ont pas encore obtenu de règlement de revendications territoriales et qui peuvent espérer que le gouvernement fédéral exercera son pouvoir discrétionnaire pour assurer le règlement de ces revendications.

Il y avait une disposition semblable dans la Loi sur le Yukon. Elle a surtout servi à rassurer les Premières Nations en train de négocier leurs accords de revendications territoriales entre 2003 et 2013, année à laquelle cette disposition a été abrogée. Je souligne que pendant cet intervalle de 10 ans, le paragraphe 4(3) de la Loi sur le Yukon n'était pas essentiel pour assurer la poursuite des négociations, mais il était là au besoin.

Enfin, il reste une petite chose au Yukon qui n'est pas toujours réglée, et l'ancien premier ministre l'a mentionnée dans sa déclaration. La question de la délimitation de la frontière extracôtière dans la mer de Beaufort, entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, n'était pas réglée lorsque la Loi sur le Nunavut a été adoptée en 2003. Il semble bien que le projet de loi C-15 ne la règle pas non plus. J'aurais pourtant l'impression que vous avez là une belle occasion de préciser que les eaux au large du Yukon font partie du Yukon et non des Territoires du Nord-Ouest, comme le veut le principe d'association qui s'applique à toutes les provinces baignées par des eaux maritimes, dont les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.

Il pourrait également être utile dans une moindre mesure de renforcer la position du Canada quant à sa ligne de délimitation en mer entre le Canada et les États-Unis dans l'océan Arctique. Le

association of Yukon to this offshore area in the Beaufort will bring our sub-national government most closely affected by the boundary line into the discussion. Canada may wish to give this some consideration as this bill progresses.

On that point, I will conclude my remarks, Mr. Chair. Thank you very much.

The Chair: Thank you very much, Mr. Cameron. We will now go to questions and I will start with the deputy chair from Alberta, Senator Mitchell.

Senator Mitchell: Thanks to both of you. These were very informative presentations, clearly based on a lot of experience, and I think we can take a lot from that.

I encourage both of you to answer this question, but I would refer specifically to comments made by Mr. Cameron with respect to the relationship between the new government, the devolved government and the regions, and I'm taking that in various ways to read "and the settled regions."

One of the issues raised last week by representatives from the Sahtu, the Gwich'in and the Tlicho was the question of their losing their specific regional land and water boards, review boards under their land claims, that they would be assumed or subsumed into the super board. I'm wondering whether I've described that adequately to make sense. If I have, could you comment on how that relationship has been worked out for land and water review in the Yukon and what implications that has for what might occur in the Northwest Territories?

Mr. Cameron: Yes. Thank you for the question, senator. It's a pretty complex matter. Initially I'd like to emphasize the point that we're talking about two different regions and two different histories when it comes to the settlement of land claims, and then the evolution of devolution within both of those contexts.

We don't have the same structure under a Mackenzie Valley Resource Management Act that they do in the Northwest Territories. In the Yukon, the environmental assessment process is set up under the Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act, which is also federal legislation. It provides for some regional complexities in the environmental assessment process that do break it down somewhat but, at the same time, do not give the same degree of authorities that the Mackenzie Valley Resource Management Act do to those regional entities.

fait de clarifier l'association du Yukon à cette zone maritime, dans la mer de Beaufort, permettrait à notre gouvernement sous-national le plus touché par cette ligne de délimitation de participer à la discussion. Le Canada pourrait décider d'accorder une attention particulière à cette question pendant son étude du projet de loi.

Sur ce, je vais clore mon exposé, monsieur le président. Je vous remercie infiniment.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Cameron. Nous allons maintenant passer aux questions, et je vais commencer par donner la parole au vice-président de l'Alberta, le sénateur Mitchell.

Le sénateur Mitchell : Je vous remercie tous les deux. Vos exposés étaient très instructifs, ils attestent de votre vaste expérience manifeste. Je pense que nous pouvons en apprendre beaucoup de tout cela.

Je vous invite tous les deux à répondre à cette question, mais je pense particulièrement aux observations de M. Cameron sur la relation entre le nouveau gouvernement, le gouvernement investi de nouvelles responsabilités, et les régions, un mot qui peut vouloir dire beaucoup de choses, mais je parlerai des « régions peuplées ».

Nous avons entendu la semaine dernière des représentants des Sahtus, des Gwich'ins et des Tlichos, qui se sont dits inquiets de perdre leurs offices régionaux respectifs des terres et des eaux ainsi que les offices d'examen créés au terme de leurs accords de revendications territoriales, dont les fonctions seront assumées par le superoffice ou seront soumises à son autorité. Je ne sais pas trop si vous comprenez la description que j'en fais. Le cas échéant, pouvez-vous nous dire comment cette relation va s'articuler pour l'examen des répercussions sur les terres et les eaux au Yukon et comment elle va influencer la structure adoptée dans les Territoires du Nord-Ouest?

M. Cameron : Oui. Je vous remercie de cette question, sénateur. C'est assez complexe. D'abord et avant tout, j'aimerais rappeler qu'il s'agit de deux régions différentes qui ont des histoires différentes pour ce qui est du règlement des revendications territoriales et de l'évolution du transfert de responsabilités.

Nous n'avons pas la même structure qu'en vertu de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie aux Territoires du Nord-Ouest. Au Yukon, le processus d'évaluation environnementale est prescrit par la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon, qui est également une loi fédérale. Elle tient compte de certaines complexités régionales dans le processus d'évaluation environnementale, qui justifient une certaine répartition des responsabilités, mais en même temps, elle n'accorde pas autant de pouvoir aux entités régionales que la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie.

My understanding is that under the land claims in the Northwest Territories, whether you're talking about Sahtu or Gwich'in, it does contemplate — I've heard the term "super board" used — one that covers the full context of the Northwest Territories. I'm sure federal and territorial lawyers have been very careful with this one and they've looked at it from a point of view of "Are we doing something that's constitutionally and legally correct?" in this case, with a section 35 protected treaty. The answer, it would appear, is that that is correct.

Now that takes the legal side of the question off the table, but what about the political side? The political side is where I think the realities come together. I understand that Premier McLeod has done yeoman's service in talking it through with many of these regional organizations, to try to work out agreements and understandings on how the board would play itself out, if you will, when matters of development take place exclusively within one of those regions.

I understand that there are compromises within the bill and with the contemplated new pieces of legislation that will allow some elasticity as to how to form review panels and so on, when matters come before the overall super board, but which only apply to one particular region.

The premier has also — and, again, this is politics more than it is law — agreed to establish an intergovernmental council, which I believe is the term he uses. Again, that is a political vehicle through which he can have ongoing dialogue with all of the interests throughout the Mackenzie Valley — the ones with settled claims and also those without.

This is where it gets really complex because the Mackenzie Valley Resource Management Act does not apply to the Inuvialuit Settlement Region, which was a land claim agreement, a treaty put in place in 1984 I believe, and did not contemplate that there would be any kind of a super structure for the entire Northwest Territories. Therefore we now have a kind of patchwork of the Inuvialuit Settlement Region, Gwich'in, Sahtu and Tlicho settled, and Dehcho — a very big and important resource area within the Northwest Territories — not settled. We have superimposed on that Metis agreements that are also important, as well as some of the Treaty 8 areas that do not agree with a comprehensive land claim. You can quickly see that it's such a complicated maze that trying to create a single entity to do justice to Mr. McCrank's argument, which is "Let's get a process in place that's going to get development on the rails," if you will, becomes incredibly complicated.

I think the premier has done yeoman's service in trying to get as many of those parties as possible to a table where all of that debate can occur at the regional level.

The Chair: Mr. Fentie, would you like to comment on that?

Mr. Fentie: The best way for me to respond to that is to say we have to recognize that these instruments must be fluid in nature. The Yukon, through its environmental assessment processes and dealing with the umbrella board — if you want to call it a super

D'après ce que je comprends, ce qu'on appelle le superoffice tiendrait compte du contexte en entier, concernant les revendications territoriales du Sahtu ou des Gwich'ins dans les Territoires du Nord-Ouest. Je suis sûr que les avocats fédéraux et territoriaux ont réalisé un examen très prudent pour savoir si ce qui se fait est constitutionnel et légal, en vertu de l'article 35 sur la protection issue des traités. Il semble que ces activités respectent la loi.

L'aspect juridique étant réglé, je pense que l'aspect politique permet de tenir compte des divers points de vue. Le premier ministre McLeod a accompli un travail remarquable en parlant avec bon nombre d'organisations régionales pour parvenir à des ententes sur la façon dont l'office va procéder, en ce qui a trait au développement dans une seule de ces régions.

Si j'ai bien compris, les compromis présentés dans le projet de loi et la nouvelle législation envisagée donnent une certaine souplesse quant à la façon de former les commissions d'examen et aux questions soumises au superoffice, mais qui ne s'appliquent qu'à une région en particulier.

Également sur le plan politique plutôt que juridique, le premier ministre a accepté d'établir un conseil intergouvernemental, si je me souviens bien du terme qu'il emploie. C'est un autre outil politique qui lui permet d'avoir des discussions continues avec toutes les parties intéressées dans la vallée du Mackenzie, que leurs revendications territoriales soient réglées ou non.

C'est un problème complexe, car la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie ne s'applique pas à la région désignée des Inuvialuits, qui ont signé un traité de revendications territoriales en 1984, si je ne m'abuse. La loi ne prévoit pas un genre de super structure pour tous les Territoires du Nord-Ouest. Par conséquent, la très grande région désignée des Inuvialuits, qui contient beaucoup de ressources, fait l'objet de divers règlements pour les Gwich'ins, le Sahtu et les Tlichos, mais pas pour le Dehcho. Il importe également de tenir compte des ententes avec les Métis et de certaines régions visées par le traité 8 qui ne veulent pas d'une revendication territoriale globale. On comprend vite que, face à un dédale aussi complexe, il devient très difficile de créer une seule entité, comme le propose M. McCrank, afin d'établir un processus qui permet de réaliser des progrès en matière de développement.

Je pense que le premier ministre a accompli un travail inestimable pour favoriser les discussions avec le plus de parties possible dans la région.

Le président : Monsieur Fentie, avez-vous un commentaire là-dessus?

M. Fentie : La meilleure réponse que je puisse donner, c'est qu'il faut comprendre que ces trois instruments doivent être fondamentalement souples. Le Yukon a rencontré des difficultés pour ce qui est des processus d'évaluation environnementale et de

board, so be it — and district offices has run into challenges along the way. I think those challenges can be resolved to a great degree within the regulatory package that goes with our act itself, but these are things you learn as you go.

It also comes down to whether the benefits of devolution, this process and this super board in the N.W.T. outweigh whatever problems and challenges may arise, and I think we can conclude from the Yukon experience that it will.

Lastly, I've got to tell you that there's a big difference between Yukon and the N.W.T. in governance. In the N.W.T. there's a consensus form of government. Yukon is partisan, political in nature, and I think there are some distinct differences between our umbrella final agreement, this framework blueprint that establishes how First Nation governments and public government will interact together when it comes to lands, waters, and resources in the Yukon, versus the type of agreements that are in the Northwest Territories.

There's probably going to be different and unique challenges in the N.W.T. from those in the Yukon, but in general terms these things can be resolved as you implement and proceed with devolution. We must remember that it has to be fluid in nature.

Senator Patterson: I would like to thank the very knowledgeable witnesses who are giving us the benefit of the Yukon experience. It's great to see you, Mr. Fentie and Mr. Cameron. I've always thought that the Yukon had blazed a path on issues of devolution for the N.W.T., and I'm hoping Nunavut will, in the fullness of time, be next. Getting the benefit of your experience is really helpful.

I'd like to ask some practical questions about implementation. The first is an issue that's come up in our hearings so far: the business of centralization and decentralization. By the way, I don't like the term "super board." I think it's pejorative. It's about decentralization, I guess.

When you implemented devolution in Yukon, did you pay attention to the need to have a presence of public servants in the regions? I think you referred to district offices. Could either of you elaborate on that, how important that was and how that actually unfolded as opposed to everything coming out of Whitehorse?

Mr. Fentie: I'll just quickly state, senator, that I think that very issue was envisioned in the Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act, and in other instruments. It's always been a challenge in the Yukon with relation to our small, outlying communities versus the much larger community and capital in Whitehorse, but I think our experience overall has been a good one. It's more about empowering our communities and regions versus the concept of decentralization. I think there's a long way to go, of course, in improving the situation, but you have to recognize in many instances you don't want to get into duplicating governance and other processes.

ses relations avec ce qu'on appelle le superoffice et les bureaux de districts. Je pense que nous pouvons mieux surmonter ces difficultés à l'aide de la réglementation qui appuie la loi, mais c'est un apprentissage qui se fait au fur et à mesure.

Je pense que l'expérience au Yukon montre que le transfert des responsabilités, ce processus et le superoffice vont aider à régler les problèmes qui pourraient survenir dans les Territoires du Nord-Ouest.

Enfin, je dois vous dire que les modes de gouvernance sont très différents. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement cherche le consensus, tandis que le Yukon est de nature partisane et politique. Je pense que l'accord-cadre définitif, qui établit comment les gouvernements autochtones et le gouvernement doivent interagir concernant les terres, les eaux et les ressources au Yukon, présente de grandes différences par rapport au type d'ententes conclues dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les problèmes dans les Territoires du Nord-Ouest seront sans doute différents de ceux rencontrés au Yukon, mais nous pouvons en général les régler au cours de la mise en œuvre du transfert des responsabilités. N'oublions pas que les outils doivent être fondamentalement souples.

Le sénateur Patterson : Je remercie les témoins très bien renseignés qui nous font profiter de l'expérience du Yukon. Je suis content de vous voir, messieurs Fentie et Cameron. Selon moi, le Yukon a ouvert la voie concernant le transfert des responsabilités dans les Territoires du Nord-Ouest. J'espère qu'en temps et lieu, nous allons ensuite examiner la question du Nunavut. Les leçons que vous tirez de votre expérience sont très utiles.

J'aimerais poser des questions pratiques sur la mise en œuvre. Dans nos audiences, il a été question jusqu'ici de centralisation et de décentralisation. En passant, le terme « superoffice » me paraît péjoratif. Je présume qu'il convient de parler de décentralisation.

Lorsque vous avez procédé au transfert des responsabilités au Yukon, avez-vous songé au besoin d'avoir des fonctionnaires dans les régions? Je pense que vous avez parlé de bureaux de district. Pouvez-vous donner des précisions tous les deux sur l'importance de ces bureaux et les résultats qu'ils ont produits par rapport aux décisions qui viendraient exclusivement de Whitehorse?

M. Fentie : J'indiquerai brièvement, sénateur, que la question est selon moi prise en compte dans la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon et dans d'autres textes. Les relations ont toujours été difficiles entre les petites communautés éloignées et la communauté principale dans la capitale de Whitehorse, mais je pense qu'en général, notre expérience est positive. L'objectif consiste surtout à donner voix au chapitre aux communautés et aux régions plutôt qu'à décentraliser les pouvoirs. Il reste bien sûr bon nombre d'embûches à surmonter pour apporter des améliorations, mais dans bien des cas, il faut éviter que la gouvernance et les autres processus fassent double emploi.

In the Yukon, we took the approach of being more efficient, more streamlined and effective in our processes. We are learning from that, but I think it's something that can be addressed very positively for all concerned.

The Chair: Mr. Cameron, would you like to add something to that?

Mr. Cameron: Thank you, senator, for that question. Really, devolution in the Yukon Territory didn't contemplate a decentralization component, unlike the creation of Nunavut, which had decentralization as a main theme within the Nunavut claim as well as in the work leading up to the creation of Nunavut. Likewise, Premier McLeod, I believe, in their devolution agreement, has commitment to decentralization of the model to some extent.

Yukon didn't really have that. We saw some movement of bureaucrats from Main Street to Second Avenue but, other than that, there wasn't anything really significant outside of the territory.

I have to make it clear that the one decentralization or enhancement, I suppose, of programming at the regional or community level came more out of the implementation of the Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act with the creation of the designated offices. That wasn't the outcome of devolution in the Yukon Territory.

So the short answer is decentralization, per se, wasn't really a main theme within the DTA negotiations or its implementation.

Senator Patterson: If I may, related to that, the transfer of federal public servants to territorial public servants, I was amazed that N.W.T. reportedly had an almost 100 per cent take-up of the existing federal public servants to switch over to the N.W.T.

I don't think you had it quite as easy or successful in Yukon, not to be critical. I wonder if you could describe how that issue was resolved, and I don't think you had the full take-up. Is there something we can learn from your experience?

Mr. Cameron: Yes, the take-up is staggering. I was amazed when I heard that it was close to 100 per cent in the deal, if you will, that was worked out with public servants moving across.

That was a major part of the negotiations, leading up to the conclusion of the devolution transfer agreement, was getting the human resources component completed. There were very different employment packages that were on the table for the employees coming over. There were issues relating to how their positions would be cast in the levels within the territorial government when moving over from the federal government, a lot of discussion and debate about those aspects. That resulted in me actually being somewhat surprised. I was the deputy minister responsible at the time we were completing the devolution agreement, and I was quite surprised that we got to the number that we did, which I think was in the 70-75 per cent range. The former premier may

Au Yukon, nous avons adopté une approche axée sur l'efficacité, la rationalisation et l'efficacité des processus. Nous tirons des leçons, mais c'est une approche très positive pour toutes les parties.

Le président : Monsieur Cameron, avez-vous un commentaire?

M. Cameron : Merci de la question, sénateur. Au Yukon, le transfert des responsabilités ne prévoyait pas la décentralisation, contrairement aux revendications et au travail qui ont mené à la création du Nunavut et qui mettaient l'accent là-dessus. Je crois que l'entente sur le transfert des responsabilités du premier ministre McLeod se fonde aussi sur un modèle de décentralisation dans une certaine mesure.

Ce n'était pas le cas au Yukon. Des fonctionnaires ont été transférés de la rue principale à la deuxième avenue, mais aucune autre mesure concrète n'a été prise en dehors du territoire.

Je dirais que la décentralisation ou l'amélioration du programme régional ou communautaire découlait surtout de la mise en œuvre de la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon et de la mise sur pied des bureaux désignés. La décentralisation ne résulte pas du transfert des responsabilités au Yukon.

Bref, la décentralisation ne constituait pas la question principale durant les négociations sur l'accord de transfert d'attributions ou sa mise en œuvre.

Le sénateur Patterson : Si vous permettez, j'étais étonné d'apprendre que près de 100 p. 100 des fonctionnaires ont accepté de passer du fédéral aux Territoires du Nord-Ouest.

Sans vouloir être critique, je ne pense pas que les démarches ont été aussi faciles ou ont connu autant de succès au Yukon. Pourriez-vous décrire comment la question du transfert des fonctionnaires s'est réglée? Je ne pense pas qu'ils ont tous accepté. Quelles leçons pouvons-nous tirer de votre expérience?

M. Cameron : Oui, le taux d'acceptation du transfert par près de 100 p. 100 des fonctionnaires m'a renversé.

Un aspect majeur des négociations menant à la conclusion de l'entente sur le transfert des responsabilités consistait à régler la question des ressources humaines. Les employés transférés se voyaient offrir des conditions de travail très différentes. Il fallait établir à quels niveaux les postes fédéraux correspondaient au sein du gouvernement territorial. Bon nombre de discussions portaient là-dessus. C'est pourquoi j'ai été très surpris, en tant que sous-ministre responsable durant la conclusion de l'accord de transfert, que le taux d'acceptation s'élève à 70 ou à 75 p. 100. L'ancien premier ministre voudra peut-être apporter des précisions. Je ne sais pas si les chiffres sont exacts, mais je me suis dit que c'était excellent. À mon avis, 50 p. 100 représentaient une réussite.

want to clarify that. I'm not sure if that number is quite accurate. But I thought that was pretty good. I thought if we got 50 we would be doing quite well.

We were contemplating that there would be adjustments necessary. Sometimes new blood is a good thing, but I would argue that this “dis-success” is a really major part of the success in the implementation of devolution in the Northwest Territories. What you've got is the continuity of those individuals who understand how all of that legislation, all of that policy, all that regulatory framework, fits together today. They're coming across with that knowledge to the new government. To my way of thinking, it's a great coup to have those people coming over with that knowledge base.

Mr. Fentie: Thank you for the question, senator.

Mr. Cameron hit the nail on the head. This was a major challenge in the Yukon when it came to addressing the situation and the transfer of federal employees from that culture of government over to the Yukon.

Maybe it comes down to this point: This was the first devolution transfer in the territories. There might have been a lot of hesitancy with federal employees at that time about making this transfer, being unaware and unsure of what would be the outcome.

I think we transferred 200-some employees. Officials like Mr. Cameron and others, like Mr. Angus Robertson, found ways to resolve the issues that the federal employees had put on the table at the time, and I think now that we've gone through that experience — by the way, we had a smooth transition and a lot of that can be attributed to the fact that so many federal employees came over to the Yukon side. So when we began implementing devolution that transition was fairly smooth, and we thank them for that.

I think it comes down to that this was the first agreement as it pertains to Yukon, and now that the federal employees and others have witnessed what transpired in the Yukon through implementation and devolution, they might be somewhat more comfortable in making that transition from the federal system into the territorial one.

Senator Wallace: Mr. Fentie, as you pointed out, since 2002 it's been a period of tremendous economic growth in the Yukon, and of course that's a wonderful thing. I take it in that period of time there's been a rather dramatic increase in private-sector investment in the Yukon. I'm wondering about the extent to which you would attribute that increased investment and economic growth to the fact that devolution occurred in the Yukon in 2002.

Mr. Fentie: Of course, we cannot say that because of devolution occurring in the Yukon we suddenly took off economically, experienced great growth and private-sector investment and so on, but we can reasonably conclude that having devolution occur and the decision-making processes that comes with devolution in Yukon did contribute a great degree to

Nous savions que des adaptations seraient nécessaires. C'est parfois positif d'apporter du sang neuf, mais je dirais que ces difficultés ont beaucoup contribué au succès de la mise en œuvre du transfert des responsabilités dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces fonctionnaires s'inscrivent dans la continuité et comprennent comment les lois, les politiques et les cadres réglementaires s'agencent de nos jours. Ils apportent ces connaissances au nouveau gouvernement. C'est toute une réussite de faire venir ces gens.

M. Fentie : Merci de la question, sénateur.

M. Cameron a frappé dans le mille. La question du transfert des employés issus de la culture gouvernementale fédérale était très difficile à régler au Yukon.

C'est peut-être parce qu'il s'agissait du premier transfert des responsabilités à un territoire. À l'époque, les employés fédéraux étaient peut-être très hésitants à accepter leur transfert, parce que l'issue était incertaine.

Je pense que nous avons transféré quelque 200 employés. Les responsables comme MM. Cameron et Angus Robertson ont trouvé des façons de régler les questions soulevées par les employés fédéraux à l'époque. Je dirais avec l'expérience que la transition en douceur s'explique en grande partie par le transfert de nombreux employés fédéraux au Yukon. Je les remercie, car ils ont facilité la transition lorsque nous avons commencé à mettre en œuvre le transfert des responsabilités.

Au fond, le premier accord de transfert et sa mise en œuvre au Yukon ont sans doute rassuré quelque peu les employés qui ont fait la transition du fédéral au gouvernement territorial.

Le sénateur Wallace : Monsieur Fentie, vous avez dit à juste titre que le Yukon connaît une forte croissance économique depuis 2002. C'est bien sûr une excellente nouvelle. Si je comprends bien, le secteur privé a beaucoup investi au Yukon durant ce temps. Selon vous, dans quelle mesure les investissements accrus et la croissance économique s'expliquent-ils par le transfert des responsabilités qui s'est produit au Yukon en 2002?

M. Fentie : Bien sûr, nous ne pouvons pas dire que le transfert a soudain entraîné une forte croissance économique, des investissements privés, et cetera. Mais il est raisonnable de conclure que ce transfert et les processus décisionnels qui l'accompagnent ont beaucoup contribué au succès du Yukon. Avant le transfert des responsabilités de 2002, les investissements

our success. For example, with pre-devolution, the overall investment in the mining sector, as far as exploration in the Yukon — this was pre-2002 — was somewhere less than \$10 million. By 2010, that investment had increased to over \$400 million. A lot of that has to do with the fact that not only was devolution helpful in that regard, but so was the land claim itself.

You have to understand these two agreements have a lot of synergy that resulted in these accomplishments for the Yukon. One of those is the replacement of CEAA by the Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act. I think that made a tremendous contribution to expediting our decision-making in terms of permits and other accesses to land and resources.

Can there be improvement? Yes. However, I can say from my experience from 2002 to 2011 that making our own decisions in the Yukon versus having those same decisions being made in Ottawa resulted in a vast improvement in the overall situation in the Yukon, not just economically but in other areas such as with environmental and social improvements.

Senator Wallace: Have you found that devolution improved the relationship between the territorial government and the Aboriginal communities?

Mr. Fentie: I think that relationship was firmly established first by the Umbrella Final Agreement. Then you have to recognize that in the Yukon, with the negotiation of the devolution transfer agreement, the First Nations played a major role in that agreement being developed over time. The Yukon devolved not in one big bang but in certain areas along the way, devolving education, health and social services.

One of the areas where we were very successful — and I call it the development of common regimes — is the Yukon Oil and Gas Act, YOGA. These are all pieces of the overall process that resulted in improving that relationship between public government and First Nations governments. We have to remember that Yukon has a pretty clear framework or blueprint, if you will, that defines that relationship. Where we get into problems and challenges is the interpretation of those agreements and what is intended with regard to the relationship.

Senator Ringuette: Mr. Cameron and Mr. Fentie, thank you very much for your presentations.

Mr. Cameron, you have indicated that the question of drawing a boundary line offshore in the Beaufort Sea between the Yukon and the Northwest Territories was not resolved when the Nunavut Act was passed in 2003.

Is that a current source of conflict among the Yukon, the Northwest Territories and the federal government? Are there ongoing discussions with regard to this issue? What can you tell us? You made that comment, and I agree that it could be a concern. Where are we now?

globaux dans l'exploration minière au Yukon restaient en deçà de 10 millions de dollars. En 2010, ils s'élevaient à plus de 400 millions de dollars. Le transfert des responsabilités y est pour quelque chose, mais la revendication territoriale a joué un rôle important.

Il faut comprendre que la synergie de ces deux accords a permis ces réalisations au Yukon. Je pense que le remplacement de l'ACEE par la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon a beaucoup aidé à accélérer notre prise de décisions, concernant les permis et les autres accès aux terres et aux ressources.

Nous pouvons apporter des améliorations, mais, d'après mon expérience de 2002 à 2011, je dirais que les décisions prises au Yukon plutôt qu'à Ottawa ont été très bénéfiques en général sur le plan économique, mais aussi sur les plans environnemental et social.

Le sénateur Wallace : Le transfert des responsabilités a-t-il amélioré les relations entre le gouvernement territorial et les communautés autochtones, selon vous?

M. Fentie : Je pense que ces relations ont d'abord été fermement établies par l'accord-cadre définitif. Il faut également savoir qu'au Yukon, les Premières Nations ont joué un rôle majeur au fil du temps dans l'élaboration de l'accord de transfert d'attributions. Le Yukon n'a pas transféré les responsabilités d'un seul coup, mais au fur et à mesure dans certains secteurs comme l'éducation, la santé et les services sociaux.

Nous avons entre autres connu beaucoup de succès concernant ce que j'appelle l'élaboration de régimes communs et la Loi sur le pétrole et le gaz du Yukon. Tous ces éléments font partie du processus global qui a permis d'améliorer les relations entre le gouvernement et les gouvernements autochtones. Il ne faut pas oublier que le Yukon possède un cadre très clair qui définit ces relations. C'est l'interprétation des accords et des objectifs liés aux relations qui peuvent poser des problèmes.

La sénatrice Ringuette : Messieurs Cameron et Fentie, merci beaucoup de vos exposés.

Monsieur Cameron, vous avez dit que la délimitation des frontières du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest dans la mer de Beaufort n'était pas réglée avant l'adoption de la Loi sur le Nunavut en 2003.

S'agit-il présentement d'une source de conflit entre le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral? Y a-t-il des discussions en cours à ce propos? Que pouvez-vous nous dire là-dessus? Vous avez commenté la question, et je suis d'accord que c'est une préoccupation potentielle. Où en sommes-nous?

Mr. Cameron: Thank you for that question. I don't think it's really up there as a major point of contention either between the Northwest Territories or the Yukon governments, nor do I think that it is something that is being pressed by Yukon to resolve. My suggestion is more in the sense of constitution-building and getting things settled, why not do so given that this legislation provides an opportunity to possibly solve what has been a bit of an outstanding question?

We couldn't find a way to resolve it when we were working on the Nunavut Act. I was with the federal government in Indian and Northern Affairs in the early 1990s when we were tackling the drafting of the new act. We couldn't resolve it when the Yukon Act was discussed with Canada in 2000-02, and I am suggesting why not give it one more try. I don't sense it's a great and contested issue.

Senator Ringuette: Mr. Fentie, do you have any concerns?

Mr. Fentie: Senator, I can add to that by saying that we never had in my time, from 2002 to 2011, any issues or challenges with the N.W.T. with regard to that.

The Yukon does have an arrangement, however, with Canada in jointly developing what I would call a management framework for offshore of the Yukon. I think overall, Yukon is not really pressing the issue. I think it's more a matter of clarity. It would benefit all of Canada to clearly define those boundaries, specifically between the N.W.T. and the State of Alaska, with regard to the offshore waters of Yukon, as they have with provinces and with the other territories.

Senator Massicotte: Thank you, Mr. Cameron, for being with us.

The question raised another point. Right now, the interest is aligned, people love the direction, everybody wishes to get there and everyone is largely in favour of this, with some exceptions.

However, I would worry in a couple years from now, once people have their defined legal rights, you will see all kinds of disputes relative to the interpretation of different issues. What are those issues? What is it that we should be warned about today whereby there will be serious litigation or maybe even harsh relationships? Are there issues out there that we should be concerned about?

Mr. Cameron: Sure. It will be the same list of issues and matters of complaint and contention that faced British Columbia, Alberta, all the way through this country, more so around resource development, the Northern Gateway project, building a pipeline from Alberta to the West Coast. All of these kinds of contentious issues certainly the Yukon, the Northwest Territories

M. Cameron : Merci de la question. Je ne pense pas que la délimitation constitue un litige majeur dans les Territoires du Nord-Ouest ou entre les gouvernements du Yukon. Le Yukon ne semble pas exercer des pressions pour conclure une entente non plus. Mon commentaire vise plutôt à renforcer la constitution et à parvenir à des règlements. Pourquoi ne pas y travailler, puisque ce projet de loi nous donnerait l'occasion de régler cette question qui demeure en suspens?

Nous n'avons pas réussi à régler la question lorsque nous travaillions sur la Loi sur le Nunavut. C'était au début des années 1990 avec le gouvernement fédéral, à l'époque par l'entremise d'Affaires indiennes et du Nord, alors que nous devions formuler la nouvelle loi. Nous n'avons pas réussi à régler la question non plus dans le cadre des discussions avec le Canada sur la Loi sur le Yukon en 2000-2002. Je propose d'essayer encore une fois. Je ne pense pas que ce soit un dossier très litigieux.

La sénatrice Ringuette : Monsieur Fentie, avez-vous des craintes à cet égard?

M. Fentie : Madame la sénatrice, je peux seulement ajouter que jamais durant mon mandat, de 2002 à 2011, nous n'avons eu de problème avec les Territoires du Nord-Ouest à ce sujet.

Le Yukon a cependant une entente avec le Canada pour l'élaboration conjointe de ce que j'appellerais un cadre de gestion de la zone extracôtière du Yukon. De façon générale, je ne pense pas que le Yukon fasse pression en ce sens. Je crois que c'est davantage une question de clarté. Ce serait profitable pour l'ensemble du Canada de définir clairement les frontières de la zone extracôtière du Yukon, surtout entre les Territoires du Nord-Ouest et l'Alaska, comme cela a été fait pour les frontières avec les provinces et les autres territoires.

Le sénateur Massicotte : Merci, monsieur Cameron, de vous joindre à nous.

Cette question soulève un autre point. En ce moment, les intérêts de chacun cadrent avec ceux des autres et tout le monde aime la direction qu'on prend, tout le monde veut en arriver là et la majorité des parties intéressées sont en faveur du projet, à quelques exceptions près.

Je m'interroge toutefois de ce que sera la situation dans quelques années. Quand les droits légitimes de chacun auront été définis, il y aura toutes sortes de différends découlant de l'interprétation de différentes choses. Quelles sont-elles? Que devrait-on savoir dès maintenant? Quels enjeux sont susceptibles d'entraîner des conflits importants et peut-être même être la cause de relations tendues? Y a-t-il des questions qui devraient nous inquiéter?

M. Cameron : Bien sûr. Ce sera les mêmes problèmes, les mêmes plaintes et les mêmes conflits que nous avons vus en Colombie-Britannique, en Alberta et partout au pays. Les différends tourneront davantage autour du développement des ressources, le projet Northern Gateway et la construction d'un pipeline de l'Alberta jusqu'à la côte Ouest. Le Yukon, les

and Nunavut will face because there will be differing views on the pace, direction and kind of resource development that will occur in the future in Canada.

The big difference here is that the great debate will take place in the region among the players that ultimately are affected the most by the decisions that are being made. That's why I'm such a big fan and supporter of devolution for all three territories, as a matter of fact, because it shifts the debate. It takes it away from what has often been referred to as a distant Ottawa with an awful lot of other things on their plate to the local governments that are most affected by the outcome of the decisions that are being made. That is where I see devolution as being particularly effective.

Senator Massicotte: Are the interests properly aligned to make sure people are motivated to finally reach a solution? Or will we have deadlock consistently?

Mr. Cameron: As I suggested, I think Premier McLeod is doing a great job in pulling together a good discussion in the Northwest Territories around implementing devolution. He is working overtime to try to put that all into place. It's about the political dialogue. He's doing it very well.

I would argue that in the current-day reality around the Peel Watershed, it is a little bit of a testy go in the Yukon Territory, but isn't that the nature of the political reality that we face anywhere in our country? I would say that it will be the result of that ongoing dialogue into the future that will basically answer your question, depending on what the resource issue is.

Senator Massicotte: So there is nothing right now we should do it to minimize or find a trigger to resolve those issues? Just let it go?

Mr. Cameron: If anything, I'd say get out of the way and let that start rolling because they will figure it out themselves, as we have done. As Mr. Fentie said, in the Yukon over the last 10 years, we figured out a lot of stuff on the ground, even though today we are still dealing with matters of contention.

The Chair: Mr. Fentie, would you like to add anything to that question?

Mr. Fentie: I would submit, senator, that gridlock, as you envision, is more apt to occur if the decision-making power remained in the hands of the federal government in Ottawa.

I think when you become a master in your own house you are much more readily able to find solutions to the challenges that arise. And there will be challenges. But when local people are involved in making decisions that affect their daily lives, and they are doing it in their region versus awaiting some far-away entity in Ottawa to make that same decision, I think you will find that people become much more comfortable with that process. That is

Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut vont sans contredit devoir composer avec ces questions litigieuses, car il sera difficile de s'entendre sur les calendriers, l'orientation à suivre et le type de développement des ressources qui aura lieu plus tard au Canada.

La grande différence est que le gros du débat se jouera dans les régions qui seront les plus touchées par les décisions prises. C'est pourquoi je tiens tant au transfert des responsabilités aux trois territoires, parce que cela permet de détourner le débat. On peut ainsi s'éloigner d'Ottawa la lointaine, qui a d'autres chats à fouetter, pour remettre les rennes aux gouvernements locaux qui sont les plus touchés par les décisions prises. C'est dans ce contexte que le transfert des responsabilités est le plus utile, à mon avis.

Le sénateur Massicotte : Est-ce que les intérêts de chacun concordent avec ceux des autres suffisamment pour que tout le monde soit motivé à finalement arriver à une solution, ou est-ce l'impasse assurée?

M. Cameron : Comme je le disais, je pense que le premier ministre McLeod dirige de main de maître les discussions dans les Territoires du Nord-Ouest concernant la mise en œuvre du transfert des responsabilités. Il travaille d'arrache-pied pour que le tout puisse se concrétiser. Cela revient au dialogue politique, et il fait de l'excellent travail.

Je dirais que dans le contexte actuel entourant le bassin hydrographique Peel, c'est une question un peu délicate au Yukon, mais n'est-ce pas là la nature de la réalité politique de l'ensemble du pays? C'est dans l'issue de ce dialogue continu que vous trouverez réponse à votre question, selon les ressources en jeu.

Le sénateur Massicotte : Il n'y a donc rien que l'on puisse faire maintenant pour désamorcer les conflits potentiels? Il suffit de laisser aller les choses?

M. Cameron : Je dirais de leur laisser le champ libre, car ils vont trouver une solution par eux-mêmes, comme nous l'avons fait. M. Fentie le disait tout à l'heure, mais au Yukon, on a appris beaucoup de choses sur le terrain au cours des dix dernières années, même si tous les différends ne sont pas encore réglés.

Le président : Monsieur Fentie, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Fentie : Je vous répondrais, sénateur, que l'impasse dont vous parlez est plus susceptible de se produire si le pouvoir reste entre les mains du gouvernement fédéral.

Je pense qu'être maître de son domaine aide beaucoup à trouver des solutions lorsque des difficultés surviennent. Et cela va arriver. Quand les gens de l'endroit participent à la prise des décisions qui vont chambouler leur vie quotidienne, et lorsque les décisions se prennent dans leur région et non par une entité lointaine à Ottawa, ils sont beaucoup plus ouverts au processus. Nous l'avons vécu au Yukon. Nous avons éprouvé des difficultés,

something we have experienced in Yukon. We have run into challenges, but we found ways to get through those challenges and find solutions.

My experience, however, senators, I can tell you usually these challenges are the result of interpretation. I think we all understand what that is; that can happen anywhere. Sometimes courts will be asked to clearly define the question put before the court with regard to an interpretation of any degree.

The Chair: Thank you, Mr. Fentie.

Senator Patterson: I would appreciate it if the witnesses could comment on the resource revenue-sharing arrangement in Yukon. We have a split in the GNWT in this proposed bill where Ottawa will retain 50 per cent of the revenues; Aboriginal stakeholders in the NWT will receive 25 per cent of the GNWT's 50 per cent share.

Could you give us the evolution of this resource revenue-sharing piece in Yukon? I understand there was a change made from the initial arrangement. I think that would be helpful to the committee.

Mr. Cameron: I will be a little glib here, and I will say, "I don't care." The financial arrangements are about the short- to medium-term future to help strengthen the capacity of the territorial government to work with Aboriginal governments to get on with the business of building business, to create the shape, direction and pace of development in a way that makes the most sense for the Northwest Territories. Yukon, the same thing goes.

This was one of the things that spurred me on to run for city council in Whitehorse because so much of the economic engine of the Yukon Territory is based in Whitehorse. So much of its future will be driven by what Whitehorse does and what the territory generally does in terms of development.

To my way of thinking, my objective is ultimately we won't worry about what that royalty-sharing or revenue-sharing agreement looks like, because 50 or 60 or 70 per cent of our GDP will cover the cost of running the levels of program and service that right now we rely 70 per cent on Ottawa's transfer to cover.

I want to get us there. That is the vision that I bring to the table. These kind of technical arrangements are very useful. They help set a financial framework that can help the territorial government move forward. In the Yukon Territory, I don't know if we ever reached the \$3 million cap on the revenue-sharing agreement that we have in place; so my hope is that we do that and that we exceed it immensely so that at some point in time this formula goes away.

The Chair: Mr. Fentie, do you want to comment on that?

mais nous avons trouvé des moyens pour les surmonter et pensé à des solutions.

Cependant, d'après mon expérience, je peux vous dire que l'interprétation est souvent la source des conflits. Je crois que nous comprenons tous de quoi il s'agit; cela peut arriver n'importe où. Les tribunaux sont parfois appelés à définir clairement la question soumise pour en faciliter l'interprétation.

Le président : Merci, monsieur Fentie.

Le sénateur Patterson : J'aimerais que les témoins nous parlent de l'entente sur le partage des revenus tirés des ressources au Yukon. Le projet de loi propose le partage suivant : Ottawa et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest vont se partager les revenus 50-50, et les intervenants autochtones des Territoires du Nord-Ouest vont recevoir 25 p. 100 de la part du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Pourriez-vous nous parler de l'évolution de cette entente sur le partage des revenus au Yukon? Je crois qu'il y a eu des changements depuis l'entente initiale. Cela pourrait être utile au comité d'en savoir plus.

M. Cameron : Je vais vous paraître impoli, mais je vous répondrais que cela m'importe peu. Les ententes financières sont des outils à court ou moyen terme pour aider à solidifier la capacité du gouvernement territorial de travailler avec les gouvernements autochtones, en vue de passer à l'action, de créer des entreprises et de façonner le développement à venir, de manière à ce que le rythme établi et la direction prise conviennent mieux aux Territoires du Nord-Ouest. Il en va de même pour le Yukon.

C'est une des raisons qui m'ont poussé à me présenter au conseil municipal de Whitehorse, parce qu'une très grande partie de l'économie du Yukon repose sur Whitehorse. Les mesures prises par Whitehorse seront décisives pour l'avenir du territoire, et c'est pareil pour les décisions concernant le développement en général.

Mon objectif ultime est de ne pas m'arrêter à la part prévue par l'entente de partage des revenus, parce qu'avec 50, 60 ou 70 p. 100 de notre PIB, on couvre les niveaux de programmes et de services qui engloutissent actuellement 70 p. 100 des transferts d'Ottawa.

C'est le but, ma vision des choses. Ces ententes techniques sont très utiles. Elles permettent d'établir un cadre financier qui peut aider le gouvernement territorial à aller de l'avant. Au Yukon, je ne sais pas si on a déjà atteint le plafond de 3 millions de dollars prévu par l'entente de partage des revenus en place. J'espère seulement qu'on y arrivera un jour et qu'on le dépassera largement, de façon à ce que cette formule ne soit plus nécessaire.

Le président : Monsieur Fentie, avez-vous un commentaire à formuler?

Mr. Fentie: In the Yukon, it is fair to say that a lot of time and effort was spent on negotiating that fiscal relationship on resource revenue sharing. At the end of the day, Yukon decided to go with devolution and worry about that over the fullness of time.

I think we have to recognize that that resource revenue-sharing arrangement is not in isolation of our overall fiscal relationship with the federal government. I say that because the development of resources in the North, and whatever retention of resource revenues stay in the North, and the rest flows to the federal government is fair. We all believe in that.

Second, our fiscal relationship with regard to that, there is a calculation of own-source revenue in the territories whereby 70 cents of every dollar flows back to Canada. Mr. Cameron alluded to this.

These are the steps in getting the North to be less dependent on that transfer in Ottawa and more independent and self-sufficient. But it will not happen overnight just because of a devolution agreement. It will take time for that to develop and evolve; there will be changes along the way.

I might add that the Northwest Territories' revenue-sharing agreement is better than the Yukon's; so Yukon may be knocking on the federal minister's door in the future to achieve what I would call a "Fair Nation's Clause." However, it is something that is very complex, and it is not in isolation of other fiscal arrangements with the federal government.

The Chair: Thank you, Mr. Fentie and Mr. Cameron. We appreciate both of you taking time out of your busy lives to come and give us your viewpoints on this. We will see you again. Take care.

We will take a brief pause as we go to our next witness by video conference from Calgary; so we have to do a little work there. Thank you again, gentlemen.

Mr. Fentie: Thank you, senators.

The Chair: Welcome to the second half of our meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. We are continuing our examination of Bill C-15, the Northwest Territories devolution bill. It gives me great pleasure to welcome Mr. Neil McCrank, Q.C., coming to us by video conference from Calgary.

Mr. McCrank was appointed by the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development as a special representative for the Northern Regulatory Improvement Initiative in 2007. In 2008, Mr. McCrank released his final report entitled *Road to Improvement: The Review of Regulatory Systems Across the North*, which contained proposed options and recommendations

M. Fentie : Au Yukon, on peut dire qu'on a consacré beaucoup de temps et d'efforts à la négociation de cette entente fiscale sur le partage des revenus issus des ressources. Au bout du compte, le Yukon a décidé d'opter pour le transfert des responsabilités et de voir à cela en temps et lieu.

Il faut reconnaître que cette entente sur le partage des revenus n'est pas isolée de nos liens fiscaux avec le gouvernement fédéral. Si je dis ça, c'est parce que peu importe le pourcentage qu'on garde des revenus tirés du développement des ressources dans le Nord, le reste va au gouvernement fédéral, et c'est très bien comme ça. Nous le pensons tous.

J'ajoute que selon la formule de calcul actuelle, 70 p. 100 de revenus autonomes des territoires sont remis au Canada. M. Cameron y a fait allusion.

Ce sont les étapes à suivre pour donner plus d'autonomie au Nord, afin qu'il dépende moins des transferts d'Ottawa. Mais cela ne se fera pas du jour au lendemain avec la conclusion d'une entente sur le transfert des responsabilités. Il faudra du temps pour que les choses se placent et des changements vont s'imposer en cours de route.

Je me permets de noter également que l'entente sur le partage des revenus des Territoires du Nord-Ouest est meilleure que celle du Yukon. Il est possible que le Yukon demande plus tard au ministre fédéral d'établir ce que j'appellerais une « clause de nation équitable ». C'est cependant très complexe et cela demeure relié aux autres ententes fiscales conclues avec le gouvernement fédéral.

Le président : Merci, monsieur Fentie et monsieur Cameron. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps, malgré vos horaires chargés, de venir nous donner votre point de vue sur la question. Nous allons nous revoir. À bientôt.

Nous allons faire une courte pause avant de passer à notre prochain témoin, qui se joint à nous par vidéoconférence de Calgary. Nous devons donc nous installer. Merci encore, messieurs.

M. Fentie : Merci à vous.

Le président : Bienvenue à la deuxième partie de la séance du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-15, la loi sur le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest. J'ai le grand plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Neil McCrank, c.r., qui se joint à nous par vidéoconférence de Calgary.

M. McCrank a été nommé représentant spécial par le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord dans le cadre de l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord en 2007. En 2008, M. McCrank a publié son rapport final intitulé *La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord*, qui proposait des solutions et des

for improving the regulatory regime and advancing the Northern Regulatory Improvement Initiative.

Prior to this role, Mr. McCrank had extensive experience as a negotiator and lawyer. In particular, his experience in the public sector included working as the Deputy Minister of Justice and the Deputy Attorney General for the Alberta Department of Justice, as well as the Chairman of the Alberta Energy and Utilities Board.

Thank you for being with us today, Mr. McCrank. I understand you have some opening remarks, after which we will go to some questions and answers. The floor is yours, sir.

Neil McCrank, Q.C., as an individual: Good evening, senators, and ladies and gentlemen in the room as well.

Thank you for this opportunity to be with you this evening. I apologize that I am not with you in person. Clerk Lynn Gordon and I tried to work it out but it just wasn't going to happen for us so I am on the video and I hope that works out for us all. It is a pleasure to be with you and I hope I can add something to this very important initiative.

I have a few brief opening remarks. You have covered some of them, to the extent that I was appointed by Minister Strahl in 2007 to look at the regulatory systems north of 60 and to suggest any improvements that I could promote.

I looked at all three territories but basically focused on the Mackenzie Valley in the Northwest Territories. In the course of the four or five months that I spent in the North, I had over 100 meetings with various groups. They were local communities, Aboriginal groups and signatories to the land claim agreements. There was much involvement with both the federal and territorial governments and, of course, some of the regulatory bodies that were the subject of the review.

As you point out, I provided my report to Minister Strahl in July 2008. I have a copy of it; I assume you have copies of it and have had an opportunity to read them if you have that time.

I should point out that one of the things that was completed before I finished my report was that I had a round table discussion in Yellowknife in March 2008, during which all of the comments that were made to me and all of the ideas were explored at this round table, attended by about 100 people in the Explorer Hotel. All the parties interested in this issue were invited. Not all attended, but those who attended all spoke clearly about what they thought should be done. I hope the report that I completed would reflect the collective wisdom of all who were around that table.

There were a series of individual recommendations made, which I won't spend much time on, that referred to all three of the areas. Most of those recommendations, in one form or another,

recommandations pour améliorer le régime de réglementation et faire progresser l'Initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord.

M. McCrank a une grande expérience à titre de négociateur et d'avocat. Il a notamment travaillé dans le secteur public en tant que sous-ministre adjoint à la Justice et sous-procureur général au ministère de la Justice de l'Alberta. Il a également été président de l'Alberta Energy and Utilities Board.

Merci d'être avec nous aujourd'hui, monsieur McCrank. Je crois que vous avez une déclaration liminaire à faire. Nous passerons ensuite aux questions. La parole est à vous, monsieur.

Neil McCrank, c.r., à titre personnel : Bonsoir, chers sénateurs, et bonsoir à tous ceux et celles présents dans la salle.

Merci de me donner l'occasion de m'adresser à vous ce soir. Je suis désolé de ne pas pouvoir être là en personne. La greffière Lynn Gordon et moi-même avons tenté de rendre la chose possible, mais je dois me contenter de la vidéoconférence, et j'espère que cela ira bien pour tout le monde. C'est un plaisir pour moi de me joindre à la discussion, et j'espère que je pourrai vous être utile pour l'étude de cette très importante initiative.

J'aimerais soulever quelques points brièvement. Vous avez déjà abordé quelques-uns d'entre eux, dont le fait que j'ai été nommé par le ministre Strahl en 2007 pour examiner les régimes de réglementation au nord du 60^e et recommander certaines améliorations.

J'ai examiné les systèmes des trois territoires, mais je me suis concentré sur la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. Pendant les quatre ou cinq mois de mon passage dans le Nord, j'ai eu plus d'une centaine de réunions avec différents groupes. J'ai rencontré des collectivités locales, des groupes autochtones et des signataires des accords de revendications territoriales. Les gouvernements fédéral et territoriaux, et bien sûr certains des organismes de réglementation visés, ont participé activement au processus.

Comme vous l'avez dit, j'ai remis mon rapport au ministre Strahl en juillet 2008. J'en ai un exemplaire; je présume que vous l'avez aussi et que vous avez pu le lire, sauf faute de temps.

Je dois noter qu'avant de conclure mon rapport, j'ai organisé une table ronde en mars 2008 à l'hôtel Explorer, à Yellowknife. Une centaine de personnes y ont pris part pour discuter des commentaires qui m'avaient été formulés et des idées proposées. Toutes les parties concernées par la question avaient été invitées. Elles n'étaient pas toutes présentes, mais celles qui y étaient ont toutes énoncé clairement leur opinion sur ce qui devrait être fait. J'espère que mon rapport reflète bien le savoir collectif de tous ceux qui ont participé à la table ronde.

Je ne m'éterniserai pas là-dessus, mais une série de recommandations ont été formulées sur les trois régions. La plupart des recommandations avaient déjà été faites, sous

had been made in previous reports on the northern communities, some of which had been implemented partially and some of which had not been implemented that I saw the need to review again.

For instance, the northern Major Projects Management Office, of which there is one in existence in the southern part of Canada, helps industry and the public understand the system relating to applications. A similar kind of office has now been opened in the North.

The major recommendations that I made, which are probably the subject matter of what you want to ask me about, were the recommendations relating to restructuring of the regulatory system. We will come to the details of it in a minute, but there were two themes that I tried to follow in making those recommendations. The first and an important one is that local involvement in decision making on resource development is absolutely necessary. It's part of the co-management theory that came through the treaties and I tried to adhere to that when making my recommendations.

The second theme was that there was a need and a desire to have responsible and orderly development of the resources in the North. Those decisions should be made in the public interest of all residents of Canada.

Following the completion of that report I have really had no involvement in this issue at all, other than I appeared before the House of Commons Committee on Aboriginal and Northern Affairs in July 2009, I believe, and I appeared last week in Yellowknife at the same committee meeting and made a presentation. I, of course, have kept my interest in this area and have read the proceedings, both before this committee that I am speaking to tonight and the House of Commons committee, and I've watched the development over the last four or five years.

Thank you, honourable senators. Those are my opening remarks.

The Chair: Thank you very much, Mr. McCrank. We will now go to questions and I will begin with the deputy chair, Senator Mitchell.

Senator Mitchell: Thank you very much, Mr. McCrank. I think we crossed paths in my days in the Alberta legislature. It is good to see you and thanks for doing this.

Mr. McCrank: I believe we did, sir, and it is good to speak with you again.

Senator Mitchell: I think it's a poor choice of words and I know Senator Patterson has made that point, however, for lack of a better word, we're all interested in the relationship of the "super board" that will review land and water, the relationship of that board to the existing boards — soon not to be existing boards under this regime, apparently — that are currently in place under land claims agreements.

différentes formes, dans des rapports précédents sur les collectivités du Nord. Certaines avaient été mises en œuvre en partie et d'autres pas du tout, et j'ai cru qu'il serait bon de les revoir.

Il y a par exemple le Bureau de gestion des grands projets pour le Nord. Il en existe un aussi pour la partie sud du Canada, qui aide l'industrie et le public à comprendre le processus de présentation d'une demande. Un bureau semblable a donc été ouvert dans le Nord.

Mes principales recommandations portaient sur la restructuration du régime de réglementation, et c'est probablement là-dessus que vous souhaitez m'interroger. Nous allons entrer dans les détails dans quelques instants, mais je note d'abord que j'ai voulu suivre deux grands thèmes dans mes recommandations. Le premier, qui est important d'ailleurs, est l'absolue nécessité d'assurer la participation des collectivités locales au processus décisionnel concernant le développement des ressources. Cela s'inscrit dans la théorie de cogestion découlant des traités, et j'ai voulu suivre ce principe dans mes recommandations.

Le deuxième thème était le besoin et la volonté d'assurer le développement des ressources de manière responsable et ordonnée dans le Nord. Ces décisions doivent être prises dans le respect des intérêts de l'ensemble de la population du Canada.

Suivant le dépôt de mon rapport, je n'ai pas du tout contribué au dossier, sauf en juillet 2009, où j'ai témoigné devant le Comité des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes. J'ai comparu de nouveau et présenté un mémoire devant ce même comité la semaine dernière, à Yellowknife. Je m'intéresse évidemment toujours à la question et j'ai lu les délibérations de votre comité et du comité de la Chambre des communes, et j'ai suivi l'évolution du dossier au cours des quatre ou cinq dernières années.

Je vous remercie, honorables sénateurs. C'étaient là mes remarques préliminaires.

Le président : Merci beaucoup, monsieur McCrank. Nous allons maintenant passer aux questions en débutant avec notre vice-président, le sénateur Mitchell.

Le sénateur Mitchell : Merci beaucoup, monsieur McCrank. Je crois que nos chemins se sont croisés alors que je siégeais au sein de la législature albertaine. Je me réjouis de vous revoir et je vous remercie de votre contribution à notre étude.

M. McCrank : Je pense que nous nous sommes effectivement croisés, et je suis heureux de pouvoir vous parler à nouveau.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais traiter du concept de « superoffice ». Comme l'a fait valoir le sénateur Patterson, j'estime que cette appellation n'est pas très bien choisie, mais je crois que nous nous intéressons tous à la relation entre ce superoffice des terres et des eaux et les offices actuellement en place — mais pas pour longtemps suivant le régime proposé — en vertu des accords sur les revendications territoriales.

My first question would be: How is it that this legislation could overrule a land claim? What is your general thought about whether or not regional boards would make some sense; at least some sub-boards under a super board?

Mr. McCrank: I guess I could answer that in a number of ways. The first question is if Bill C-15 were to be introduced and the amendments made, as suggested, would the regulatory body that resulted from that be more effective? I think my answer to that is yes.

Now, how that comes about from a legal point of view, I'm not going to comment on that other than to say that I made it clear in my report that whatever changes were going to be contemplated so that you don't look like you're overriding a treaty would have to be made after some significant consultation with the Aboriginal communities.

I really started that process, and when I mentioned earlier that we had a round-table discussion whereby these concepts were discussed, I mean that. The Aboriginal communities were there, they understood the concept. Not all, but some were very supportive of making some changes to the regulatory system, including the amalgamation, the merger, the dismantling, whatever one wants to call it, of the regional boards that are currently in existence to make one larger land and water board.

Keep in mind that there are, at the moment, three plus the Mackenzie Valley, which looks after the non-treaty areas. Were these treaties to be settled, as they will be, there may be two or three or more land water boards that develop after that. You would end up with a significant series of land and water boards in what is a fairly large geographic area but a fairly small area, population-wise.

The answer is I'm not making a comment on whether you're overriding. I don't think this is overriding the treaties. I think this would be working within the Aboriginal communities to see if they would work.

Whether or not regional representation on the centralized "super board," as you used the term, would work, in my opinion it would. I think there would be a better ability to have the right composition of the super board.

One of the comments I made in my report is that there is a capacity issue in populating all of these land and water boards with the kind of professional — and I don't mean lawyers and engineers — approach you need from the plethora of regulatory bodies that are there. If you amalgamate them into one, I think you'll have a better chance to populate them properly, but you would still have regional representation, as I understand the way Bill C-15 has been developed.

J'aimerais d'abord savoir comment ce projet de loi pourrait avoir préséance sur une revendication territoriale. Pensez-vous que ce serait une bonne idée de conserver des offices régionaux, ou tout au moins des instances subalternes qui relèveraient du superoffice?

M. McCrank : Il y a bien des façons de répondre à cette question. Il faut d'abord se demander si l'instance réglementaire qui résulterait de l'adoption du projet de loi C-15 et des modifications suggérées serait plus efficace. Je répondrais à cette question par l'affirmative.

Quant à savoir quelles seraient les incidences du point de vue juridique, je ne vais pas m'aventurer à répondre si ce n'est pour vous dire que j'ai indiqué bien clairement dans mon rapport que tout changement envisagé ne devra être apporté qu'à l'issue de vastes consultations auprès des collectivités autochtones si on ne veut pas avoir l'air d'outrepasser les droits issus des traités.

C'est moi qui ai enclenché le processus et c'est exactement ce que je voulais dire en mentionnant tout à l'heure la discussion en table ronde qui nous a permis d'examiner ces notions. En participant à ces échanges, les collectivités autochtones ont pu bien saisir le concept. Certaines d'entre elles, mais pas la totalité, étaient tout à fait favorables à ce que des changements soit apportés au régime réglementaire, y compris l'amalgamation, la fusion, le démantèlement, appelez ça comme vous voulez, des offices régionaux actuels pour ne constituer qu'un grand office des terres et des eaux.

Il ne faut pas oublier qu'il y a actuellement trois offices, plus celui de la vallée du Mackenzie qui s'occupe des régions non régies par un traité. Si un règlement intervient pour ces régions, comme ce sera effectivement le cas, on se retrouvera avec au moins deux ou trois offices supplémentaires pour s'occuper des terres et des eaux. Cela donnerait un nombre considérable de tels offices dans une région d'une grande superficie qui est toutefois faiblement peuplée.

Ce n'est pas moi qui vais trancher à ce sujet, mais je ne pense pas que l'on dérogera aux traités. J'estime qu'il faudra travailler avec les collectivités autochtones pour trouver la solution.

Est-ce que le concept d'un superoffice avec représentation des régions fonctionnera? Je pense que oui. J'estime qu'on sera en mesure de trouver plus facilement des personnes qualifiées pour faire partie de ce superoffice.

Je fais notamment valoir dans mon rapport qu'il devient difficile de combler tous ces postes au sein de la multitude d'instances régionales qui existent en misant sur tout le professionnalisme voulu — et je ne parle pas nécessairement d'avocats et d'ingénieurs. En fusionnant tous ces offices, on améliore nos chances de pouvoir les doter de gens qualifiés tout en maintenant une représentation régionale, si je comprends bien l'esprit du projet de loi C-15.

Senator Black: Mr. Chairman, I can tell you that my friend Neil McCrank is one of the most distinguished public servants that Alberta has seen in a generation, and I have enjoyed a strong professional and personal relationship with him. It's wonderful to see you here, and thank you for the tremendous work you've done.

Mr. McCrank, in your report, as I understand it, you ultimately gave two recommended approaches to this solution. One, as is being promoted now, is the one board, as constituted. The other was, I thought, a very interesting proposal whereby administrative functions would be devolved to the regions that exist and they would feed up to the — I hate the expression “super board,” but that's what it's being labelled, really for an appeal process, a decision-making and appeal process.

Can you comment on, if you can, why the second approach has not been adopted here?

Mr. McCrank: First of all, Senator Black, thank you very much for your introduction, and it's always been great to work with you in the past. You and I have been at many functions in the most recent past, but you're always so much in demand that I don't get my way through to have a chat with you, but it's great to see you again.

In terms of the two recommendations, they were made on a parallel basis, and after much discussion with the communities in the North, some of whom were concerned about the fact that they wouldn't have any involvement in the decision making at all if it were a super board.

Actually, when I look at Bill C-15, the way it has been structured, it appears that they are going to try to have regional representation on the super board, plus they were going to have or may have regional offices in the sense of field offices to have a local presence.

I think that, to some extent, is a bit of an adoption of option 2. Option 2, in my own view, is the weaker version of the two. It was there so that if it turned out that the opposition locally to having any super board was so enormous, that there would be an ability of the government to move in that direction.

As I say, I think that eventually one would, even if you adopted the second option, wind up with option 1, with the super board looking after certainly everything quasi-judicial and probably most of the decision making. But it was an attempt to find some middle ground, should there be one that was needed.

Senator Black: We've heard a tremendous amount of testimony over the last week, week and a half, from various First Nations communities who seem very unhappy. They feel they're going to be excluded, under this model, from consultation, which is certainly what your recommendation number 2 was trying to address, the importance of that. How do you react to that?

Le sénateur Black : Monsieur le président, je peux vous dire que mon ami Neil McCrank est l'un des plus grands serviteurs de la cause publique que l'Alberta ait connus au cours de la dernière génération. J'ai toujours eu d'excellentes relations personnelles et professionnelles avec lui. Je suis très heureux de vous revoir et je vous remercie de l'excellent travail que vous avez accompli.

Monsieur McCrank, si j'ai bien compris votre rapport, vous recommandez essentiellement deux approches possibles. L'une d'elles, celle qui est mise en valeur actuellement, vise la constitution d'un office unique. L'autre option proposée, que j'ai trouvée fort intéressante, verrait les fonctions administratives être confiées aux instances régionales en place qui alimenteraient le superoffice — puisque c'est comme ça qu'il faut malheureusement l'appeler — aux fins d'un processus de décision et d'appel.

Pouvez-vous nous dire pour quelle raison la seconde approche n'a pas été adoptée?

M. McCrank : Sénateur Black, je tiens d'abord et avant tout à vous remercier pour vos bons mots. Ce fut toujours un plaisir de travailler avec vous. Nous avons participé tous les deux à de nombreux événements au cours des derniers mois, mais vous êtes si populaire que je n'ai pas eu la chance de vous parler. Je suis bien content de vous revoir aujourd'hui.

Nos deux recommandations ont été formulées en parallèle à l'issue de discussions approfondies avec les collectivités nordiques, dont certaines s'inquiétaient du fait qu'elles seraient totalement exclues du processus décisionnel si l'on créait un superoffice.

D'après mon interprétation du projet de loi C-15, on devrait s'efforcer d'avoir une représentation régionale au sein du superoffice en plus de miser sur un réseau de bureaux assurant une présence locale.

J'y vois dans une certaine mesure l'adoption de la deuxième approche que nous proposons. À mon sens, cette deuxième option est un peu la version diluée de l'autre. Nous l'avons formulée afin d'offrir une solution de repli au gouvernement si jamais l'opposition locale à la création d'un superoffice était vraiment très marquée.

Comme je le disais, même avec l'adoption de la seconde approche, on se retrouverait éventuellement à mettre en œuvre l'option 1 en établissant un superoffice qui s'occuperait certes de toutes les questions quasi judiciaires et sans doute de la majorité des décisions à prendre. C'était donc en quelque sorte un compromis que nous souhaitions proposer au cas où cela serait nécessaire.

Le sénateur Black : Au cours des 10 derniers jours, nous avons entendu de nombreux témoignages de collectivités des Premières Nations qui semblent vraiment mécontentes. Elles estiment que le nouveau modèle fera en sorte qu'elles ne seront plus consultées, une forme d'exclusion que votre seconde recommandation essaie d'éviter. Qu'en pensez-vous?

Mr. McCrank: Senator Black and other senators, that was clearly evident when I had my consultations: That was of significant concern.

My attempt to respond to that, which hasn't necessarily been totally accepted by the communities, is that local involvement comes in the resource development process at different times, and my own submission is the most important time for local involvement in the decision making is at the land-use planning stage. When the decision is made as to whether or not there should be any development in an area, I'm totally supportive of the notion that the people locally, who live with it every day, should make the final decision on that issue. And if they want to carve off the entire Northwest Territories from development, I think that's within their right.

But once the decision is made by the land-use planning authorities, in conjunction with the communities, to allow development in an area, the regulatory system that must kick in is much different than having only local political involvement, if you will. It involves looking at the professional approaches to the economic, environmental, societal, engineering and public safety issues, all of which require a certain in-depth understanding and knowledge of the issue.

If you're going to have a sour gas well, and Senator Black and I know from Alberta that sour gas wells need a certain professional approach to them to make sure that, in the public interest, they're safe in the final analysis. That's where I think the regulatory body can add value to the process. The local involvement will have come at an earlier stage as to whether there should be any involvement at all. Actually, even with the structure that is being proposed by the super boards that would have some regional representatives on the board, or one at least from each board, there would be further opportunity for local involvement to be brought to the table.

Senator Black: Thank you, Mr. McCrank. I look forward to seeing you soon in Calgary.

Mr. McCrank: Thank you, Senator Black. Me as well.

Senator Massicotte: Thank you for being with us. I want to clarify. We're all talking about the same thing, but when you answered Senator Black you gave the impression initially that everybody agreed with your recommendations, but now I sense that's not the case. They never did agree with the super board, but you felt irrespectively, probably for good reason, to maintain your recommendation. Did they agree or not with that, and did they change your mind?

Mr. McCrank: Senator Massicotte, some agreed and some didn't. I can't tell you that at the round-table discussion there was 100 per cent agreement on every issue. There were some Aboriginal communities, in the private meetings I had with

M. McCrank : C'est une préoccupation importante qui est clairement ressortie de mes consultations.

J'y ai répondu sans nécessairement obtenir l'assentiment de toutes les collectivités. Selon moi, la contribution des entités locales peut intervenir à divers moments dans le processus de mise en valeur des ressources, et c'est à l'étape de l'aménagement du territoire que la possibilité de participer à la prise de décisions prend toute son importance pour les instances locales. Lorsque vient le temps de déterminer si un projet de développement devrait aller de l'avant dans une région, je conviens assurément que ce sont les gens qui vivent sur place qui devraient avoir le dernier mot. Et s'ils en viennent à décider d'exclure la totalité des Territoires du Nord-Ouest des activités de développement, cela demeure leur droit le plus strict.

Mais une fois que les responsables de l'aménagement du territoire ont convenu, de concert avec les collectivités concernées, d'autoriser un projet de développement dans une région, le régime réglementaire qui doit intervenir n'a rien à voir avec la simple contribution politique des instances locales. On doit alors avoir recours à des professionnels possédant une compréhension et une connaissance approfondies des différents enjeux liés à l'économie, à l'environnement, à la société, au génie et à la sécurité publique.

Je pourrais vous donner l'exemple d'un puits de gaz sulfureux en Alberta, car le sénateur Black et moi-même savons pertinemment que les projets de ce genre exigent une approche professionnelle pour s'assurer que, tout bien considéré, la sécurité des gens n'est pas mise en péril. Selon moi, c'est à ce chapitre que l'organisme de réglementation peut apporter une valeur ajoutée au processus. Les intervenants locaux doivent se prononcer dès le départ lorsqu'il s'agit de déterminer si on va aller de l'avant ou non. En fait, la structure proposée prévoyant la présence de représentants régionaux au sein du superoffice ou tout au moins d'un membre de chacun des offices existants, permettra une plus grande participation locale au processus.

Le sénateur Black : Merci, monsieur McCrank. J'espère avoir l'occasion de vous voir bientôt à Calgary.

M. McCrank : Merci, sénateur Black. Moi pareillement.

Le sénateur Massicotte : Merci d'être des nôtres. J'aimerais préciser quelque chose de façon à ce que nous comprenions tous bien, notamment quant à vos réponses au sénateur Black. Vous avez un peu laissé entendre au départ que vos recommandations ont fait l'unanimité, mais j'ai l'impression que ce n'est pas le cas. Les personnes consultées n'ont pas donné leur assentiment à la création d'un superoffice, mais vous avez fait fi de leur point de vue, sans doute pour d'excellentes raisons, en maintenant votre recommandation. Étaient-ils d'accord ou non, et vous ont-ils fait changer d'idée?

M. McCrank : Sénateur Massicotte, certains étaient d'accord et d'autres pas. Je ne peux pas vous dire qu'il y a eu consensus sur toutes les questions dont nous avons discuté en table ronde. Lors des rencontres privées que j'ai tenues avec certains groupes

some of the Aboriginal groups, wherein I recall one of them saying to me that based on what they saw with the current regulatory system, there should be bold action and no prisoners taken.

So there was agreement on some of the issues. I'm not saying there was 100 per cent agreement on any issue. Perhaps there was 100 per cent agreement on an issue such as that the minister should be faster in making his appointments. There would be 100 per cent agreement there, but beyond that, when it came to the contentious issues like restructuring, there was a consensus of opinion, in my view, around the table that it was required, but there was certainly not 100 per cent agreement, if that's what the question was.

Senator Massicotte: And how about the super-boards? Was the opposition, as we so hear, voiced? Or, in your mind, was there consensus on that also?

Mr. McCrank: I think there was consensus that there was a need for a change that would bring about a more effective system; and the super-board, if you want to call it that, or one board, the Mackenzie Valley Land and Water Board, was clearly on the table. I don't remember anyone taking any significant issue with that concept. The issue they took issue with was whether or not there would still be local involvement in the decision-making, and that's where I think there was debate.

Senator Massicotte: How do you respond to the fact that they think, in their minds, what is occurring is against the spirit of the land claims? You can argue about certain paragraphs. They say that was not the intent of the spirit of the land claims. How do you respond to that?

Mr. McCrank: As I mentioned to Senator Black, I think the concept of co-management, which is clearly the spirit that comes out of the land claim agreements, can be addressed in a number of ways, one of which is the land use planning process, had to involve them clearly.

I think with respect to the regulatory systems that follow that, there is an exchange between the government and the Aboriginal communities as to how that would be populated, and I think on that basis, the agreements, in my view, would be respected.

Senator Patterson: Thank you. I'm very pleased that we have the opportunity to hear from Mr. McCrank. He mentioned the recommendation he made about establishing the project management office for the North, and I do want to acknowledge that and say that I believe it's been working well.

He also recommended that the Nunavut Planning and Project Assessment Act be completed, and as members of this committee know, that work has already been done and that bill has been passed. So your recommendations in this report have been significant, and I thank you for that.

autochtones, on m'a notamment indiqué que, compte tenu de la situation du régime réglementaire en place, il fallait se préparer à livrer bataille sans relâche et sans merci.

On a donc pu se mettre d'accord sur certains points. Je ne dis pas qu'il y a eu consensus sur quelque question que ce soit. Sauf peut-être que tous s'entendaient pour dire que le ministre devrait procéder plus rapidement aux nominations nécessaires. Sinon, pour ce qui est des questions plus litigieuses comme celle de la restructuration, j'ai eu l'impression que la majorité convenait que c'était nécessaire, mais ce n'était pas une opinion unanime, si c'est ce que vous vouliez savoir.

Le sénateur Massicotte : Qu'en est-il du concept de superoffice? Est-ce que les opposants se sont exprimés? Pensez-vous plutôt que ce concept a fait consensus?

M. McCrank : J'estime que tous convenaient de la nécessité d'un changement en vue d'instaurer un régime plus efficace. À ce titre, le superoffice, si on veut l'appeler ainsi, ou un office unique, comme celui des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, semblait nettement faire partie des solutions envisagées. Je ne me souviens pas que quelqu'un ait exprimé des réserves importantes par rapport à ce concept. On se demandait surtout si les intervenants locaux pourraient encore participer à la prise de décisions, et c'est de cet aspect que l'on a débattu.

Le sénateur Massicotte : Ces gens-là croient que les changements proposés vont aller à l'encontre de l'esprit des revendications territoriales. À ce titre, on pourrait toujours discuter de certains paragraphes. Ils soutiennent que ce n'était pas l'objectif visé par les revendications territoriales. Comment réagissez-vous à ces commentaires?

M. McCrank : Comme je le disais au sénateur Black, je crois que le concept de cogestion, qui est assurément l'esprit qui se dégage des accords de règlement des revendications territoriales, peut se concrétiser de bien des manières, et notamment via une participation directe au processus d'aménagement du territoire.

Quant aux régimes réglementaires à mettre en place par la suite, il y a échange entre le gouvernement et les collectivités autochtones aux fins de la dotation des postes à combler, ce qui permet à mon avis de respecter l'esprit des accords conclus.

Le sénateur Patterson : Merci. Je suis très heureux que nous ayons l'occasion d'entendre M. McCrank. Il nous a parlé de sa recommandation en faveur de la création d'un bureau de gestion des projets pour le Nord, et je tiens à l'en féliciter, car je crois que cela donne de bons résultats.

Il a également recommandé l'adoption de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut et, comme les membres du comité le savent très bien, c'est déjà chose faite. Vous avez donc formulé des recommandations très importantes dans ce rapport, et je vous en remercie.

I want to make one comment about the land claim agreements. With the greatest of respect to Senator Mitchell, I don't think it's at all correct to say that the legislation overrules the land claim agreements. There are clear provisions in the Gwich'in, Sahtu and Tlicho land claim agreement that allow for the creation of one board. They're permissive, and there's reference to consultation, but I think anyone who suggests that the bill — and I guess to that extent Mr. McCrank's report — overrule the land claims agreements. I don't think that's accurate.

You have been asked about your recommendation basically for one board by previous questioners, and I'm not going to cover that ground again, Mr. McCrank. But I'm wondering if you are aware that, I think out of deference to the concerns from Aboriginal governments that they should have input on their region, I wonder if you could comment on an amendment that was made to the bill that allows for regional panels to be established where development takes place within the settlement area and that that regional panel shall include the regional representative on the one board. I don't like to use the term "super-board."

Do you think that provision might go some way to addressing the concern that I'm sure you've heard about the Aboriginal governments losing their regional boards?

Mr. McCrank: Senator Patterson, first of all, thank you for your comments on the Major Projects Management Office and the Nunavut legislation. I was involved in both of those, and I was pleased to see them adopted.

With respect to the issue that you've raised and the regional panels that might be constructed, I actually don't think that would be a big issue from the point of view of the development of a super-board, if you will.

My own experience as a chairman of a regulatory body is there are opportunities in the course of exercising the proper authority of a regulatory body to construct panels in different ways, and sometimes you need a panel of all engineers. Sometimes you need a panel that would have a farmer on it — I'm thinking of Alberta — or a doctor or a veterinarian. If that amendment is pursued and it allows the regulatory authority to have the ability to have a regional panel, I don't think that would be offensive to what is being proposed in terms of a more centralized body.

This is the other side of it: If it moved back to where it is now and every time there was an application in the Tlicho area, there would be panel members from just the Tlicho area, I think we've missed the mark on trying to put together a regulatory system that will provide some consistency, clarity and understandability with the right capacity to make those decisions.

J'aurais un commentaire au sujet des accords de règlement des revendications territoriales. Malgré tout le respect que je dois au sénateur Mitchell, je pense que l'on fait fausse route en affirmant que la loi peut avoir préséance sur ces accords. Dans les ententes conclues avec les Gwich'ins, les Sahtus et les Tlichos, on retrouve des dispositions autorisant très clairement la création d'un office unique. On y fait également référence aux consultations. Je ne crois donc pas que l'on puisse laisser entendre que ce projet de loi — et je suppose dans une certaine mesure le rapport de M. McCrank — a préséance sur les accords de règlement des revendications territoriales.

Mes collègues vous ont interrogé au sujet de votre recommandation visant essentiellement la création d'un office unique, et je ne vais pas revenir sur cette question. Compte tenu des préoccupations exprimées par les gouvernements autochtones qui estiment qu'ils devraient avoir voix au chapitre dans leur région, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez d'un amendement apporté au projet de loi pour permettre la mise sur pied de groupes régionaux lorsqu'un projet de développement va de l'avant dans la zone visée par le règlement, avec la participation à l'intérieur de ce groupe du représentant régional au sein de l'office unique. J'essaie d'éviter le terme « superoffice ».

Pensez-vous que cette disposition pourrait atténuer dans une certaine mesure les inquiétudes que vous ont certes exprimées les gouvernements autochtones quant à la perte de leurs offices régionaux?

M. McCrank : Sénateur Patterson, je veux d'abord vous remercier pour vos commentaires concernant le Bureau de gestion des grands projets et la loi sur l'aménagement au Nunavut. J'ai joué un rôle dans ces deux dossiers et je me réjouis des résultats.

Quant à la possibilité de former des groupes régionaux, je ne pense pas que ce sera vraiment problématique dans le contexte de la mise en place d'un superoffice, si vous me permettez l'expression.

Selon ma propre expérience à la présidence d'un organisme de réglementation, différents groupes spéciaux peuvent être formés dans le cadre de la gestion courante d'un tel organisme. On peut parfois avoir besoin d'un groupe qui ne comprend que des ingénieurs. En d'autres occasions, c'est un agriculteur qu'on souhaite y retrouver — je pense à l'Alberta — ou encore un médecin ou un vétérinaire. Si cet amendement est adopté et permet à l'autorité réglementaire d'établir des groupes régionaux de la sorte, je pense que cela ne minera en rien le concept d'une instance plus centralisée.

Il y a un revers à cette médaille. Si l'on en revient à la situation actuelle et que toutes les demandes touchant par exemple la région des Tlichos sont confiées à un groupe comptant uniquement des résidents de cette région, j'estime que l'on n'atteindrait pas l'objectif de mettre en place un régime réglementaire misant sur les capacités nécessaires à une bonne prise de décisions de façon uniforme, claire et compréhensible.

While I say I don't think the amendment would offend what we're trying to do, I think it would have to be carefully managed following that amendment being put in place.

Senator Patterson: Mr. McCrank, there was a plan to have a comprehensive Dene-Metis land claim up and down the Mackenzie Valley, as you know. There was an agreement in principle reached and signed with the federal government in the 1990s, and unfortunately, that agreement was not ever voted on or ratified. So we ended up with regional land claims up and down the valley, and you referred to three of them that are settled and have their own boards at the moment.

You also talked about the inevitability of land claim settlements being reached in the future with the Metis, the Dehcho, the Akaitcho and perhaps others, and I think our committee is going to hear from some of those other unsettled claims areas. It seems that in your work, you contemplated the day when there could be, I think you said two or three or four or more regional boards.

I wonder if you could elaborate. This bill prevents that from happening. You were recommending clarity and simplicity and the most efficient use of expenditures and administrative resources. I'd like you to comment on the implications of not making a change vis-à-vis those goals of efficient use of resources and efficiency.

Mr. McCrank: Senator Patterson, it's pretty obvious that in your time in the North and in your time as the Premier of the Northwest Territories, you've got an enormous knowledge of that area, and you saw exactly what I was trying to anticipate in making a recommendation for one board.

If all we had were three, maybe one could live with that over time. However, I would expect there would still be many complaints from the users that it was too complex, because you had to go from one area to another and you had a different regulatory scheme.

But you're right. I met with the Akaitcho unit people. I didn't meet with Dehcho; we never could put our schedules together to have a meeting. We had a number contemplated but we didn't get there or the Metis North.

There would be a number of other land and water boards, potentially. I had said up to four. Probably that would be the number. Then we'd end up with seven, and that's an enormously complex regulatory scheme for users to try to use. It's also an enormously complex or difficult arrangement to try to populate that number of regulatory bodies with people who can do the kind

Bien que je ne crois pas que l'amendement puisse nous empêcher d'atteindre l'objectif visé, j'estime que sa mise en œuvre exigerait une gestion rigoureuse.

Le sénateur Patterson : Monsieur McCrank, vous n'ignorez pas qu'il était question d'une revendication territoriale globale des Dénés et des Métis pour toute la vallée du Mackenzie. Une entente de principe à cet effet a été conclue et signée avec le gouvernement fédéral dans les années 1990, mais n'a malheureusement jamais été entérinée ou ratifiée par la suite. Nous nous sommes donc retrouvés avec des revendications territoriales régionales tout le long de la vallée, et vous nous avez parlé de trois d'entre elles qui ont été réglées dans des régions qui ont leurs propres offices pour l'instant.

Vous avez ajouté que des ententes semblables seront inévitablement conclues avec les Métis, les Dehchos, les Akaitchos et peut-être d'autres groupes. Je crois d'ailleurs que notre comité va entendre les témoignages des représentants de certaines de ces autres régions dont les revendications territoriales n'ont pas encore été réglées. Dans le cadre de votre travail, vous semblez avoir envisagé le jour où il faudra ajouter au moins deux, trois ou quatre offices régionaux.

Je ne sais pas si vous pourriez nous en dire plus long. Ce projet de loi fait en sorte que cela ne pourra pas se produire. Vous préconisez la clarté et la simplicité de même qu'une utilisation plus efficiente des ressources financières et administratives. Pourriez-vous nous dire dans quelle mesure vous croyez que ces objectifs d'efficience pourraient être atteints si jamais aucun changement n'était apporté?

M. McCrank : Sénateur Patterson, il apparaît bien évident que le temps que vous avez passé dans le Nord et à titre de premier ministre des Territoires du Nord-Ouest vous a permis d'acquérir une connaissance approfondie de cette région. Vous avez ainsi pu saisir exactement ce que j'essayais d'anticiper en recommandant la création d'un office unique.

Si nous n'en avons que trois, peut-être pourrait-on s'en accommoder avec le temps. Je crois cependant qu'il y aurait tout de même un bon nombre de plaintes d'utilisateurs qui trouveraient le système trop complexe, parce qu'il faut passer d'une instance à une autre et les régimes réglementaires ne sont pas les mêmes.

Mais vous avez raison. J'ai rencontré les représentants des Akaitchos. Je n'ai pas pu le faire avec ceux des Dehchos, car nos horaires ne concordaient pas. Nous prévoyions plusieurs rencontres de la sorte, mais cela n'a pas été possible avec eux, pas plus qu'avec les Métis du Nord.

Un certain nombre d'autres offices des terres et des eaux pourraient s'ajouter au tableau. J'ai indiqué qu'il pourrait y en avoir jusqu'à quatre, ce qui est sans doute une estimation valable. Cela en ferait sept en tout, ce qui donne un régime réglementaire extrêmement complexe pour les utilisateurs. Il est également difficile de trouver suffisamment de gens qualifiés pour accomplir

of job that we all as Canadians should expect from our regulatory bodies — people who should have a lot of expertise in that area.

You believe I've anticipated with my recommendation that that was part of what my thinking was. You've had that knowledge in your minds for many decades. However, up until the time I met with these bodies in 2008, I did not. They gave me that knowledge in the course of the four or five months I was up there, including the round table. All of that was discussed at that time. We were not all in agreement, but clearly everybody was aware there were some issues to be resolved.

Senator Wallace: Mr. McCrank, in leading up to the preparation of your report, you said you consulted extensively with Aboriginal groups, and I'm sure many other groups in the Northwest Territories. Did you consult directly with private-sector developers and investors to determine what their impressions were of the existing regulatory regime and the extent to which that regime affected their development or investment decisions?

Mr. McCrank: Yes, I did. I met with many of the industry people who were represented in the Northwest Territories, including the mining community and the mining association. I did that, by the way, in the Yukon and Nunavut, as well. I also met with oil-and-gas-energy-related people, most of whom I know in Calgary and Edmonton.

I attended various conferences in Toronto and Vancouver put on by the mining association. I listened to their concerns about the regulatory system in the North. Frankly, they had some serious — I won't call them "horror stories," but almost. I was reminded of this last week when I was in Yellowknife regarding a mine that was on the border of Yukon and N.W.T. There was a question of how the application process would go. According to what I was told, they gave up on the application process on the N.W.T. side and pursued it on Yukon side. That mine is now in existence and operating.

Therefore, yes, I did meet with many of the industry people who found the business very complicated.

I will share with you my own observation that the very large companies that have huge resources can work their way through any regulatory system, any place, and they do so. It's the more modern organizations that have to turn their resources elsewhere, because they can't afford it on the regulatory system.

Senator Wallace: That is an interesting point, because other than those such as you and Senator Patterson who are very familiar with the development occurring in the North, the rest of us tend to think of only large developers being involved in the

au sein de tous ces offices le travail que les Canadiens attendent de leurs instances réglementaires. On a besoin de gens ayant une très bonne connaissance des enjeux.

Comme vous le disiez, c'est un peu ce que j'essayais d'anticiper avec ma recommandation. C'est une connaissance approfondie que vous avez acquise au fil de plusieurs décennies. Ce n'était toutefois pas mon cas jusqu'à ce que je rencontre ces groupes en 2008. Ils m'ont transmis ces éléments de connaissance pendant les quatre ou cinq mois que j'ai passés là-bas, notamment dans le cadre de la table ronde. Nous avons alors discuté de tous ces enjeux. Nous n'étions pas toujours du même avis, mais tous étaient certes bien conscients qu'il y avait des problèmes à régler.

Le sénateur Wallace : Monsieur McCrank, dans le cadre de la préparation de votre rapport, vous avez indiqué avoir mené de vastes consultations auprès de groupes autochtones et, j'en suis persuadé, de bien d'autres intervenants dans les Territoires du Nord-Ouest. Avez-vous parlé directement aux promoteurs et investisseurs du secteur privé pour savoir ce qu'ils pensaient du régime réglementaire en place et dans quelle mesure ce régime pouvait influencer sur leurs décisions en matière de développement ou d'investissement?

M. McCrank : Absolument. J'ai rencontré de nombreux représentants de l'industrie, notamment du secteur minier et de l'association minière, dans les Territoires du Nord-Ouest. J'en ai fait autant, soit dit en passant, au Yukon et au Nunavut. J'ai également rencontré des gens des secteurs pétrolier et gazier, dont je connais la plupart, à Calgary et à Edmonton.

J'ai participé à diverses conférences organisées par l'association minière à Toronto et à Vancouver. J'ai pris connaissance de leurs préoccupations au sujet du système de réglementation dans le Nord. Pour être honnête, je ne dirais pas qu'ils avaient des histoires d'horreur, mais presque. Je m'en suis souvenu la semaine dernière quand je suis allé à Yellowknife pour discuter d'une mine située à la frontière entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. On se demandait comment le processus de demande se déroulerait. D'après ce qu'on m'a dit, on a renoncé au processus du côté des Territoires du Nord-Ouest, mais on est allé jusqu'au bout du côté du Yukon. Cette mine est maintenant exploitée.

Par conséquent, oui, j'ai rencontré de nombreux représentants de l'industrie qui trouvaient les choses particulièrement complexes.

Selon ce que j'ai vu, les grandes entreprises qui disposent de beaucoup de ressources peuvent travailler avec n'importe quel système de réglementation, n'importe où, sans problème. Ce sont plutôt les organisations plus récentes qui doivent se tourner ailleurs, car elles n'ont pas les moyens de travailler avec le système de réglementation.

Le sénateur Wallace : C'est intéressant, parce que mis à part vous et le sénateur Patterson qui connaissez bien les projets d'exploitation en cours dans le Nord, la majorité d'entre nous avons tendance à seulement penser aux gros promoteurs.

North. But as you pointed out, there are small- and medium-sized companies as well, and their ability to work through the regulatory maze can be a major problem.

Mr. McCrank: At one point, I attended a diamond drilling site for a small project north of Yellowknife. They explained to me the process they had gone through to get that drilling site, which was at that point exploratory only. It was extensive.

Let me just share one other element that I did not put in my report. In Nunavut, a major company was proposing a project. They laid out for me the time lines they thought would be included or taken to get to the end product, and it was 14 years from beginning to end. I didn't put it in my report because — and I still think there's probably some truth to what they say — but I didn't talk about that with any regulatory body or with any of the environmental groups because I didn't know enough of the details. I suspect there was overlap that could have been collapsed, but it was still going to be a number of years. I understand that project has been taken off the drawing board.

The Chair: Thank you, Mr. McCrank; you have been very helpful. We've exhausted our questions. I appreciate the great input you have into this and the questions and answers that ensued from that. Thank you for taking time out of your busy life to talk with us about this. Have a good evening.

Mr. McCrank: Thank you, chair and senators, for allowing me to be with you.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, February 6, 2014

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 7:59 a.m. to examine the subject matter of Bill C-15, An Act to replace the Northwest Territories Act to implement certain provisions of the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement and to repeal or make amendments to the Territorial Lands Act, the Northwest Territories Waters Act, the Mackenzie Valley Resource Management Act, other Acts, and certain orders and regulations.

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

[*English*]

The Chair: My name is Richard Neufeld. I represent the province of British Columbia in the Senate and I am chair of this committee.

Toutefois, comme vous l'avez souligné, on retrouve également des petites et moyennes entreprises pour lesquelles il pourrait être assez problématique de s'y retrouver dans les dédales de la réglementation.

M. McCrank : À un moment donné, je me suis rendu sur un site de forage au diamant dans le cadre d'un petit projet au nord de Yellowknife. On m'a expliqué le processus par lequel on avait dû passer pour obtenir ce site de forage qui, à ce moment-là, en était seulement à la phase exploratoire. C'est un long processus.

Permettez-moi d'aborder un autre aspect que je n'ai pas traité dans mon rapport. Au Nunavut, une entreprise importante a proposé un projet. Les responsables m'ont expliqué toutes les étapes qui devaient être franchies pour en arriver au produit final, et cela représentait 14 ans, du début à la fin. Je n'en ai pas parlé dans mon rapport — et je considère que leurs propos sont néanmoins véridiques —, ni à aucun organisme de réglementation ou groupe environnemental, parce que je n'avais pas suffisamment de détails. Je soupçonne qu'il y avait des chevauchements, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un processus qui s'échelonne sur plusieurs années. J'ai cru comprendre qu'on avait abandonné le projet.

Le président : Merci, monsieur McCrank; vous nous avez été d'une aide précieuse. C'est ce qui met fin à notre période de questions. Je vous suis reconnaissant de l'excellent témoignage que vous nous avez donné aujourd'hui ainsi que des questions et réponses qui en ont découlé. Je vous remercie d'avoir pris le temps de venir témoigner devant nous, malgré votre horaire chargé. Passez une belle soirée.

M. McCrank : Merci, monsieur le président et honorables sénateurs, de m'avoir donné cette occasion de m'entretenir avec vous.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 6 février 2014

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 7 h 59, pour étudier la teneur du projet de loi C-15, Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest et modifiant ou abrogeant la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, d'autres lois et certains décrets et règlements.

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

[*Traduction*]

Le président : Je m'appelle Richard Neufeld. Je représente la Colombie-Britannique au Sénat et je suis président du comité.

I would like to welcome honourable senators, as well as any members of the public with us in the room or listening through the webcast.

I would now ask senators around the table to introduce themselves, and I will begin by introducing the deputy chair, Senator Grant Mitchell from Alberta.

Senator Mitchell: Hello.

Senator Beyak: Senator Lynn Beyak from Dryden in northwestern Ontario.

Senator Seidman: Judith Seidman from Montreal, Quebec.

[*Translation*]

Senator Massicotte: Paul Massicotte, from Quebec.

Senator Ringuette: Pierrette Ringuette New Brunswick.

[*English*]

Senator Sibbeston: Nick Sibbeston from where you come from.

The Chair: In addition, I would like to introduce the staff we have supporting us: from the Library of Parliament, Marc LeBlanc and Sam Banks; and our clerk Lynn Gordon.

Today is the sixth meeting of our pre-study on Bill C-15, whose short title is the Northwest Territories Devolution Act. This bill was introduced in the House of Commons on December 3, 2013.

It gives me great pleasure to welcome, from Ecology North, Christine Wenman, Manager, Policy and Planning; and Dawn Tremblay, Office Manager.

I understand you have some remarks that you'd like to present, and then we will have questions and answers. I would like to remind everyone that we have one hour for this section of the meeting.

Dawn Tremblay, Office Manager, Ecology North: My name is Dawn Tremblay, and this is Christine Wenman. We're both staff at Ecology North, however Ecology North and Alternatives North have been working collaboratively on this submission. Although Alternatives North is not on the agenda, I just wanted to recognize them and acknowledge that we are representing them through this joint submission as well.

Alternatives North is a social justice coalition and has representatives of churches, labour unions, poverty groups, individuals and women and family advocates. Individuals actually play a very important role in that organization.

J'aimerais souhaiter la bienvenue aux sénateurs, aux membres du public ici présents et aux gens qui suivent nos délibérations sur le Web.

Je demanderais maintenant aux sénateurs de se présenter. Je présenterai d'abord le vice-président, le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta.

Le sénateur Mitchell : Bonjour.

La sénatrice Beyak : Sénatrice Lynn Beyak, de Dryden, dans le nord-ouest l'Ontario.

La sénatrice Seidman : Judith Seidman, de Montréal, au Québec.

[*Français*]

Le sénateur Massicotte : Paul Massicotte, du Québec.

La sénatrice Ringuette : Pierrette Ringuette, Nouveau-Brunswick.

[*Traduction*]

Le sénateur Sibbeston : Nick Sibbeston, du même endroit que vous.

Le président : De plus, j'aimerais vous présenter le personnel qui nous appuie aujourd'hui : Marc LeBlanc et Sam Banks, de la Bibliothèque du Parlement, et notre greffière, Mme Lynn Gordon.

Nous en sommes à notre sixième réunion consacrée à notre étude préliminaire du projet de loi C-15, dont le titre abrégé est : Loi sur le transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest. Ce projet de loi a été présenté à la Chambre des communes le 3 décembre 2013.

J'ai le grand plaisir d'accueillir les représentantes d'Ecology North : Mme Christine Wenman, qui est gestionnaire, Politique et planification, et Mme Dawn Tremblay, chef de bureau.

Je crois savoir que vous souhaitez faire un exposé. Ensuite, nous passerons aux séries de questions. Je rappelle à tout le monde que nous avons prévu une heure pour cette portion de la réunion.

Dawn Tremblay, chef de bureau, Ecology North : Je m'appelle Dawn Tremblay, et voici Mme Christine Wenman. Nous travaillons toutes les deux chez Ecology North. Toutefois, le mémoire résulte de la collaboration d'Ecology North et d'Alternatives. Même si Alternatives North ne figure pas à l'ordre du jour, je tiens à en faire mention et à reconnaître que nous parlons aussi au nom de cet organisme.

Alternatives North est une coalition de justice sociale qui réunit des représentants d'églises, de syndicats, de groupes de lutte contre la pauvreté, défenseurs des droits des femmes et des familles, ainsi que des particuliers. En fait, les particuliers jouent un rôle très important au sein de cet organisme.

Ecology North is a grassroots organization. We are a non-profit, registered charity and are committed to bringing people and knowledge together for a healthy northern environment.

Bill C-15 is a lengthy bill, and we did not analyze it in its entirety. The submission we made with Alternatives North addresses a number of our key concerns, three of which we would like to highlight this morning. These concerns are in reference to Part 4, referring to the Mackenzie Valley Resource Management Act.

First, we would like to say that Part 4 needs to be uncoupled from the rest of the bill. Parliament needs to vote on Part 4 separately from the devolution sections of the bill. People can be fully in support of devolution and not supportive of Part 4 for several reasons. Part 4 is not in keeping with the spirit of devolution. We don't believe it will help the regulatory system be more efficient, effective or equitable, as there is no evidence to suggest this.

There is very little consent on this section of the bill, which detracts from the efforts to create the proper conditions for economic growth, prosperity and long-term development in the Northwest Territories.

As a northerner, born and raised, it is becoming increasingly apparent to me that our unique socio-political fabric has influenced many aspects of governance, including resource management.

The Northwest Territories has a nuanced, unique social fabric composed of a diversity of people, including self-governing First Nations. Debate and varied opinions are common, yet consensus is a governance principle that is reflected in the territorial political structure.

In Yellowknife, during the parliamentary committee hearing, a powerful consensus was expressed on this issue. Part 4 of Bill C-15 needs to be debated and voted on separately from devolution.

Christine Wenman, Manager, Policy and Planning, Ecology North: I'll just continue that this is certainly our main influence here: these two sections of the bill do not belong together. They are completely different in spirit, intent and effect, and they need to be debated separately. We do have additional comments more specifically on the changes that are suggested in the bill to the Mackenzie Valley Resource Management Act.

Importantly, the act lays out the dismantling of the regulatory framework as it currently exists by eliminating the regional land and water boards. There is absolutely no documented evidence that these regional panels are contributing to inefficiencies or reduced investments in Northwest Territories.

Ecology North est une organisation communautaire. C'est un organisme de bienfaisance enregistré sans but lucratif qui vise à regrouper le savoir et les gens dans le but de favoriser un environnement sain dans le Nord.

Le projet de loi C-15 est volumineux; nous ne l'avons pas examiné en entier. Le mémoire que nous avons présenté avec Alternatives North traite de plusieurs de nos principales préoccupations. Nous aborderons trois de ces préoccupations aujourd'hui. Elles se rapportent à la partie 4, qui traite de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie.

Premièrement, nous tenons à dire que la partie 4 doit être séparée du reste du projet de loi. Le Parlement doit se prononcer sur la partie 4 lors d'un vote distinct de celui sur les parties du projet de loi sur le transfert des responsabilités. Les gens peuvent être entièrement pour le transfert des responsabilités et contre la partie 4, et ce, pour diverses raisons. La partie 4 ne concorde pas au principe de transfert des responsabilités. À notre avis, cela ne permettra pas de rendre le régime de réglementation plus efficace, efficient ou équitable, et rien ne permet de le supposer.

L'appui à cette partie du projet de loi est faible, ce qui nuit aux efforts visant à créer des conditions propices à la croissance économique, à la prospérité et au développement à long terme dans les Territoires du Nord-Ouest.

Je suis née dans le Nord et j'y ai grandi; il m'apparaît de plus en plus évident que notre structure sociopolitique unique a eu une incidence sur de nombreux aspects liés à la gouvernance, dont la gestion des ressources.

Le tissu social des Territoires du Nord-Ouest est unique; la population y est diversifiée, et cela englobe les Premières Nations autogérées. Les débats et les divergences d'opinions sont chose courante, mais la recherche d'un terrain d'entente est un principe de gouvernance qui se reflète dans la structure politique des Territoires du Nord-Ouest.

À Yellowknife, pendant les audiences du comité parlementaire, une prise de position claire a été exprimée sur la question. La partie 4 du projet de loi C 15 doit faire l'objet d'un débat et d'un vote distinct de la question du transfert des responsabilités.

Christine Wenman, gestionnaire, Politique et planification, Ecology North : Je vais poursuivre en disant que c'est sans doute le point principal que nous voulons faire valoir aujourd'hui : ces deux parties du projet de loi ne vont pas ensemble. Leur esprit, leur intention et leur effet sont totalement différents; il faut donc en débattre séparément. Nous avons d'autres commentaires qui portent plus précisément sur les modifications à la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie proposées dans le projet de loi.

Fait important, la loi prévoit le démantèlement du cadre réglementaire actuel en éliminant les offices régionaux des terres et des eaux. Il n'existe aucune preuve documentée indiquant que ces offices régionaux contribuent à l'inefficacité ou à une réduction des investissements dans les Territoires du Nord-Ouest.

Instead of dismantling the system, the system needs to be completed by finishing land-use plans and negotiating outstanding land claim agreements.

What we see in Northwest Territories is that where land claims have been settled, the system is working very efficiently as an integrated co-management system, as it was intended. The current system can effectively fulfill the responsibilities that were intended in writing the act.

Removing the concept of management areas from the Mackenzie Valley Resource Management Act will only result in increased inefficiencies and reduce clarity as the management areas remain rooted in land claim agreements and subsequent legislation, such as the existing land-use plans.

We have no doubt that eliminating these regional boards will create logistical challenges. For instance, in the proposed changes we see opportunity for regional panels of up to three members appointed to deal with specific projects. With quorum, this could only be two people making decisions on a specific project, and there is no guarantee within the proposed legislation that there would be regional representation on those panels. This will create difficulties with quorum and we suspect will increase the opportunity for challenges and disagreements within the region.

It is not clear in the changes to the act whether the regional staff themselves will be impacted, but certainly there is no guarantee in the legislation that the staff will be maintained. Should the staff be impacted, the changes will reduce access to board services; it will diminish the role of the board as a liaison to the regions, which will cause communication gaps between people and decision makers and jeopardize existing constructive relationships. This will impact investors negatively, resulting in a less collaborative and less consistent, more adversarial environment.

We can see in regions where land claims have been settled, such as the Wek'èezhii region, the Tlicho region of Northwest Territories, that investors and industry have extremely collaborative, constructive relationships with the regulators. It would be a shame to see these existing relationships jeopardized.

With all of these logistical challenges, we are confident these changes will not improve the system: They will, in fact, make it more inconsistent and less efficient.

The other thematic issue that we take with the proposed changes to the Mackenzie Valley Resource Management Act is the increases on ministerial authority. We see this in several

Il faut compléter le système au lieu de l'éliminer. Pour cela, il faut terminer les plans d'aménagement du territoire et poursuivre la négociation d'ententes sur les revendications territoriales en suspens.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, on observe que dans les régions où les revendications territoriales sont réglées, le système fonctionne comme prévu, c'est un système de cogestion intégrée très efficace. Le système actuel permet de satisfaire efficacement aux responsabilités prévues au moment de la rédaction de la loi.

Éliminer le concept de zones de gestion de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie ne fera qu'accroître les inefficacités et nuire à la clarté étant donné que les zones de gestion demeurent liées aux ententes sur les revendications territoriales et les mesures législatives connexes, comme les plans d'aménagement du territoire existants.

Nous sommes d'avis que l'élimination des offices régionaux entraînera des problèmes d'ordre logistique. Par exemple, nous considérons que les modifications proposées permettraient que des groupes d'experts régionaux de trois membres soient chargés de certains projets. Étant donné le quorum nécessaire, on pourrait se retrouver dans une situation où seulement deux personnes prendraient des décisions pour un projet donné, et rien dans la mesure législative proposée ne garantit une représentation régionale au sein de ces groupes. Cela entraîne des problèmes liés au quorum. Nous croyons que cela augmentera les contestations et les désaccords dans la région.

Les modifications à la loi ne permettent pas de dire si le personnel régional sera touché, mais la mesure législative ne garantit certainement pas son maintien en poste. Si le personnel était touché, les changements auraient pour effet de réduire l'accès aux services de l'office; le rôle de l'office en tant qu'intermédiaire auprès des régions serait réduit, ce qui entraînerait des problèmes de communication entre la population et les décideurs et menacerait ainsi les relations constructives existantes. Cela aurait un effet négatif sur les investisseurs, entraînant la création d'un contexte moins axé sur la collaboration, moins stable et plus conflictuel.

Dans les régions où les revendications territoriales ont été réglées, comme la région de Wek'èezhii, la région des Tlichos, dans les Territoires du Nord-Ouest, on constate que les investisseurs et l'industrie ont établi des relations fondées sur une excellente collaboration avec les organismes de réglementation. Il serait dommage de mettre ces relations existantes en péril.

En raison de tous ces problèmes d'ordre logistique, nous sommes convaincus que ces modifications n'amélioreront pas le système. En fait, elles le rendront plus incohérent et moins efficace.

L'autre enjeu thématique que nous avons relevé au sujet des modifications proposées à la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie est l'accroissement des pouvoirs

places. For instance, ministers have the authority over timelines, which should remain within the board's authority as they are the ones working on issues close to the ground.

Similarly, there are increased opportunities for the federal government to force binding policy on the land-use planning boards and the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board. The chairperson will be appointed from Ottawa, no longer following the current process which is by nomination by the board members themselves. These changes decrease the quasi-judicial role of the boards and politicize regulatory decision making.

The increase in ministerial authority diminishes co-management principles which are fundamental to the regulatory process and fundamental to land claim agreements. Indeed, the integrity of the boards rests on the fact that they are arm's-length, non-political entities.

Finally, we want to make the point that although there are improvements needed to the MVRMA and the environmental management system in N.W.T., these should be coming from the environment audit that exists within the legislation itself.

The MVRMA lays out a process for self-evaluation. Every five years an audit takes place. Two have been done to date, one in 2005 and one in 2010. These are done in a comprehensive manner with substantial, well-documented feedback from board staff, Aboriginal, territorial and federal governments, industry representatives, and the broader N.W.T. public.

Little to no progress has been made on many of the key audit recommendations, and the federal government has never issued a formal response. Yet, several analyses of the regulatory system in the N.W.T. have highlighted that some of these staple structural issues are causing delays in the regulatory system. These require federal leadership to resolve. They include negotiating outstanding land claims, completing land-use plans, ensuring timely ministerial appointments and approvals, and providing sufficient resources for the public to participate in the regulatory processes.

Unlike some of the changes proposed in Bill C-15, such as eliminating the regional panels, these recommendations are based on empirical evidence and a general consensus expressed by those who live and work in the regulatory system in the Northwest Territories. These provide useful advice on how to move forward in improving the legislation.

ministériels. On le remarque à divers endroits. Par exemple, le ministre détient un pouvoir de décision relatif aux délais, ce qui devrait toujours relever de l'office, puisque c'est l'office qui règle les enjeux sur le terrain.

De même, le gouvernement fédéral a davantage d'occasions d'imposer des politiques exécutoires aux offices d'aménagement du territoire et à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. Le président sera nommé par Ottawa et non par les membres de l'office eux-mêmes, comme le prévoit le processus actuel. Ces modifications réduisent le rôle quasi judiciaire des offices et entraînent une politisation de la prise de décisions en matière de réglementation.

L'augmentation des pouvoirs du ministre affaiblit les principes de cogestion sur lesquels sont fondés le processus de réglementation et les ententes sur les revendications territoriales. En effet, l'intégrité des offices repose sur le fait que ce sont des entités indépendantes et apolitiques.

Enfin, nous souhaitons faire valoir que même si des améliorations à la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et au régime de gestion de l'environnement dans les Territoires du Nord-Ouest sont nécessaires, ces améliorations doivent découler de vérifications environnementales prévues dans la loi elle-même.

La Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie prévoit un processus de vérification interne, soit une vérification aux cinq ans. Il y en a eu deux à ce jour : en 2005 et en 2010. Ce sont des vérifications exhaustives qui s'appuient sur une importante rétroaction bien documentée de la part du personnel de l'office, des gouvernements autochtones, des gouvernements territorial et fédéral, des représentants de l'industrie et de la population des Territoires du Nord-Ouest.

Peu de progrès — s'il y a lieu — ont été enregistrés sur bon nombre des principales recommandations de la vérification et le gouvernement fédéral n'a jamais fourni une réponse officielle. Or, diverses analyses du système réglementaire des Territoires du Nord-Ouest ont révélé que certains des enjeux structurels courants entraînent des retards dans le système. Pour résoudre ces questions, il faut que le fédéral exerce un rôle de chef de file. Il faut notamment négocier les ententes sur le règlement des revendications territoriales, achever les plans d'aménagement des terres, veiller à ce que les nominations et les approbations ministérielles soient faites en temps opportun et fournir les ressources nécessaires pour permettre à des personnes du public de prendre part aux processus réglementaires.

Contrairement à certaines modifications proposées dans le projet de loi C-15, comme l'élimination des offices régionaux, ces recommandations sont fondées sur des preuves empiriques et un consensus exprimé par les gens qui, dans leur vie et leur travail, doivent composer avec le régime de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest. Il s'agit de conseils utiles quant à la voie à suivre pour améliorer la loi.

Those are our main points, and we're very open to questions either on our written brief or on our speaking points.

The Chair: We'll go to our questioners, and I'll first defer to the deputy chair, Senator Mitchell.

Senator Mitchell: Thank you very much to both of you. Your presentation conforms very closely with what we heard from a number of the settled area representatives, the Sahtu, the Tlicho and the Gwich'in. Are there other organizations that would support this position that you're taking in your analysis?

Ms. Wenman: We both sat through the parliamentary hearings last week in Yellowknife and, of course, being Northwest Territories and, as Dawn referred to, being an integrated social fabric, we're aware of other positions. It's quite amazing, for a territory as diverse as Northwest Territories, how much of a consensus does seem to exist around this issue. Even from industry, which probably has some perspectives that might be different from other groups in terms of improving the regulatory system, we still see very strong reservations about dismantling the regional framework, for instance, because of the constructive existing relationships in regions that have been settled.

I think whether it's Aboriginal governments, representatives who work within the system themselves, community members or organizations such as ours that represent the public, there seems to be a very common stance.

Senator Mitchell: There are a number of arguments that we've heard that oppose your position and, to some extent, they can be contradictory. One is that there's not the capacity to populate all these boards with people who are adequately professional or even want to do it. Another argument is that while there is provision to have regional representation on the super board the other argument, which is contradictory in a sense, is that you could have regional sub-boards.

How do you argue against each of those? To some extent you have, but maybe you could focus on those particular arguments.

Ms. Wenman: There are three points there, so I'll address them individually.

First of all, capacity is brought up in the Northwest Territories a lot and sometimes I feel it is misrepresented. There is a tremendous amount of capacity in Northwest Territories and we see a tremendous amount of capacity on the boards. We've also seen initiatives over the last few years of the boards working collaboratively to ensure that that capacity continues to grow. So, it is capacity both in existing fact and also a future vision to keep building on that, and I think that the regional panels and the

Ce sont les points principaux que nous voulons faire valoir. Nous serons heureuses de répondre à toutes vos questions, qu'elles portent sur notre mémoire ou notre exposé.

Le président : Nous passons aux intervenants. Je cède d'abord la parole au vice-président, le sénateur Mitchell.

Le sénateur Mitchell : Je vous remercie toutes les deux. Votre exposé correspond très bien à ce que nous ont dit les représentants des régions désignées, la région du Sahtu, la région des Tlichos et la région des Gwich'in. Y a-t-il d'autres organismes qui ont adopté le point de vue que vous défendez dans votre analyse?

Mme Wenman : Nous avons toutes les deux assisté aux audiences parlementaires de la semaine dernière, à Yellowknife. Bien entendu, puisque nous venons des Territoires du Nord-Ouest et étant donné la nature intégrée de son tissu social, comme Dawn l'a indiqué, nous sommes au fait du point de vue des autres. Il est étonnant de voir le consensus qui semble se dégager sur cette question dans un territoire aussi diversifié que les Territoires du Nord-Ouest. Même l'industrie — qui a probablement des points de vue différents des autres groupes sur l'amélioration du régime réglementaire — a d'importantes réserves sur le démantèlement de la structure régionale, par exemple, en raison des relations très constructives établies dans les régions où les revendications sont réglées.

À mon avis, qu'il s'agisse de gouvernements autochtones, de représentants qui travaillent dans ce régime, de membres de la collectivité ou d'organismes comme le nôtre qui représentent le public, il semble y avoir une position commune.

Le sénateur Mitchell : Nous avons entendu bien des arguments qui vont à l'encontre de votre position et ils sont parfois contradictoires, dans une certaine mesure. L'un de ces arguments, c'est que l'on n'a pas la capacité de pourvoir tous les postes de ces offices avec des gens qui ont le professionnalisme requis, voire de gens qui veulent s'acquitter de cette tâche. Un autre argument, c'est que malgré la disposition qui prévoit une représentation régionale au « superconseil », il y a aussi la possibilité de mettre en place des sous-conseils régionaux, ce qui est contradictoire, d'une certaine façon.

Comment réfutez-vous chacun de ces arguments? Vous l'avez fait, dans une certaine mesure, mais vous pourriez vous concentrer sur ces points précis.

Mme Wenman : Il y a trois points; je vais donc les aborder un par un.

Premièrement, on soulève souvent la question des compétences dans les Territoires du Nord-Ouest et parfois, je pense qu'on en a une idée faussée. Il y a énormément de gens compétents dans les Territoires du Nord-Ouest et il en va de même au sein des offices. Ces dernières années, les offices ont collaboré pour favoriser la croissance continue de cette compétence. Donc, il s'agit tant de compétence existante que d'une vision de l'avenir en vue de l'accroître, et je pense que les offices et les forums régionaux mis

board forums that the boards have put in place highlight both the existing capacity and the growing capacity. I haven't seen evidence that supports that position.

The second point was that there is opportunity for regional representation through the panels. There are provisions for that. There is nothing to guarantee that. I've spoken to that and that's certainly a concern, as well as the logistical problems with having quorum with only one board, which I also brought up.

I suppose the same can be said about the regional sub-boards. There are all sorts of questions around how this act will be implemented, but there's nothing to guarantee how it will be implemented, and I think legislation is supposed to create as much clarity as possible from the beginning. We certainly don't see those sub-boards here.

Senator Mitchell: My speculation — perhaps it's even more than that — is that the super board is really designed to streamline, to make it easier for development and to create certainty. Those are the arguments that are used, yet you made a very pointed and powerful statement that, in fact, the system with the various boards now is working quite well and that, in fact, industry and commercial enterprises that are using them are quite happy with them.

Have there been complaints or concerns with delays, uncertainty or difficulty in advancing development under the current structure of a variety of boards?

Ms. Wenman: Absolutely, there has been. I don't think anyone would oppose that, but where we actually look at some of the analyses that have been done, there's no evidence to suggest it has to do with the regional panels at all. I brought that up in the speaking notes as well.

We see a lot of holdups because we have unsettled land claim agreements and this creates a lot of uncertainty in terms of people's roles in making decisions. When a specific project is proposed, unfortunately, it gets tied up in those main table issues or those land claim issues.

Similarly, where we have settled land claims but not land-use plans, it can become very difficult. People may be getting exploration licences, beginning projects in areas where there's a sort of general understanding of particular environmental or cultural value but that hasn't been written into legislation yet. Those no-go zones are very important, and industry has repeatedly said that as well through many of their representative organizations.

There's nothing in the proposed legislation that will address what appear to be the main holdups. We see holdups in ministerial appointments and approvals of the recommendations from the environmental impact review board.

en place par les offices témoignent tant de la compétence actuelle que de la croissance à cet égard. Je n'ai pas vu de preuves qui appuient cette position.

Le deuxième point, c'est la possibilité d'une représentation régionale par l'intermédiaire des offices. Il existe des dispositions à cet égard. Par contre, il n'y a pas de garantie. J'ai soulevé ce point et c'est manifestement une préoccupation, tout comme le sont les problèmes de logistique liés au quorum et un seul office, ce dont j'ai aussi parlé.

Je suppose qu'il en va de même pour les sous-conseils régionaux. La façon dont cette loi sera mise en œuvre soulève bien des questions, mais il n'existe aucune garantie à cet égard. Je crois qu'une loi se doit de créer la plus grande certitude possible d'entrée de jeu. Je ne vois certainement pas ces sous-conseils dans le projet de loi.

Le sénateur Mitchell : Je suppose — et c'est peut-être plus qu'une supposition — qu'en réalité, le « superconseil » vise à rationaliser, à faciliter le développement et à créer une certitude. Ce sont des arguments que l'on avance, mais vous soulignez toutefois avec conviction qu'en réalité, le système actuel — avec ses divers offices — fonctionne plutôt bien et qu'en fait, l'industrie et les entreprises qui font appel à eux les trouvent très bien.

Y a-t-il eu des plaintes ou des préoccupations à l'égard de retards, des incertitudes ou des problèmes à faire avancer les projets de développement dans le cadre de la structure actuelle où l'on a divers offices?

Mme Wenman : Oui, bien entendu. Je pense que personne ne dira le contraire, mais lorsque l'on regarde certaines des analyses qui ont été faites, rien n'indique que ce soit lié aux offices régionaux. J'ai aussi abordé cette question dans mes notes d'allocation.

Il y a beaucoup de retards en raison des revendications territoriales non réglées, ce qui crée beaucoup d'incertitude quant au rôle des gens dans les prises de décisions. Malheureusement, les projets présentés se retrouvent liés à ces enjeux clés ou ces revendications territoriales.

De même, là où il existe des ententes sur les revendications territoriales, mais qu'il n'y a pas de plan d'aménagement des terres, la situation peut devenir très difficile. Il est possible que des gens obtiennent un permis d'exploration et entreprennent des projets dans des régions où l'on a une idée générale d'une valeur précise sur le plan environnemental ou culturel, mais qui n'est pas encore inscrite dans la loi. Ces zones à accès interdit sont très importantes. L'industrie l'a indiqué à maintes reprises par l'intermédiaire d'un grand nombre d'organismes représentatifs.

Le projet de loi ne contient aucune mesure permettant de régler les principaux retards. Nous voyons des retards au chapitre des nominations ministérielles et de l'approbation des recommandations de l'Office d'examen des répercussions environnementales.

As you pointed out, I did make the point that there could be additional holdups because of this legislation and we do see that. We see opportunity here, without that regional representation straying from co-management principles from the agreements within the land claim agreements, for very adversarial environments and a more difficult environment to meet section 35 consultation requirements. No doubt, we think that this will cause less clarity and more holdups.

Senator Massicotte: Obviously, we appreciate your presentation and we read your brief, but I would like to make sure I understand your brief.

It's a very significant act, but fundamentally you agree devolution is a very good idea. You fully support it, but you bring up one significant issue, namely, water management and land management, and you raise two subsidiary issues. One is anti-devolution, whereby the minister seems to be getting additional power, and you don't like time constraints on some of the environmental reviews. Am I reading your brief correctly when I summarize it that way?

Ms. Wenman: Yes, but I might add with the timing constraints, it's really how authority for determining them is written in there with ministerial authority.

Senator Massicotte: Therefore, devolution is a good thing. That's the significant one.

You don't agree in particular with part 4. On that note, I don't know if you heard the testimony last week of Mr. McCrank. His report is probably the founding argument for why the super boards are being created and I think you'll agree with that. Mr. McCrank said there was large consensus but not full agreement on that when he discussed it with the people in the North. His argument was that there's no question you mustn't load the local people — the local boards, call it what you wish — in determination of the land use and water use because it's local knowledge that will allow those decisions to be made. That's appropriate. Then you see other forms of government around the world that are consistent with that.

However, when it comes to managing, once you decide on land use, once you decide on the principles you are to use and what should be permitted, he said the management of that should be centralized for the sake of efficiency.

I have been in real estate for most of my life and that is consistent with what we see in other cities and other countries. In other words, local people get heavily involved in defining how they want the resources used, but when it comes to the management — not the principles — and putting it into practice, it's usually more efficient that it be done through a more permanent structure.

Comme vous l'avez fait remarquer, j'ai souligné que cette mesure législative pourrait entraîner des retards supplémentaires, et c'est ce que nous observons. À notre avis, sans représentation régionale — ce qui s'écarte des principes de cogestion découlant des ententes sur les revendications territoriales —, on risque de se retrouver dans un environnement de confrontation qui rendrait plus difficile la satisfaction des exigences en matière de consultation prévues à l'article 35. Cela aura sans doute pour effet de réduire la clarté et d'augmenter les retards.

Le sénateur Massicotte : Manifestement, nous vous sommes reconnaissants de votre exposé, et nous avons lu votre mémoire, mais j'aimerais m'assurer que je le comprends bien.

Cette loi est fort importante, mais vous êtes essentiellement d'accord pour dire que le transfert des responsabilités est une excellente idée. Vous l'appuyez entièrement, mais vous soulevez une question importante, à savoir la gestion des eaux et des terres, et deux questions sous-jacentes. L'une d'elles va à l'encontre du transfert des responsabilités, en ce sens que la loi semble accorder des pouvoirs supplémentaires au ministre, et vous n'accueillez pas favorablement les contraintes de temps dont certaines évaluations environnementales font l'objet. Est-ce que j'interprète votre mémoire correctement en le résumant de cette façon?

Mme Wenman : Oui, mais, en ce qui concerne les contraintes de temps, j'ajouterais peut-être que je m'oppose à la façon dont la loi décrit le pouvoir de déterminer ces contraintes comme étant ministériel.

Le sénateur Massicotte : Donc, le transfert des responsabilités est une bonne chose. C'est l'observation qui importe.

Vous n'approuvez pas la partie 4, en particulier. À cet égard, je ne sais pas si vous avez entendu le témoignage que M. McCrank a apporté la semaine dernière. Son rapport est probablement à l'origine du principal argument avancé pour justifier la création des superoffices, et je pense que vous conviendrez de cela. M. McCrank a déclaré que, lorsqu'il a discuté de ses idées avec les gens du Nord, elles ont fait l'objet d'un large consensus, mais non d'un assentiment complet. Il soutenait qu'il n'était pas question de ne pas charger les gens de la région — les conseils locaux, appelez-les comme vous voulez — de déterminer l'utilisation des terres et des eaux, car ce sont les connaissances locales qui permettront aux gens de prendre ces décisions. Cette participation est appropriée, puis on observe à l'échelle internationale d'autres formes de gouvernements qui sont en harmonie avec ce principe.

Cependant, une fois qu'on a déterminé la façon dont on va utiliser les terres, les principes sur lesquels on va se baser et ce qui devrait être autorisé, M. McCrank a indiqué que la gestion de ces principes devrait être centralisée, par souci d'efficacité.

J'ai travaillé dans l'immobilier pendant la majeure partie de ma vie, et cette idée cadre avec ce que nous observons dans les autres villes et les autres pays. Autrement dit, la population locale participe activement à la détermination de l'utilisation des ressources, mais lorsqu'il est question de la gestion — et non des principes — et de sa mise en pratique, il est habituellement plus efficace de la confier à une structure plus permanente.

How do you respond to that argument that he was using?

Ms. Wenman: There are lots of components to that. I'll start by saying that we absolutely agree and support the role of land use plans as being absolutely instrumental in this whole co-management framework. That was one of Mr. McCrank's main points and it's certainly true.

To then suggest that there is not a role for continued regional units is somewhat misleading, first, because there are regional management units within the land claim agreements and subsequent legislation, such as land-use plans, as I've mentioned before.

Also, I think it overstates somewhat what land-use plans can do. Land-use plans create a context in which we can have zoning where development can take place, where protected areas need to be foremost, but within the regulatory system itself. The regulatory system has a responsibility to address significant public concern and specific environmental adverse impacts within a localized context.

Within the regulatory system, the boards will have a requirement to understand those very contextually specific local issues. Therefore, I do believe there is a very firm role for regional representation and not just regional representation but those very constructive regional relationships that we see through, for instance, the Wek'èezhii Land and Water Board in a specific region in order to help make those processes more efficient.

The final thing I will say on that subject is that the system in Northwest Territories — and I think that the Aboriginal governments that come to be witnesses here, either today or in the past or future, will speak to this more — is a system that is somewhat different than what's seen in the South and it's different by design. It's different because of the differences between the regions. This is an extremely vast territory, with First Nations that have very different histories and visions. This has been created out of land claim negotiations and it works.

Senator Massicotte: Could I just add to that, though? I think the principle would be that once you agree to the land use, once you've designed zoning and so on and what is to be used, normally you then have a more significant body to manage that. To the extent that changes — and I didn't hear Mr. McCrank say that — if there's a reason to change the principles of land use, then it should go back to the local community because that's the one that can define how they want their resources used.

Comment réagissez à l'argument qu'il a avancé?

Mme Wenman : Ma réaction comporte de nombreuses facettes. Je vais commencer par dire que j'approuve entièrement le recours à des plans d'utilisation des terres et que j'appuie le rôle absolument déterminant qu'ils jouent dans ce cadre de cogestion. C'est l'un des principaux arguments que M. McCrank faisait valoir, et c'est certainement vrai.

Il est ensuite un peu trompeur de laisser entendre que les unités régionales ont cessé d'avoir un rôle à jouer, et ce, parce que, premièrement, les accords sur les revendications territoriales et les mesures législatives qui ont été adoptées par la suite prévoient des unités régionales de gestion des terres, tel qu'en témoignent les plans d'utilisation des terres, comme je l'ai indiqué auparavant.

De plus, je pense qu'il surestime un peu ce que les plans d'utilisation des terres peuvent accomplir. Ces plans créent un contexte dans lequel il nous est possible de délimiter les zones où le développement peut avoir lieu et, avant toute chose, les aires qui doivent être protégées, et ce, dans les limites du système de réglementation même. Le système de réglementation est chargé de remédier localement aux grandes inquiétudes du public et à certains effets néfastes sur l'environnement.

Les offices prévus par le système de réglementation devront comprendre ces enjeux locaux, qui sont particulièrement propres au contexte. Par conséquent, je crois fermement qu'une représentation régionale a un rôle très important à jouer dans ce contexte, tout comme les relations régionales très constructives que nous entretenons pour contribuer à accroître l'efficacité de ces processus — comme celle que nous avons nouée avec l'office des terres et des eaux du Wek'èezhii dans une région précise.

La dernière observation que je formulerai à ce sujet est que le système en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest est intentionnellement un peu différent des systèmes observés dans le Sud — et je pense que les représentants des gouvernements autochtones qui sont venus témoigner devant vous aujourd'hui ou dans le passé, ou qui viendront dans les mois ou les années à venir, pourront vous en dire davantage à ce sujet. Le système est différent en raison des différences qui existent entre les régions. Ce territoire est extrêmement vaste, et il est peuplé par des Premières Nations dont l'histoire et les visions sont très différentes les unes des autres. Le système découle des négociations sur les revendications territoriales, et il fonctionne.

Le sénateur Massicotte : Pourrais-je cependant ajouter quelque chose à cet égard? Je pense que le principe consistera à établir un organisme de gestion plus important, une fois que vous vous serez entendus sur l'utilisation des terres et que vous aurez, entre autres, conçu le zonage et délimité les terres à utiliser. S'il y a des raisons de modifier les principes d'utilisation des terres — et je n'ai pas entendu M. McCrank mentionné cela —, l'étude de ces modifications devrait être renvoyée à la population locale, parce que ses membres sont ceux qui sont en mesure de définir la façon dont ils souhaitent que leurs ressources soient utilisées.

Would that satisfy you if that was clarified? Allow the management by the super board, but every time you touch the use of the resources let the local community — I want to use generic words here — let them decide. Would that be satisfactory to you, if they said that?

Ms. Wenman: I'm not sure I understand what you mean.

Senator Massicotte: Once you define the principles of what is to be used, and define the zoning and the densities and so on, I think the intent is that the local committee would always decide that issue but let the management and the permanent approval process go to the super board. However, you're against that also, I gather.

Ms. Tremblay: I'm just curious; what would be the point of that?

Senator Massicotte: Right now, your report says if you're going to fool around with the zoning or land use then it's got to be local. I think I have your views on that. However, at this point they're delegated to a super board to put it in place.

Ms. Tremblay: I'm curious because I kind of see what you're saying, but I'm curious why the process would happen here, maybe not quite local but regional, and you said go over to the super board for management and then back. Why go back and forth when you can just stay there?

Senator Massicotte: In other words, the super board would not have the authority to make land use changes, but only put it in place. Would that give you assurance? Would that make you more comfortable?

Ms. Wenman: The point that I was trying to make is that there are other considerations when considering significant adverse impact or public concern for a specific project besides land use. Whether it's specific water quality, whether it involves traditional knowledge of the use of the land, or whether it involves roles of specific areas and subsistence harvesting, that relationship, that communication and that dialogue are extremely important and really contribute to having a well-functioning system that ensures the environment is protected as efficiently as possible.

Senator Massicotte: You have made specific comments on the issue of timing. I suppose the government is trying to deal with this issue because they have had experiences elsewhere. Unless there are expected deadlines to the process, it can drag on and on.

Si cet aspect était clarifié, cela vous satisferait-il? Vous autoriseriez le superoffice à assurer la gestion, mais, chaque fois que la question de l'utilisation des ressources serait soulevée, on permettrait à la population locale — je tiens à employer des termes génériques en ce moment — d'en décider. Si le projet de loi stipulait cela, cela vous satisferait-il?

Mme Wenman : Je ne suis pas certaine de comprendre ce que vous voulez dire.

Le sénateur Massicotte : Je pense que le projet de loi vise à garantir que le comité local prendra toujours les décisions concernant ces enjeux, mais, une fois qu'il aura établi les principes d'utilisation des terres et défini le zonage, la densité, et cetera, le projet de loi permettra au superoffice de prendre en charge la gestion et le processus permanent d'approbation. Toutefois, je crois comprendre que vous vous élevez également contre cela.

Mme Tremblay : Je suis simplement curieuse de savoir quel serait le but de cela.

Le sénateur Massicotte : En ce moment, votre rapport indique que, si l'on a l'intention de modifier le zonage ou l'utilisation des terres, ces questions doivent être soumises à la population locale. Je pense avoir compris votre opinion à ce sujet. Toutefois, à l'heure actuelle, la résolution de ces questions est confiée au superoffice.

Mme Tremblay : Vous avez piqué ma curiosité, car je saisis un peu ce que vous êtes en train de dire. Toutefois, je suis curieuse de comprendre la raison pour laquelle le processus ne se déroulerait peut-être pas totalement à l'échelle locale, mais plutôt à l'échelle régionale. Vous indiquez ensuite que la responsabilité de la gestion reviendrait au superoffice, puis qu'elle serait renvoyée là-bas. Pourquoi cette responsabilité devrait-elle aller et venir quand elle pourrait simplement être assumée en permanence par la population locale?

Le sénateur Massicotte : Autrement dit, le superoffice n'aurait pas le pouvoir de changer l'utilisation des terres, mais seulement de mettre en œuvre ces changements. Cela vous rassurerait-il, ou vous mettrait-il plus à l'aise?

Mme Wenman : L'argument que je tentais de faire valoir est qu'il y a d'autres facteurs à prendre en considération lorsqu'on examine les importants effets néfastes d'un projet précis ou les préoccupations du public à son égard. Que cette relation ou ce dialogue ait trait à une qualité particulière de l'eau, aux connaissances traditionnelles en matière d'utilisation des terres ou au rôle de régions particulières ou de la chasse de subsistance, ces communications sont extrêmement importantes et contribuent vraiment au bon fonctionnement du système, qui garantit que l'environnement est protégé de la façon la plus efficace possible.

Le sénateur Massicotte : Vous avez formulé des observations particulières à propos du moment choisi pour l'adoption du projet de loi. Je suppose que le gouvernement tente de régler cette question, en raison des expériences qu'il a vécues ailleurs. À moins

Your brief has said that has not been your case. However, I've run different companies and human nature is such that when you leave people open deadlines it takes forever because you'll never achieve perfection and there's never enough time. Don't you agree that there should be at least some arbitrary decision to say, "Here's your objective and if you want to surpass this you must come back to us." Otherwise, it's human nature. Give people two years to do something and it will take three years; give them six months and it will take nine months.

Ms. Wenman: I'm not sure the main opposition is against having deadlines, particularly if there's some discretion in there to recognize situations as they arise. Some of the analysis has to do with when the clock stops, for whom it stops and who decides when the clock stops.

One point I'd like to make is that the main issue there is that that control now becomes ministerial authority instead of the board. This is another issue that could create logistics. There's really no reason for that kind of micro-management from a political level. In rereading the most recent audit, there's an interesting point brought up that even now when there needs to be extension of time lines the approval needs to go to the board level. An industry proponent may be asking for a one-week extension and they have to go through a long process. It may take up to three weeks to get this one-week extension.

We see that where decision making is removed to a political level it creates opportunities for interference and more delays and here, in this legislation, we're seeing it removed one step further. Again, I think it's likely to create more inefficiency.

Senator Seidman: I'd like to pursue the last question Senator Massicotte asked you, but in a slightly different way. What you're proposing is serious and we should take it seriously because you're asking to uncouple the bill in a way which would clearly extend the timeline and create delays.

I will read to you very briefly what the Premier of the Northwest Territories said. I believe it was last week in Yellowknife in testimony in relation to this very issue. He did say:

We respect that people are worried about the proposed regulatory improvements but we do not believe that is a reason to delay the devolution we have been seeking for so long.

de prévoir des échéances, le processus peut traîner éternellement.

Votre mémoire indique que cela n'a pas été votre expérience. Toutefois, j'ai dirigé différentes entreprises, et j'ai constaté que, la nature humaine étant ce qu'elle est, si l'on omet d'imposer des échéances aux gens, le travail n'en finit plus, parce que la perfection est inatteignable et que le temps imparti est toujours insuffisant. Ne convenez-vous pas qu'une décision arbitraire devrait, au moins, indiquer l'objectif à atteindre et préciser qu'avant de surpasser l'objectif, il faut consulter les personnes responsables? Sinon, la nature humaine prévaudra. Accordez aux gens deux ans pour accomplir une tâche, et ils mettront trois ans à l'achever; accordez-leur six mois, et ils en prendront neuf.

Mme Wenman : Je ne suis pas certaine que les gens soient principalement contre les délais, en particulier si une certaine marge de manœuvre est prévue pour tenir compte des circonstances qui surviennent. Une partie de l'analyse est liée à l'heure de tombée, aux personnes auxquelles elle s'applique et aux personnes qui l'établissent.

L'un des points que j'aimerais faire valoir est que ce contrôle sera désormais exercé par le ministre, au lieu de l'office. Voilà un autre problème qui pourrait créer des difficultés logistiques. D'un point de vue politique, ce genre de microgestion n'est vraiment pas justifié. En relisant le plus récent rapport de vérification, j'ai remarqué qu'une question intéressante y était soulevée. Le rapport faisait observer que, même maintenant, lorsqu'il est nécessaire de prolonger un délai, l'office doit approuver la prolongation. Un promoteur industriel qui demande une prolongation d'une semaine doit franchir les étapes d'un long processus. Il mettra peut-être trois semaines à obtenir une prolongation d'une semaine.

Nous constatons que, lorsque le processus décisionnel est transféré à un échelon politique, cela donne lieu à des possibilités d'ingérence et des délais supplémentaires et, dans la présente mesure législative, nous remarquons que l'éloignement du processus décisionnel va encore plus loin. Encore une fois, je pense que cela est susceptible de rendre le processus encore moins efficace.

La sénatrice Seidman : J'aimerais revenir sur la dernière question que le sénateur Massicotte vous a posée, mais je souhaiterais l'aborder sous un angle légèrement différent. Ce que vous proposez est grave, et nous devons prendre votre proposition au sérieux parce que vous demandez de dissocier des éléments du projet de loi, d'une manière qui reportera clairement les échéances et qui créera des délais.

Je vais vous lire très brièvement ce qu'a déclaré le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest. Je pense qu'à propos de la question même qui nous occupe, il a prononcé les paroles suivantes la semaine dernière, à Yellowknife :

Nous respectons la crainte que suscitent les améliorations proposées à la réglementation, mais nous ne croyons pas qu'il faille pour cela retarder le transfert des responsabilités que nous attendions depuis si longtemps.

. . . We need to focus on devolution and the ultimate goal we have been pursuing as a territory for decades . . .

Then he goes on to say:

I have always said that we would devolve and then evolve, and that continues to be our approach. The system that will be in place on the effective day will not be chiseled in stone. Our territory will continue to grow and evolve. . . .

There is this concept that, "Okay, let's get it done." Then there will be a sort of an evolutionary approach.

I think the point Senator Massicotte was making was that we can't have it perfect or we'll never get it done. Nothing is perfect, and you can't always satisfy every single aspect of an agreement. I would like to know what your reaction is to that.

Ms. Tremblay: I completely agree; we're not perfect and nothing is perfect. However, I think at the same session, after the Premier spoke, I believe the lawyer for the Sahtu region said there is a bit of an irony being presented by the fact that Part 4 has been added in and these changes have not been debated separately.

Devolution is a very big issue that has been on the table for a long time, so we are happy to see that go through. We understand the timing and all of that. However, the irony that lawyer highlighted that I found poignant is that with devolution, power is coming to the Northwest Territories; we are gaining authority over certain aspects that we haven't had previously. Yet, by creating more ministerial authority within the resource management structure, it's handing to Ottawa and then it's taking back.

Therefore, we find that through this legislation, there is some loss of authority that will allow interference and politicization that otherwise is not ideal or in keeping with the spirit of devolution.

Ms. Wenman: This point has been raised and it's not clear. The changes in the MVRMA are not intended to be implemented until 2015. There is much more consensus in N.W.T. for devolution. It is not really clear why the holdup of these bills needs to be so significant. There are a few minor changes in the MVRMA that need to be made to facilitate devolution; otherwise, it might never be perfect, but we could at least have some sort of decent process that recognizes the very strong opposition in the Northwest Territories to these changes.

[...] Nous devons nous concentrer sur le transfert des responsabilités et sur le but ultime que nous poursuivons depuis des décennies...

Il a poursuivi en disant ce qui suit :

J'ai toujours dit que le transfert des responsabilités nous ferait évoluer, et c'est toujours l'approche que je privilégie. Le système qui sera mis en place ne sera pas coulé dans le bronze. Notre territoire continuera de grandir et d'évoluer...

En ce moment, les gens se disent : « D'accord. Finissons-en. » Ensuite, une approche évolutive d'une sorte ou d'une autre sera adoptée.

Je pense que l'argument que le sénateur Massicotte faisait valoir était qu'on ne peut attendre que tout soit parfait, sinon cela n'aboutira jamais. Rien n'est parfait, et on ne peut pas toujours remplir toutes les conditions d'une entente. J'aimerais savoir comment vous réagissez à cette affirmation.

Mme Tremblay : Je suis entièrement d'accord avec vous; nous ne sommes pas parfaits, et la perfection n'est pas de ce monde. Toutefois, je crois qu'au cours de la même séance et après la déclaration du premier ministre, le conseiller juridique de la région du Sahtu a déclaré que l'ajout de la partie 4 était un peu ironique, étant donné que les changements qu'elle apporte n'ont pas fait l'objet d'un débat distinct.

Le transfert des responsabilités est un énorme enjeu, qui est sur la table depuis très longtemps. Par conséquent, nous sommes heureuses de constater qu'il aura lieu. Nous comprenons le choix du moment et tous ces aspects. Toutefois, l'ironie de la situation que le conseiller juridique a fait ressortir et que je trouve poignante est que, grâce au transfert des responsabilités, les Territoires du Nord-Ouest acquerront des pouvoirs; nous obtenons des pouvoirs sur certains éléments que nous ne détenions pas auparavant. Et pourtant, en accroissant les pouvoirs que le ministre détient au sein de la structure de gestion des ressources, Ottawa consent des pouvoirs, puis les reprend.

Par conséquent, nous remarquons que la mesure législative entraînera une certaine perte de pouvoir et que cette perte de pouvoir autorisera une ingérence et une politisation qui ne sont pas idéales et qui ne respectent pas l'esprit de la dévolution.

Mme Wenman : La présente question a été soulevée, mais n'a toujours pas été éclaircie. Les changements apportés à la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie ne sont pas censés être mis en œuvre avant 2015. La dévolution fait l'objet d'un consensus beaucoup plus large dans les Territoires du Nord-Ouest. Les raisons pour lesquelles ces projets de loi doivent être retardés de manière aussi substantielle ne sont pas vraiment claires. Pour faciliter le transfert des responsabilités, il faut que des changements mineurs soient apportés à la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie. Sinon, elle ne sera jamais parfaite, mais nous pourrions au moins mettre en œuvre un processus qui reconnaîtrait déceimment la très vive opposition que ces changements suscitent dans les Territoires du Nord-Ouest.

Senator Sibbeston: Thank you. I want to ask you about your organization. I note you say you are a grassroots organization. Could you tell us a bit about the work you do? I imagine your organization to be concerned about the environment, ecology, sustainable development and things of that sort.

In terms of your daily work and activities, how do you relate to the various regions of the Northwest Territories, particularly resource development? Are you very involved at all in that sphere?

Ms. Wenman: The bulk of our work tends to be community-based throughout the Northwest Territories, so we do a lot of public education and environmental planning work with individuals and municipalities throughout the Northwest Territories. Except when an extremely important issue comes up with significant environmental implications, we tend to work at that grassroots level. So, it's somewhat unusual for us to get this involved in a policy issue, but this is a very significant one.

Although we tend not to work as often in that regulatory environment, we have done quite a lot of work in the last few years in collaboration with some of the regional land and water boards, working with them to foster an understanding of what licence requirements in communities are for waste water management purposes. We have had quite a collaborative role with some of the regional boards through that work, and that has allowed us to recognize how constructive their relationships are, both with community members and with industry proponents.

Senator Sibbeston: In this whole area of resource management, I am very conscious of the system in place now. All of these regional boards that exist in the North are controlled projects under a controlled environment, and they have come about as a result of land claim agreements with various organizations throughout the North. That is very good, because you come from a time and a place where Aboriginal people did not have any control or any say in development. Through the land claims process, they have won the ability to have some say and some control over any development that occurs in their region. That's why these regional boards have been set up.

I am aware of Mr. McCrank going to the North and studying the situation. His experience is in Alberta, and I don't know whether it is a good thing to have an Alberta system imposed in the North because look at the tar sands and their effect on the environment. There is a general feeling that in Alberta there is no control; industry prevails regardless and effects to the environment and so on are secondary.

Le sénateur Sibbeston : Merci. Je veux vous interroger à propos de votre organisation. Je remarque que vous la qualifiez d'organisme populaire. Pourriez-vous nous décrire un peu le travail que vous faites? J'imagine que votre organisation se préoccupe de l'environnement, de l'écologie, du développement durable et d'autres enjeux de ce genre.

Comment reliez-vous vos activités et votre travail quotidiens aux diverses régions des Territoires du Nord-Ouest et, en particulier, au développement de leurs ressources? Intervenez-vous sérieusement dans ce domaine?

Mme Wenman : La majeure partie du travail que nous accomplissons dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest a tendance à être de nature communautaire. Nous exerçons donc un grand nombre d'activités d'éducation publique et de planification environnementale, en collaboration avec des personnes et des municipalités des quatre coins des Territoires du Nord-Ouest. Nous avons tendance à travailler à l'échelle locale, sauf lorsque surviennent des problèmes extrêmement importants qui ont des conséquences environnementales substantielles. Par conséquent, il est un peu inhabituel que nous intervenions autant dans une question de politique, mais celle qui nous occupe est extrêmement importante.

Bien que nous ayons tendance à ne pas travailler aussi souvent dans le domaine de la réglementation, au cours des dernières années, nous avons beaucoup travaillé en collaboration avec certains offices régionaux des terres et des eaux, en vue d'aider les collectivités à comprendre les exigences relatives à l'obtention d'un permis de gestion des eaux usées. Dans le cadre de ce travail, nous avons joué un rôle de collaboration auprès de certains offices régionaux, et cela nous a permis de prendre conscience de la mesure dans laquelle les relations qu'ils ont nouées, tant avec les membres des collectivités qu'avec les promoteurs industriels, sont constructives.

Le sénateur Sibbeston : Je suis parfaitement au courant du système qui est actuellement en place dans le secteur de la gestion des ressources. Tous les offices régionaux qui existent dans le Nord sont des projets menés dans un environnement contrôlé, et ils découlent des ententes sur les revendications territoriales qui ont été conclues avec diverses organisations du Nord. C'est très bien, parce que vous avez connu l'époque où les Autochtones n'exerçaient aucun contrôle sur le développement, disons. Le processus de règlement des revendications territoriales leur a permis d'avoir leur mot à dire sur tout développement qui se produit dans leur région et d'exercer un certain contrôle sur ces activités. Voilà pourquoi ces offices régionaux ont été établis.

Je suis conscient que M. McCrank est allé dans le Nord et a étudié la situation. Il a acquis son expérience en Alberta, et j'ignore si l'imposition d'un système albertain dans le Nord est une bonne idée, car regardez les sables bitumineux et l'effet qu'ils ont sur l'environnement. En général, les gens en Alberta ont l'impression de n'avoir aucun contrôle; quoi qu'il arrive, l'industrie prime, et ses effets sur l'environnement, entre autres choses, sont jugés secondaires.

On the one hand I think, “Wow, is Mr. McCrank trying to set up a system in the North that is similar to Alberta, which is not very good for the environment, ecology, and so on?” On the other hand, I am conscious of the need to be sure that the regulatory process is streamlined.

For example, in the area of the Dehcho, there is a little mine called Canadian Zinc. It has been eight years from the time they originally applied through the various processes, getting permits and so on, and they are still not operational. That is maybe the downside, the worst kind of scenario. On the other hand, I think probably in the claim areas, where there are regional boards, things have moved faster.

Can you comment on the points that I have raised, please?

Ms. Tremblay: Yes. I think you raise an excellent point, that the land claims need to be settled in the Dehcho. That is one of the reasons why there are issues with development in that region. As we have stated previously, some of the holdup in the system is related to a set of land claims, and I think that is clear.

Also, bringing up McCrank, the first thing I thought of as you started talking about that were the internal audits. When you criticize yourself, you are often able to find what is really not working in your system. If it's your house, school, business or workplace, you know that system, so you are the one best placed to criticize it and try to make it better.

I think that reinforces Christine's point about the internal audits being the place to go, and those are the recommendations that really need to be implemented in order to see the system work better.

Senator Sibbeston: I can tell you from experience that it's very hard to change any legislation that comes before us. My experience has been once a bill is in place, particularly with a majority government and with the Senate being what it is — the government having many of its members — it's very difficult to make any changes to a bill, inasmuch as I think the House of Commons heard evidence in the North that there are strong feelings that the regulatory process, which is part of the bill, ought to be changed. It is very difficult to make a change.

Considering that, if there were one area that you wanted changed, what is the most significant change you think ought to be made?

Ms. Wenman: Split the bills. It doesn't belong there, and then a proper process could take place to make sure that the changes actually create a more efficient and consistent system.

D'une part, je me dis : « Wow! M. McCrank tente-t-il d'établir dans le Nord un système semblable à celui de l'Alberta, un système qui n'est pas très bon pour l'environnement, l'écologie, et cetera? » D'autre part, j'ai conscience de la nécessité de s'assurer que le processus de réglementation est simplifié.

Par exemple, dans la région du Dehcho, il y a une petite mine appelée Canadian Zinc. Huit années se sont écoulées depuis que ses dirigeants ont suivi les divers processus pour présenter une demande et obtenir un permis, entre autres choses. Malgré cela, la mine n'est toujours pas opérationnelle. Il se peut que ce soit le désavantage de cette structure, le pire scénario, si on veut. Par contre, je pense qu'au chapitre des revendications les choses bougent plus rapidement dans les endroits où des offices régionaux sont établis.

Pouvez-vous formuler des observations concernant les questions que j'ai soulevées?

Mme Tremblay : Oui. Je pense que vous soulevez une excellente question, à savoir que des revendications territoriales doivent toujours être réglées dans la région du Dehcho. C'est l'une des raisons pour lesquelles le développement dans cette région est problématique. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les retards observés dans le système sont liés à un ensemble de revendications territoriales, et j'estime que cette observation est claire.

De plus, en ce qui concerne M. McCrank, la première chose à laquelle j'ai pensé quand vous avez abordé la question, ce sont les vérifications internes. Quand on s'autocritique, on est souvent capable de trouver ce qui ne fonctionne vraiment pas dans son système. Qu'il s'agisse de sa maison, de son école, de son entreprise ou de son milieu de travail, on connaît le système; on est donc le mieux placé pour le critiquer et tenter de l'améliorer.

Voilà qui amène de l'eau au moulin de Christine, qui a indiqué que les vérifications internes constituent la solution. Ce sont les recommandations qu'il faut vraiment mettre en œuvre pour que le système fonctionne mieux.

Le sénateur Sibbeston : Je peux vous dire que l'expérience m'a appris qu'il est extrêmement difficile de modifier les projets de loi dont nous sommes saisis. Une fois qu'un projet de loi est en place, particulièrement avec un gouvernement majoritaire et avec le Sénat étant ce qu'il est — le gouvernement y compte de nombreux membres —, il est très difficile de l'amender, vu que je crois que la Chambre des communes a entendu dire que dans le Nord, on considère sérieusement que le processus réglementaire que prévoit le projet de loi devrait être modifié. Il est très difficile d'apporter des changements.

Avec ce fait à l'esprit, s'il est une disposition que vous désiriez changer, quel est le plus important changement qui devrait être apporté, selon vous?

Mme Wenman : Divisez le projet de loi. Cette disposition n'y a pas sa place. On pourrait ensuite faire ce qu'il faut pour que les changements permettent d'instaurer un système plus efficace et plus cohérent.

Senator Sibbeston: Okay. I will make a motion then to split the bill and see whether it comes about.

The Chair: Maybe I could ask a question following on from Senator Sibbeston's. He actually lives in the Northwest Territories and was the premier at one time. We also have another past premier of the Northwest Territories, so we have some good knowledge around the table.

Senator Sibbeston asked how involved you were as a grassroots organization, and you said you were not-for-profit. You must get some funding from somewhere. Maybe I am wrong; I don't know. Where would that come from?

Ms. Wenman: We are almost entirely government funded, and it is project specific. So we get grants, contracts or contribution agreements for specific projects, working with communities on specific issues.

The Chair: Okay, so it's territorial government funded. Is that correct, or is it federal?

Ms. Wenman: It's both. It has switched over, in the last couple of years, to being more heavily territorial, but we still have some federal funding.

Ms. Tremblay: And some from municipal governments, as well.

The Chair: The other thing I would add is that there is, as there is in most bills, a five-year review clause that the bill will be reviewed in five years. If there are things that haven't worked, as we are hearing a bit about now, I am sure that whoever is here at the time, whoever is in government, will actually respond to those.

The other thing is that Senator Sibbeston talked about it being hard to change a bill because there is a majority. I would say that is true to a degree, but also this is not something that was just started last Friday. This is something that has been in the works for a long time, not just under the government that is there now. These ideas have been put forward — as I think I even heard from you folks — for a long time. So other federal governments and other territorial governments actually have been there when a lot of things — I am not saying the final draft, but a lot of things — have been negotiated.

I just wanted to make that point. Unless you want to respond to that, I am fine with going to the next senator.

Ms. Wenman: I would just respond that that is certainly the case, and there are certainly a number of what we consider to be positive changes in the bill, as well. It's been my understanding, though, that, based on some of the past work that has been done,

Le sénateur Sibbeston : D'accord. Je présenterai alors une motion pour diviser le projet de loi, et nous verrons ce qu'il en advient.

Le président : Peut-être pourrais-je poser une question faisant suite à celle du sénateur Sibbeston. Ce dernier vit dans les Territoires du Nord-Ouest, où il a été premier ministre. Nous comptons parmi nous un autre ancien premier ministre des Territoires du Nord-Ouest. Notre comité dispose donc d'une bonne somme de connaissances.

Quand le sénateur Sibbeston vous a interrogées sur les activités de votre organisation communautaire, vous nous avez dit qu'il s'agissait d'un organisme sans but lucratif. Mais votre financement doit venir de quelque part. Je fais peut-être erreur, je ne sais pas. D'où viendrait-il?

Mme Wenman : Nous sommes presque entièrement financés par le gouvernement, projet par projet. Nous obtenons donc des subventions, des contrats ou des contributions pour des projets précis, travaillant avec les communautés pour résoudre des problèmes spécifiques.

Le président : D'accord. C'est donc un financement du gouvernement territorial. Est-ce exact, ou est-ce qu'il s'agit de financement fédéral?

Mme Wenman : Nous recevons les deux. Le rapport s'est inversé au cours des dernières années, et nous recevons davantage de financement territorial. Mais nous en obtenons encore du fédéral.

Mme Tremblay : Nous en recevons aussi des administrations municipales.

Le président : J'ajouterais également que comme dans la plupart des projets de loi, celui-ci comprend une disposition prévoyant un examen quinquennal; le projet de loi sera donc examiné dans cinq ans. Si quelque chose ne fonctionne pas, comme on l'entend parfois, le gouvernement qui sera au pouvoir à ce moment-là devra corriger le tir.

Le sénateur Sibbeston a aussi fait remarquer qu'il est difficile d'amender un projet de loi parce que le gouvernement est majoritaire. Je dirais que c'est vrai dans une certaine mesure; mais ce n'est pas vendredi dernier qu'on a commencé à préparer cette mesure législative. On y travaille depuis longtemps, pas seulement depuis que le présent gouvernement est au pouvoir. Ces idées sont préconisées depuis longtemps, même par vous, si je ne m'abuse. D'autres gouvernements fédéraux et territoriaux étaient donc au pouvoir quand une bonne partie de ces dispositions — je ne parle pas de l'ébauche finale, mais de bien des mesures — ont été négociées.

Je voulais simplement le faire remarquer. À moins que vous ne vouliez répondre, je peux passer au prochain sénateur.

Mme Wenman : Je répondrais seulement que c'est certainement le cas et que le projet de loi comprend assurément un certain nombre de changements que nous considérons positifs. Je crois comprendre, cependant, si je me fie à certains des travaux

the work of the last couple of years has been very much consultative at best as opposed to some of the earlier work, which was done in a very collaborative way that was more fitting with the co-management framework that exists in the Northwest Territories. That has been my impression.

Senator Patterson: I would like to thank the witnesses for being here.

You have called for the settlement of outstanding land claims, which we all agree with, of course, and you have criticized what has been called a super board. I don't like the term at all; we don't call our board in Nunavut a super board, even though it covers a much larger area, with much more distinct regions, than the N.W.T. or Yukon.

Let us say that we do get the land claims settled. Mr. McCrank, in his testimony this week, speculated that there could be up to four land claims outstanding, and it could be even more. Let us say that there are four land claims settlements in the future. Under the current legislation, if we don't make changes, each time a land claim is settled, you have five more people on the existing board. Let us say we have four land claims settled with five more people. That would be 20 people on top of the existing 15. You would have a 35-member board. Some people have speculated it could go up to 55 based on all the outstanding land claims.

Have you thought about whether that is a manageable system going forward, if and when we do settle land claims, as you have advocated?

Ms. Tremblay: May I ask for one clarification before responding? What were the four regions that he said would be settled?

Senator Patterson: I think we talked about the Dehcho and the Akaitcho, and there are several Metis claims. There may be more.

Ms. Tremblay: I just wanted to clarify that.

Ms. Wenman: I can respond to that. It is conjecture at this point when negotiations are ongoing.

Our understanding, based on working with the folks who have been involved in those direct negotiations, is that they seem to be working toward two more. Certainly, four seems possible. I think some of the larger numbers are absolutely inflated and have no resonance. That doesn't seem to be what is happening at the negotiating tables.

entrepris par le passé, que les travaux des deux dernières années étaient au mieux très axés sur la consultation, contrairement aux démarches précédentes, qui reposaient beaucoup sur la collaboration et qui cadraient davantage avec le cadre de cogestion instauré dans les Territoires du Nord-Ouest. C'est mon impression.

Le sénateur Patterson : J'aimerais remercier les témoins de comparaître.

Vous avez réclamé le règlement des revendications territoriales non réglées. Nous sommes évidemment d'accord avec vous. Vous avez également critiqué ce qu'on appelle le superoffice. Ce nom ne me plaît pas du tout; nous n'appelons pas l'office du Nunavut ainsi, même si le territoire qu'il couvre est bien plus vaste et contient des régions bien plus distinctes que ceux des Territoires du Nord-Ouest ou du Yukon.

Disons que nous réussissons à régler les revendications territoriales. M. McCrank, dans son témoignage de cette semaine, a supputé qu'il pourrait y avoir jusqu'à quatre revendications territoriales non réglées, voire davantage. Présumons donc que quatre revendications territoriales se règlent dans l'avenir. En vertu du projet de loi dans sa forme actuelle, si nous n'y apportons pas de modifications, chaque fois qu'une revendication territoriale est réglée, cinq personnes se joignent à l'office existant. Si on règle les quatre revendications territoriales et que cinq personnes s'ajoutent pour chacune d'entre elles, il s'ajouterait 20 personnes aux 15 membres en poste : l'office compterait donc 35 membres. Certains ont prévu qu'il pourrait en compter jusqu'à 55, si on tient compte de toutes les revendications territoriales à régler.

Vous êtes-vous demandé si ce système serait gérable dans l'avenir, si et quand nous réglons les revendications territoriales, comme vous l'avez réclamé?

Mme Tremblay : Puis-je demander un éclaircissement avant de répondre? Quelles sont les régions visées par les revendications territoriales qui seraient, selon lui, réglées?

Le sénateur Patterson : Je crois qu'il a parlé des régions du Dehcho et de l'Akaiicho, et de plusieurs revendications des Métis. Il pourrait y en avoir davantage.

Mme Tremblay : Je voulais simplement éclaircir ce point.

Mme Wenman : Je peux répondre à la question. Tant que les négociations sont en cours, on reste dans le domaine de la conjecture.

Pour avoir travaillé avec ceux qui participent à ces négociations directes, nous croyons comprendre qu'on cherche à en régler deux autres. Il est certainement possible qu'il y en ait quatre. Selon moi, certains des chiffres plus élevés sont certainement gonflés et incongrus. Ce n'est pas ce qui semble se passer aux tables de négociation.

Recognizing that the Mackenzie Valley Land and Water Board already exists for the unsettled regions, if we have Akaitcho and Dehcho, that's one additional board. There would have to be something set up for the trans-regional. I don't think it's unwieldy.

Senator Patterson: My impression of your presentation this morning is that you are very skeptical that this will work. We heard Premier Bob McLeod speak to our committee, and you heard his, I think, impassioned remarks in Yellowknife about the historic significance, saying that they are going to make this work. I think he said that it's not a sprint; it's a marathon.

You said this morning that there is no guarantee there will be regional representation on regional panels. You would agree, though, that the bill has been amended to allow, where a project exists in a region, the establishment of regional panels and the appointment of the representative on the board from that region to those regional panels.

Do I understand that you just don't think that the people appointed to the board will act in good faith in the spirit of that amendment?

The second thing is kind of related. You said you felt that there would be no guarantee that regional staff would remain in place and that this could jeopardize existing relationships. We had Premier McLeod address that question before our committee and he said, "We're going to take a decentralized approach." They have allocated I think it was 90 positions that are coming over to regions. He said that they believe in a decentralized approach and even that, through the Minister of Finance, they had developed a plan to provide housing that is not there now in the regions. There was a very clear commitment, I thought, on his part, that the regional presence, to the extent that it is there now, would be strengthened under devolution.

I guess I want to maybe challenge you a bit. Are you not being a bit skeptical or cynical about the ability of the territorial government and the new board? You know that Willard Hagen will be chair of the new board, an extremely experienced and I believe credible Aboriginal leader. He will oversee the transition. Are you not being a little bit skeptical or cynical about the ability of Northern people to make this work?

Ms. Tremblay: First, we are not doubting the territorial government's commitment to the regions. I think the commitment to jobs in regions is a great one and has been clear. However, jobs in the regions are slightly different than positions on a super board. I just wanted to highlight that we support the commitment to regional job opportunities and we don't question that whatsoever. However, what we're questioning is related specifically to the board structure. I will pass it over to Ms. Wenman.

Puisque l'office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie existe déjà pour les régions non visées par un règlement, si nous réussissons à régler les revendications dans l'Akaitcho et le Dehcho, il y aura un office de plus. Il faudrait instaurer quelque chose à l'échelle transrégionale. Cela ne me semble pas trop lourd.

Le sénateur Patterson : En écoutant votre exposé ce matin, j'ai eu l'impression que vous doutez beaucoup que ce système fonctionnera. Nous avons entendu le premier ministre Bob McLeod nous parler, et vous avez entendu les propos selon moi passionnés qu'il a tenus à Yellowknife au sujet de l'importance historique, affirmant qu'on réussirait à faire fonctionner le système. Je crois qu'il a dit que ce n'était pas un sprint, mais un marathon.

Vous avez indiqué ce matin que rien ne garantit la représentation régionale au sein des groupes régionaux. Vous conviendrez toutefois que le projet de loi a été amendé pour permettre, quand un projet existe dans une région, l'établissement de groupes régionaux et la nomination de celui qui les représentera devant l'office chapeautant cette région.

Dois-je comprendre que vous ne croyez pas que les représentants nommés à l'office agiront de bonne foi, conformément à l'esprit de l'amendement?

Mon deuxième point a un certain rapport. Vous avez affirmé qu'il n'était pas garanti que le personnel régional reste en poste et que les relations existantes pourraient en pâtir. Or, le premier ministre McLeod a abordé la question devant le comité, déclarant « Nous adopterons une approche décentralisée ». Son gouvernement a, il me semble, instauré 90 postes dans les régions. Il a ajouté qu'ils croyaient en une approche décentralisée. Ils avaient même, avec le ministre des Finances, élaboré un plan pour fournir des logements qui font actuellement défaut dans les régions. Il m'a semblé clairement déterminé à renforcer la présence régionale, si présence régionale il y a, dans le cadre du transfert.

Je crois que je veux peut-être vous provoquer un peu. N'êtes-vous pas un peu sceptique ou cynique à propos de la capacité du gouvernement territorial et du nouvel office? Vous savez que ce dernier sera présidé par Willard Hagen, un chef autochtone extrêmement expérimenté et, selon moi, crédible. Il supervisera la transition. Ne doutez-vous pas un peu que la population du Nord soit capable de faire fonctionner ce système?

Mme Tremblay : Tout d'abord, nous ne doutons pas de l'engagement du gouvernement à l'égard des régions. L'engagement qu'il a clairement pris sur le plan des emplois dans les régions est à mon avis excellent. Sachez toutefois que les emplois dans les régions sont légèrement différents des postes au sein d'un superoffice. Je voulais simplement souligner que nous appuyons les occasions d'emploi en région. Ce ne sont pas elles que nous remettons en question, mais plutôt la structure de l'office. Je céderai la parole à Mme Wenman.

Ms. Wenman: I think rather than reiterating some of my other former points, it is great to hear that commitment. With only one regional representative, it will be logistically difficult to ensure regional representation on panels. That is certainly a challenge that can be anticipated. I will leave it at that.

Senator Patterson: A quick one?

The Chair: A real quick one.

Senator Patterson: I continue to be amazed about the fears of Ottawa continuing to exert colonial authority in the North. We do have the Constitution of Canada and federal Crown lands and other works in the N.W.T. and in the provinces, as well as federal authority in areas like fisheries and oceans, and transport, to name a few constitutional authorities. Is it not naive to suggest that the federal presence should disappear under devolution? There is no province in Canada where federal ministers don't have a role in land and resource management. That's because of the Constitution of Canada. I would like to ask you this: Don't you acknowledge that, under the Constitution, the feds have authority, powers and lands in the North? They can't just disappear. That would be an abdication of their constitutional responsibilities.

Ms. Wenman: I guess I am challenged to see how this is the appropriate use of that role. Absolutely, it has to exist. It exists now in the minister, Environment Canada and DFO as interveners in regulatory issues. That is the appropriate way for that influence to be there. I don't see, as I've argued, how having increased ministerial powers over the board and the framework itself will create a better system. I've seen no evidence for that whatsoever.

The Chair: Senator Sibbeston has a quick question with regard to Senator Patterson's. Watching the clock, Senator Ringuette is next, and she will be the last questioner, so you are taking time away from her. Make it fairly quick or you will have to deal with Senator Ringuette.

Senator Sibbeston: There is provision for regional boards. I noticed it is only where the chair makes the appointment, where reasonably possible, to include a representative from that region, so it is not a guarantee that any region will have a representative. It's only where it is determined reasonably possible, so that vagueness is a concern to the regional groups because it is not guaranteed. I want to make that point to be sure that people understand that it is not a sure thing. There is some vagueness in that area.

Senator Ringuette: I will be relatively fast.

Mme Wenman : Au lieu de réitérer certains de mes propos précédents, je dirai que cet engagement fait chaud au cœur. Avec un seul représentant régional, il sera difficile du point de vue de la logistique d'assurer la représentation régionale au sein des groupes. C'est certainement un défi à prévoir. Je m'en tiendrai là

Le sénateur Patterson : Un bref commentaire?

Le président : Soyez très bref.

Le sénateur Patterson : Je ne cesse de m'étonner qu'on craigne qu'Ottawa continue d'exercer un pouvoir colonial dans le Nord canadien. Il y a la Constitution du Canada, les terres de la Couronne fédérale et d'autres travaux dans les Territoires du Nord-Ouest et les provinces, ainsi que les pouvoirs fédéraux dans des domaines comme les pêches et les océans, et les transports, pour n'en nommer que quelques-uns. N'est-il pas naïf de laisser entendre que le gouvernement fédéral devrait disparaître par suite du transfert de pouvoir? Il n'y a aucune province au Canada où les ministres fédéraux n'ont pas un rôle à jouer dans la gestion des terres et des ressources, et ce, en raison de la Constitution du Canada. J'aimerais vous demander ce qui suit : ne convenez-vous pas qu'en vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral a de l'autorité, des pouvoirs et des terres dans le Nord? Il ne peut pas tout bonnement disparaître, car il abdiquerait ainsi ses responsabilités constitutionnelles.

Mme Wenman : Je suppose que j'éprouve de la difficulté à voir comment il s'agit d'une utilisation adéquate de ce rôle. Le gouvernement doit absolument exister. Il le fait actuellement par l'entremise du ministre, d'Environnement Canada et de MPO, qui interviennent dans les affaires réglementaires. Voilà la manière appropriée d'user de son influence. Mais comme je l'ai indiqué, je ne vois pas comment l'augmentation des pouvoirs ministériels au sein de l'office et dans le cadre lui-même permettra de créer un meilleur système. Rien de ce que j'ai vu ne le prouve.

Le président : Le sénateur Sibbeston a une brève question qui a un rapport avec celle du sénateur Patterson. Je regarde l'heure, et la sénatrice Ringuette, qui est la prochaine à intervenir, sera la dernière à poser des questions. Vous empiétez donc sur son temps. Faites vite ou vous devrez vous expliquer avec la sénatrice Ringuette.

Le sénateur Sibbeston : Il existe des dispositions sur les offices régionaux. J'ai remarqué que c'est seulement quand le président nomme, dans la mesure du raisonnable, un représentant d'une région; il n'est donc pas garanti que les régions y seront représentées. Ce n'est que lorsqu'on a déterminé qu'il est raisonnablement possible de le faire. Ce flou est préoccupant pour les groupes régionaux, car il n'y a pas de garantie. Je tiens à le souligner pour m'assurer que les gens comprennent que rien n'est sûr. Le projet de loi est vague à cet égard.

La sénatrice Ringuette : J'irai relativement rapidement.

Over a decade ago, the Yukon had a devolution agreement. My question is, have you looked at how, in the last decade, that devolution agreement has operated and how it would compare with your criticism of what is being proposed in this bill?

Ms. Wenman: The rest of the devolution part of the bill was not part of our analysis, as we previously stated. Most of our analysis has really been rooted in the internal analysis done in the Northwest Territories and where we see the actual inconsistencies and inefficiencies coming from within our own systems, as Ms. Tremblay spoke about before. So, no, that has not been a focus for us.

Senator Ringuette: Do you have counterparts in the Yukon that could give you some feedback as to how it is working, and the pros and the cons? I have gone through your analysis. It's very complete. It is probably the strongest analysis that I've seen with regard to this bill. Since your work is mostly grassroots, community-based and so on, I think that your expectations with regard to the previous experience in the Yukon should have been looked at to see what the flaws were there, if there were any. We heard from people from the Yukon with a similar devolution issue and also the board. They seem to be relatively happy with how it is operating right now.

Ms. Wenman: As Dawn spoke to earlier, it is a very tight-knit community and we have relied heavily on speaking with others within the territory and relying on analysis done by other organizations in the territory. Analyses have been done.

For instance, the Environmental Impact Review Board has done a prospectus paper in which comparisons were made to other jurisdictions. They took a lot of lessons out of those other jurisdictions. Certainly they were looking at the Yukon, among others, to inform their own operational concerns and to make improvements. The audits looked to those jurisdictions for advice. That certainly has been taken into account, even if we didn't go and redo that work for this particular brief. It has actually informed a lot of the initiatives we see on the ground in the Northwest Territories to make the work between the boards more consistent and to increase some of those operational issues. You have to remember that it is a system that is maturing and it is not yet finished.

Senator Ringuette: I would like to comment on the comment that Ms. Tremblay made earlier with regard to audits and that people in the system know how best to present recommendations. Usually, audits are done by third parties because you need to have that different set of eyes with regard to issues to do a better analysis of the situation. Sometimes, when you are too close to issues, it's hard to see the forest for the trees.

Il y a plus de 10 ans, le Yukon a conclu une entente sur le transfert de responsabilités. Je voulais vous demander si vous avez observé la mise en œuvre de cette entente au cours de la dernière décennie et établi des comparaisons avec les points que vous avez critiqués dans ce projet de loi?

Mme Wenman : Comme nous l'avons déjà indiqué, nous n'avons pas analysé le reste de la partie du projet de loi portant sur le transfert de responsabilités. La majeure partie de notre analyse s'est réellement attardée sur l'examen interne effectué dans les Territoires du Nord-Ouest et sur les incohérences et les inefficacités de nos propres systèmes, dont Mme Tremblay a parlé précédemment. Nous ne nous sommes donc pas penchés sur cette question.

La sénatrice Ringuette : Auriez-vous des homologues au Yukon qui pourraient vous donner leur avis sur le fonctionnement du système et vous en révéler les avantages et les inconvénients? J'ai pris connaissance de votre analyse. Elle est très exhaustive. C'est probablement l'analyse la plus solide que j'ai vue au sujet du projet de loi. Comme votre travail s'effectue principalement à l'échelle locale et communautaire, je crois qu'il aurait fallu examiner vos attentes par rapport à ce qui s'est fait précédemment au Yukon pour déceler les failles, s'il y en a. Nous avons entendu des habitants du Yukon qui avaient des doléances semblables au sujet du transfert, ainsi que l'office. Ils semblent relativement satisfaits de la manière dont les choses se passent maintenant.

Mme Wenman : Comme Dawn l'a indiqué plus tôt, la communauté est très unie, et nous nous sommes surtout appuyés sur nos échanges avec d'autres personnes et les analyses effectuées par d'autres organisations dans le territoire. Des analyses ont été réalisées.

Par exemple, le Bureau d'examen des répercussions environnementales a préparé un prospectus où il établit des comparaisons avec d'autres provinces. Il a tiré de nombreuses leçons de ces dernières. Il s'est certainement intéressé au Yukon, entre autres, afin de trouver des solutions à ses problèmes opérationnels et apporter des améliorations. Les vérifications ont porté sur les autres provinces afin de recueillir des conseils. Nous en avons certainement tenu compte, même si nous n'avons pas repris le travail effectué dans ce document. De fait, ce dernier a inspiré un grand nombre des initiatives prises sur le terrain dans les Territoires du Nord-Ouest pour uniformiser les travaux entre les divers offices et pour améliorer certains des problèmes opérationnels. Il faut se rappeler qu'il s'agit d'un système qui est en maturation et qui n'est pas encore achevé.

La sénatrice Ringuette : J'aimerais faire une remarque au sujet de ce que Mme Tremblay a dit précédemment au sujet des vérifications et du fait que les gens qui travaillent dans le système savent comment présenter le mieux possible les recommandations. Habituellement, ce sont des tiers qui réalisent les vérifications, parce qu'il faut que ce soit une paire d'yeux différente qui examine les problèmes pour effectuer une meilleure analyse de la situation. Parfois, quand on est trop près du problème, les arbres cachent la forêt.

Thank you very much for your presentation.

Ms. Wenman: Thank you. I will state that the audits are done by a third party, but with a lot of collaboration and public hearings, so they are able to use that information to really understand where the problems are arising.

Senator Ringuette: It would be more of a review process than an audit.

Ms. Wenman: It was done by a third party. They are done by a third party.

The Chair: That completes our questions. Thank you very much, Ms. Wenman and Ms. Tremblay, for being here. We appreciate it very much. You brought forward some good points, and we will contemplate them as a committee.

I will ask committee members to stay for a few minutes for a brief discussion, and we will clear the room of everyone except staff.

(The committee continued in camera.)

Merci beaucoup de votre exposé.

Mme Wenman : Merci. Sachez que si les vérifications sont réalisées par un tiers, ce dernier recourt beaucoup à la collaboration et à des audiences publiques afin de pouvoir utiliser l'information pour vraiment comprendre où les problèmes se posent.

La sénatrice Ringuette : Il s'agirait davantage d'un processus d'examen que d'une vérification.

Mme Wenman : C'est une tierce partie qui s'en est chargé. L'examen a été effectué par un tiers.

Le président : Voilà qui met fin à nos questions. Merci beaucoup, mesdames Wenman et Tremblay, d'avoir témoigné. Nous vous sommes très reconnaissants. Vous avez soulevé des points pertinents, dont nous tiendrons compte dans nos délibérations.

Je demanderai aux membres du comité de rester quelques instants pour une brève discussion. Que tout le monde quitte la salle, à l'exception du personnel.

(La séance se poursuit à huis clos.)

WITNESSES

Tuesday, February 4, 2014

As individuals:

Dennis Fentie, Former Premier of Yukon
(by video conference).

Kirk Cameron.

Neil McCrank, Q.C. (by video conference).

Thursday, February 6, 2014

Ecology North:

Christine Wenman, Manager, Policy and Planning;

Dawn Tremblay, Office Manager.

TÉMOINS

Le mardi 4 février 2014

À titre personnel :

Dennis Fentie, ancien premier ministre du Yukon
(par vidéoconférence).

Kirk Cameron.

Neil McCrank, c.r. (par vidéoconférence).

Le jeudi 6 février 2014

Ecology North :

Christine Wenman, gestionnaire, Politique et planification;

Dawn Tremblay, chef de bureau.