

## Projet de loi C-47, Loi sur l'emploi et la croissance dans le Nord

le 4 mars 2013

Discours de Dennis Bevington, député des Territoires du Nord-Ouest:

Monsieur le Président, j'interviens aujourd'hui au sujet du projet de loi **C-47, Loi édictant la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut et la Loi sur l'Office des droits de surface des Territoires du Nord-Ouest et apportant des modifications connexes et corrélatives à certaines lois.**

Je ne vais pas utiliser le titre abrégé imaginé par les conservateurs pour ce projet de loi, car il est tout à fait inexact. En effet, le projet de loi est loin de porter simplement sur la création d'emplois.

Le projet de loi touche deux régions du pays qui tendent de plus en plus vers l'autonomie et qui sont en voie de régler leurs revendications territoriales comme il se doit, avec toutes les possibilités qui en découlent.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les gouvernements autochtones et les gouvernements publics doivent être sur la même longueur d'onde. Nous devons apprendre à nous entendre et à travailler ensemble.

Au Nunavut, un seul gouvernement représente tous les habitants de ce territoire, une seule revendication territoriale. Son travail est un peu moins complexe que celui du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, mais les deux ne ménagent aucun effort pour conclure des accords uniques et satisfaisants, qui établissent un équilibre entre, d'une part, les droits constitutionnels des Premières Nations et des Inuits et, d'autre part, les droits d'un gouvernement public qui sont conférés à chacun d'entre nous.

Au comité, on a indiqué que le projet de loi C-47 comportait de grandes lacunes. La députée conservatrice de **Mississauga-Sud** a dit que « personne n'a obtenu exactement ce qu'il voulait dans ce projet de loi ». Dans le Nord, aucun de ceux qui voulaient qu'on aille de l'avant avec ce projet de loi n'a obtenu ce qu'il voulait.

Le projet de loi est tellement imparfait que le député conservateur de **Palliser** a déclaré qu'aucun des participants à l'élaboration du projet de loi n'a obtenu tout ce qu'il souhaitait dans le projet de loi.

Que s'est-il passé? Ce sont ces gens qui sont concernés par ce projet de loi. C'est un projet de loi qui est censé permettre aux gens du Nunavut de faire valoir leurs droits. Pourquoi n'ont-ils pas obtenu ce qu'ils voulaient? Quel était le problème?

Ce projet de loi est si mal conçu que le député conservateur de **Desnethé-Mississippi-Rivière Churchill** a dit que « personne, y compris l'industrie, n'a obtenu tout ce qu'il voulait dans cette mesure législative ».

Nous allons de l'avant avec un projet de loi mal conçu. C'est un projet de loi essentiel pour le Nunavut. Celui-ci veut que le Parlement adopte un projet de loi. Il en a besoin. Il attend ce projet de loi depuis longtemps.

Au comité, bon nombre de témoins ont souligné une multitude d'erreurs que les conservateurs ont commises en élaborant le projet de loi, mais ces derniers ont décidé de ne pas en tenir compte. Ils ont décidé de ne pas adopter les amendements proposés, qu'ils ont tout simplement rejetés, les uns après les autres.

Voici ce que Roy Fabian, chef de la Première Nation Kátl'odeeche, qui vit dans les Territoires du Nord-Ouest, a dit au sujet de l'élaboration de ce projet de loi: « C'est extrêmement frustrant de participer à des réunions pour y exprimer des préoccupations, de faire des recommandations pour y remédier, puis de voir qu'on n'en a pas tenu compte. » Pour savoir ce qui convient le mieux aux gens du Nord, qui est mieux placé que les conservateurs, basés dans leur bureau central, à Ottawa?

En raison de la piètre qualité du projet de loi, l'opposition a proposé 50 amendements pour corriger ces erreurs, dont 49 ont été recommandés par divers intervenants. Le 50<sup>e</sup> amendement découlait de ce qu'avait dit le secrétaire parlementaire, lors de réunions à Yellowknife, et visait à remplacer le mot « et » par le mot « ou » dans les dispositions concernant les connaissances traditionnelles des membres nommés pour faire partie de l'office. Nous voulions apporter cette précision, mais les conservateurs ne voulaient pas de cela non plus.

Examinons quelques-uns des amendements que nous avons proposés. Deux amendements permettaient à la Commission d'aménagement du Nunavut de tenir des audiences publiques dans le cadre de son examen d'une demande d'exploitation. Il s'agit d'un amendement que réclamait la Nunavut Tunngavik Incorporated. Il permettait de rendre le processus transparent, ce qui aurait amélioré la reddition de comptes de la commission. Qu'y a-t-il de mal à cela?

L'un des amendements précisait clairement que les projets approuvés dans le cadre d'un plan d'aménagement du territoire bénéficieraient de droits acquis et ne seraient pas touchés par les modifications apportées plus tard à un plan d'aménagement du territoire. La Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines réclamait cet amendement. En effet, certains acteurs de l'industrie veulent être sûrs, lorsqu'ils entreprennent un projet, qu'ils ne seront pas pris par surprise par les changements qui pourraient être apportés à un plan d'aménagement du territoire. Pourquoi les conservateurs rejetteraient-ils cette mesure?

Certains amendements proposaient de remplacer un mot vague, « avis », par « conclusion », ce qui aurait permis de préciser le libellé de la mesure législative. La Nunavut Tunngavik Incorporated, le groupe de défense des revendications territoriales qui a mis tant d'efforts pour que le Nunavut appartienne à ses habitants, réclamait cet amendement, mais les idées qu'elles a proposées ont été rejetées.

Un autre amendement obligeait la commission à créer un fonds de participation. En effet, le processus d'examen serait plus efficace et efficient s'il accordait des fonds aux participants. La Nunavut Tunngavik Incorporated et la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions réclamaient toutes deux cet amendement.

Comme on le sait, de grandes distances séparent les collectivités qui souhaitent discuter des projets entrepris sur leur territoire. Et les déplacements coûtent très cher. Or, il est absolument essentiel que ces collectivités puissent envoyer des spécialistes témoigner aux commissions pour qu'elles puissent traiter des questions difficiles que soulèvent les projets d'envergure comme ceux qui ont été proposés au Nunavut. Cet amendement aurait fait en sorte que des fonds soient versés à ces groupes pour leur participation. Il a aussi été rejeté.

Un autre amendement, présenté à la demande de la Northwest Territories and Nunavut Chamber of Mines, prévoyait que la loi fasse l'objet d'un examen d'un comité du Parlement cinq ans après son entrée en vigueur. C'était assez simple. Une cinquantaine d'amendements concernant la nature précise des changements requis pour rendre la loi plus efficace ont été présentés et la totalité de ces amendements ont été rejetés. Ne conviendrait-il donc pas de prévoir un processus d'examen après cinq ans? J'ai fait partie de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie au moment de sa création. Au bout de deux ou trois ans, il est devenu très clair quels changements il fallait apporter à la mesure législative.

Dans la situation actuelle, il n'y aura pas d'examen. Cette mesure législative va demeurer telle quelle. Pour que le Parlement en soit de nouveau saisi, il faudra la volonté politique du gouvernement en place à ce moment. C'est le gouvernement qui devra la mettre à l'ordre du jour pour qu'on puisse y apporter des modifications. Cela n'augure rien de bon.

Un amendement prévoyait de restreindre la compétence de l'Office des droits de surface des Territoires du Nord-Ouest aux terres situées à l'extérieur des limites d'une municipalité, procurant ainsi une certitude aux municipalités ayant des projets pour des terres situées à l'intérieur de leurs limites. Cet amendement avait été proposé à la demande de la NWT Association of Communities et l'organisation non gouvernementale Alternatives North. Il s'agissait d'un amendement simple qui aurait permis aux municipalités de gérer leurs terres sans crainte de se retrouver devant l'étrange situation qui peut se produire lorsqu'il y a des concessions minières à l'intérieur des limites d'une municipalité.

Finalement, le dernier amendement dont je vais parler prévoyait accorder à l'Office des droits de surface des Territoires du Nord-Ouest le pouvoir d'exiger une garantie financière afin d'assurer la conformité à ses exigences. Encore une fois, c'est l'organisme Alternatives North qui a demandé cet amendement. Cela vient des pratiques observées au fil des ans. On a constaté ce qui se passait lorsqu'on n'insistait pas sur la garantie financière au nom des compagnies souhaitant exploiter des terres.

On n'a pas à nous dire que c'est une mauvaise idée, car c'est une bonne idée. Cela procurerait une certitude à toutes les parties prenantes.

Tous ces amendements ont été rejetés, et la porte semble fermée. Les échanges avec les membres conservateurs du comité ont été pratiquement inexistantes. Ils ne voulaient pas parler. On leur a dit de ne pas parler. C'est la triste réalité entourant cette mesure législative.

Je pourrais parler encore longtemps de ces amendements, mais je voudrais maintenant me pencher sur le projet de loi lui-même.

Certaines parties du projet de loi visent à mettre en oeuvre des engagements pris de longue date par le Canada dans le cadre des accords sur les revendications territoriales, accords dont la plupart ont été signés dans les années 1990, certains sous le gouvernement Mulroney et d'autres sous le gouvernement libéral. Ce sont véritablement les libéraux qui auraient dû élaborer cette mesure législative dans le cadre du processus de mise en oeuvre de ces accords. Cependant, et comme dans beaucoup d'autres cas, les libéraux n'ont tout simplement rien fait. Et quand ils ont proposé des choses — comme la ministre l'a fait remarquer — cela n'a rien donné. À cause de l'incapacité des libéraux à terminer le travail au Nunavut, le processus d'aménagement du territoire flotte dans les limbes depuis 20 ans.

Pendant ce temps, de l'autre côté, dans les Territoires du Nord-Ouest, l'absence d'un Office des droits de surface n'a eu absolument aucune conséquence. En effet, un système de groupes d'arbitrage ad hoc a été mis en place afin de gérer les questions relatives aux droits d'accès aux terres. Une seule demande d'arbitrage a été faite au cours des 20 années d'existence de ce système, mais elle ne s'est même pas rendue à terme. De fait, il serait peu probable que l'office soit mis à contribution, même si cette mesure législative était en place. Comme le ministre des Affaires autochtones l'a dit aux membres du comité: « [O]n ne lui demandera probablement pas de faire grand-chose. »

Pour paraphraser Norman Snowshoe, vice-président du conseil tribal des Gwich'in, qui témoignait devant le comité au sujet du projet de loi, où est l'urgence? Où est le problème? En fait, M. Snowshoe a ajouté qu'ils auraient pu en dire davantage sur le projet de loi, mais qu'ils n'ont pas les ressources voulues pour analyser correctement ce à quoi le gouvernement veut en venir. La plupart des autres groupes qui ont des revendications territoriales et de ceux qui se trouvent dans les régions où les revendications territoriales n'ont pas été réglées n'ont simplement pas le temps de se livrer aux consultations nécessaires pour déterminer si cette mesure sert leurs intérêts ou non.

La réponse du gouvernement, c'est que cela doit se faire pour que le transfert des responsabilités ait lieu. Le progrès dans le Nord doit passer par le transfert des responsabilités. Cela ne fait aucun doute. Certains accords doivent être conclus. Nous avons néanmoins le temps.

Les conservateurs ont décidé de fusionner ces deux projets de loi. La Loi sur l'Office des droits de surface aurait probablement dû être présentée plus tard, quand les gens du Nord auraient parfaitement compris davantage d'aspects du transfert des responsabilités.

Jusqu'ici, la population a été très peu consultée au sujet du transfert des responsabilités. Quand il est question d'un projet de loi qui doit être adopté avant que le transfert des responsabilités se fasse, il est question de quelque chose qui aura une incidence sur ce qui résultera du transfert des responsabilités. Pourquoi sommes-nous maintenant si pressés d'adopter cette mesure avant le transfert des responsabilités?

Elle devrait en réalité faire partie des discussions au sujet de ce transfert. Elle aurait pu être incluse dans n'importe laquelle des modifications qui seront nécessaires pour le transfert des responsabilités lorsque celui-ci se fera. Si le gouvernement tient vraiment au transfert des responsabilités et veut vraiment faire bouger les choses à cet égard, comme il l'a dit, la Loi sur l'office des droits de surface des Territoires du Nord-Ouest aurait certainement pu être étudiée à ce moment -là. Elle aurait pu faire partie de cet ensemble de mesures.

En fait, il est question ici d'un projet de loi qui concerne deux régions du pays: les Territoires-du-Nord-Ouest et le Nunavut. Puisque le projet de loi vise ces deux régions du pays, pourquoi les conservateurs ont-ils sans cesse, et sans aucune discussion, fait fi de tous les amendements proposés par les groupes légitimes qui se sont présentés devant les comités? Il s'agissait d'amendements simples. Ces gens ne s'opposaient pas au projet de loi. Ils tenaient seulement à veiller à ce que celui-ci soit efficace et défende leurs intérêts. Nous pouvons sûrement comprendre cela.

N'aurait-il pas été préférable que les députés conservateurs disent combien les gens du Nord avaient obtenu ce à quoi ils s'attendaient du projet de loi plutôt que de dire que personne n'avait obtenu ce qu'il voulait? Il y a longtemps que j'ai appris que si personne n'est content du travail qui a été fait, c'est que le travail a été mal fait. Les dispositions relatives au Nunavut sont nécessaires. Elles font partie des mesures qui doivent être prises dans ce territoire. Le grand nombre d'amendements proposés par des représentants du Nunavut montre bien que les gens de ce territoire ne seront pas satisfaits du projet de loi.

Les Territoires-du-Nord-Ouest seraient sur le point de conclure un accord sur le transfert des responsabilités selon certaines déclarations dans la presse, mais à notre connaissance, aucun processus de consultation n'a été mené auprès de la population de ce territoire pour lui permettre de comprendre en quoi consiste vraiment le transfert des responsabilités. Le Nunavut est bien loin de conclure un tel accord. Étant donné que ces deux territoires n'en sont pas au même point en ce qui concerne le processus de transfert des responsabilités, pourquoi a-t-on regroupé ces deux mesures législatives visant à mettre en oeuvre des exigences très différentes liées au règlement des revendications territoriales?

Voici un extrait du document que Kevin O'Reilly, de l'organisme Alternatives North, a soumis au comité:

[...] selon nous, incorporer dans un projet de loi plusieurs dispositions de mise en oeuvre de différents accords ne constitue pas une approche appropriée. Au mieux, cela rendra difficiles la tenue d'un débat sérieux et la proposition d'amendements. Nous aurions préféré qu'il y ait un projet de loi pour chaque région touchée par des revendications territoriales, ce qui aurait permis de tenir des consultations plus efficaces et laissé davantage de place à l'amélioration.

C'est précisément pour cela que le gouvernement a regroupé ces deux projets de loi. Il ne veut pas écouter le point de vue des Canadiens. Les conservateurs présument qu'ils ont raison, qu'ils ont le contrôle et que la justesse des mesures qu'ils présentent va de soi. Par conséquent, tous les projets de loi qu'ils ont présentés au cours de la présente législature, où ils jouissent d'une brillante majorité, sont parfaits et quiconque dit le contraire n'est pas vraiment un bon Canadien. En tant qu'habitant du Nord qui a écouté les habitants de cette région, j'ose dire que ce projet de loi n'est pas tout à fait juste. En effet, les mesures que les habitants du Nord voulaient y voir ne s'y trouvent pas.

Nous avons besoin de ce projet de loi et il sera adopté. Ce qui me donne espoir c'est que, l'autre jour, le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest a déclaré à un journal du Nord que, d'après lui, la Loi sur l'Office des droits de surface deviendrait une loi des Territoires du Nord-Ouest après le transfert des responsabilités. Si c'est le cas, en devenant une mesure législative que l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest peut modifier, cette loi demeurera imparfaite seulement tant que les habitants du Nord la laisseront telle quelle. C'est un point positif. Si l'entente sur le transfert des responsabilités se passe comme le premier ministre des T.N.-O. l'a dit, et que la loi est effectivement transférée au gouvernement des T.N.-O., alors il incombera à la population des territoires d'en faire une mesure législative efficace. C'est ce qu'elle fera, je n'en doute pas.

Malheureusement, il n'en va pas de même pour le Nunavut. D'abord, il n'y a aucun accord de principe sur le transfert des responsabilités. D'après ce que j'ai compris, un négociateur a été nommé, ce qui est bon signe. Cependant, dans le dossier du transfert des responsabilité aux Territoires du Nord-Ouest, le négociateur a été nommé il y a au moins 12 ans. Cela n'est pas encourageant pour le Nunavut, qui doit avoir son mot à dire sur les lois qui sont en vigueur sur son territoire. Espérons que le Nunavut réussira lui aussi à faire avancer le dossier du transfert des responsabilités afin de pouvoir faire les choix qui s'imposent pour lui-même.