



ᓄᓇᓂᓪ ᐃᓕᓕᓂᓪ ᑲᓂᓕᓂᓪ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

## Comité parlementaire permanent des affaires autochtones et du développement du Nord

Projet de loi S-6 : Loi modifiant la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon et la Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut

### Observations écrites de l'Office des eaux du Nunavut

**Date de comparution : le jeudi 26 mars 2015**

#### Personne-ressource

Ben Kogvik, secrétaire  
Office des eaux du Nunavut

#### Observations écrites

#### Rôles et responsabilités de l'Office des eaux du Nunavut en lien avec le projet de loi S-6

#### Systeme réglementaire intégré

Les présentes observations sont fournies au nom de l'Office des eaux du Nunavut (ci-après l'« Office » ou l'« OEN »), une institution gouvernementale établie en application de l'article 10.1.1 du chapitre 10 de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (ARTN). L'article 13.2.1 du chapitre 13 de l'ARTN prévoit que l'OEN « [...] a, à l'égard de la réglementation, de l'utilisation et de la gestion des eaux de la région du Nunavut, des responsabilités et pouvoirs [...] ».

L'ARTN définit l'« eau » en ces termes :

*L'ensemble des cours d'eau, lacs et autres plans d'eau internes situés à la surface ou dans*



ᓄᓇᓂᓪ ᐃᓕᓕᓂᓪ ᓅᓂᓕᓂᓪ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

*le sous-sol de la région du Nunavut, y compris la glace et les nappes phréatiques internes. Ne sont pas comprises dans la présente définition les eaux et les glaces situées dans des zones marines.*

Dans le respect des rôles et des responsabilités établis aux termes de l'ARTN, l'OEN fait partie d'un système réglementaire intégré en place au Nunavut et est responsable de la gestion des eaux, y compris du traitement des demandes de permis d'utilisation des eaux afin d'autoriser l'utilisation de l'eau douce dans la région du Nunavut et le dépôt de déchets dans ces eaux. Selon le système réglementaire intégré établi par l'ARTN, l'élaboration de projets, comme l'exploration des ressources, la mise en valeur des mines et des ressources pétrolières et gazières, les projets hydroélectriques, les carrières, etc., doit respecter différentes étapes, à savoir une évaluation de la conformité des plans d'aménagement du territoire réalisée par la Commission d'aménagement du Nunavut (s'il n'y a pas d'exemption) et une évaluation des répercussions écosystémiques et socioéconomiques effectuée par la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions (CNER) (s'il n'y a pas d'exemption) avant que le projet ne passe aux étapes consistant à délivrer des permis, y compris des permis d'utilisation des eaux de l'OEN. Comme les améliorations réglementaires apportées aux composantes d'évaluation des projets et de planification de l'aménagement du territoire du système du Nunavut sont régies par une loi distincte, soit la *Loi sur l'emploi et la croissance dans le Nord*, L.C. 2013, ch. 14 (qui a reçu la sanction royale le 19 juin 2013), qui, une fois en vigueur, édictera la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut*, la partie du projet de loi S-6 portant sur le Nunavut n'entraîne aucune répercussion sur les aspects du système réglementaire du Nunavut liés à la planification de l'aménagement du territoire et à l'évaluation des projets.

### **Cadre législatif**

L'Office des eaux du Nunavut, établi en 1996, était principalement régi par l'ARTN avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut*, L.C. 2002, ch. 10, (ci-après appelée la « LENTDSN » ou la « Loi ») en 2002, qui constitue fondement législatif de l'Office. En plus de définir les rôles et les responsabilités de l'Office, la LENTDSN a précisé son statut juridique (en prévoyant que l'Office ne peut posséder de biens en son propre nom) et lui a permis d'exercer différentes fonctions, y compris la prise de décisions concernant un permis, par le recours à de petits comités de membres désignés par l'Office en entier. La LENTDSN n'a fait l'objet d'aucune modification depuis son entrée en vigueur en 2002.

En 2013, à la suite de consultations menées par le ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et d'une audience publique dirigée par l'Office des eaux du Nunavut, le *Règlement sur les eaux du Nunavut*, DORS/2013-69, est entré en vigueur. Ce *Règlement*, qui a apporté d'autres modifications aux rôles et aux responsabilités de l'Office, comprenait des dispositions permettant à l'Office d'autoriser certaines utilisations des eaux et certains dépôts de déchets sans permis. Il permet également à l'Office d'utiliser un système





ᐃᐱᐱᐱᐱᐱ ᐱᐱᐱᐱᐱᐱᐱ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

concepts, comme la « fin de vie » en ce qui concerne une entreprise d'exploitation minière ou une autre entreprise industrielle, et d'un consensus entre les organismes de réglementation et les autorités d'exécution de la loi sur la question de connaître précisément le moment où une entreprise prend fin et ne nécessite plus de permis d'utilisation des eaux actif, l'Office craint qu'il ne doive élaborer une définition spéciale du terme « durée prévue » pour chaque projet.

L'OEN estime que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans le cadre de son rôle de responsable de la sécurité financière, est le mieux placé pour formuler des directives sur le moment précis où une entreprise d'exploitation minière a réellement atteint sa « fin de vie » et ne nécessite plus d'autorisation réglementaire, comme l'indiquent les *Politiques de remise en état des sites miniers du Nunavut*, qui comportent le passage suivant :

*Lorsque le ministre est convaincu que l'exploitant a satisfait aux exigences en matière de déclassement, conformément aux lois pertinentes, et que les objectifs du plan sont tous atteints, il transmet à la société minière un document écrit à cet effet<sup>2</sup>.*

En l'absence de définition ou d'analyse des facteurs à prendre en compte pour évaluer la portée visée par le terme « durée prévue », il est difficile de déterminer si la « durée prévue » d'une entreprise devrait comprendre la surveillance à la suite de la remise en état pendant une certaine période ou si elle devrait se limiter uniquement au moment précis où l'entreprise principale a cessé ses activités de façon permanente. Autrement, la durée prévue d'une entreprise pourrait prendre fin au moment où l'entreprise principale est remise en état, de sorte qu'il n'y a plus d'utilisation des eaux ni de dépôt actif de déchets. Cependant, il pourrait y avoir des activités de surveillance courantes pour confirmer que l'état du site est stable. On pourrait également considérer que la « durée prévue » se prolonge jusqu'au moment où l'entreprise est abandonnée de façon permanente et qu'il n'est plus du tout nécessaire de surveiller le site.

En l'absence de certitude sur ce sujet fondamental, l'Office ne croit pas que l'article visant à remplacer l'article 45 contribue à l'atteinte des objectifs liés à la certitude réglementaire pour toutes les parties lorsqu'il reçoit une demande en vue de délivrer, dès le début, un permis pour toute la « vie de la mine » d'une entreprise donnée.

L'Office a récemment traité deux demandes de renouvellement de permis où la question de la vie de la mine est considérée comme une question fondamentale<sup>3</sup>. Tout au long du processus de traitement, il était clair que les intervenants ne s'entendaient pas sur le moment où il est possible

<sup>2</sup> Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Politiques de remise en état des sites miniers du Nunavut* (Ottawa : ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002), p. 13.

<sup>3</sup> Renouvellement et modification du permis 1AR-NAN0914 (projet de remise en état du site minier Nanisivik) et renouvellement du permis d'utilisation des eaux 1AR-POL0311 (remise en état et surveillance à la suite de la fermeture du site minier Polaris).



ᓄᓇᓂᓪ ᐃᓕᓕᓂᓪ ᓅᓂᓕᓂᓪ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

de dire qu'une entreprise abandonnée ou remise en état est entièrement remise en état et ne nécessite plus de permis d'utilisation des eaux.

De plus, bien que l'Office ait reconnu dans des décisions antérieures que les demandeurs souhaitent avoir une certitude réglementaire sur les modalités des permis applicables en ce qui concerne la vie d'une entreprise, il reconnaît également le rôle fondamental du processus de renouvellement des permis d'utilisation des eaux pour veiller à ce qu'il y ait toujours des possibilités d'engagement communautaire significatives avec les titulaires d'un permis et le système réglementaire du Nunavut. Comme le résumait les motifs de décision de l'OEN portant sur la demande de renouvellement d'un permis d'utilisation des eaux de type A présentée par Shear Diamonds (Nunavut) Corp., l'Office refuse d'accorder un délai pour toute la vie de la mine :

*Bien que l'Office salue la détermination du demandeur à faire preuve de transparence et à maintenir un dialogue avec les organismes de réglementation de la mine pendant la durée du permis et qu'il reconnaisse la volonté du demandeur à fournir des rapports trimestriels et un rapport sur la conformité à mi-parcours de la durée du permis, valide pendant 14 ans, l'Office souligne que ces mesures, comme des rapports écrits, sont utiles pour les organismes de réglementation, mais qu'elles ne remplacent pas la participation des membres de la collectivité et des parties intéressées aux audiences publiques liées à une demande de renouvellement. Comme l'a révélé la participation des membres de la collectivité à cette audience, le renouvellement d'un permis permet à la collectivité de poser des questions sur les données de surveillance<sup>4</sup>, d'examiner les mesures d'atténuation proposées et d'en tenir compte, et de faire profiter le demandeur des idées et des connaissances locales qu'il pourrait s'avérer impossible d'obtenir autrement par la seule application des mesures de surveillance et de productions de rapports imposées par les organismes de réglementation.*

*De plus, en application de l'ARTN et des règles de l'Office, l'Office est responsable de veiller à ce que les processus qu'il applique accordent « l'attention et l'importance qui s'imposent à la culture, aux coutumes et aux connaissances des Inuit<sup>5</sup> ». La proposition du demandeur, qui consiste à présenter plusieurs rapports techniques écrits pendant la durée proposée de 14 ans, ne traduit pas la forte tradition orale propre à la culture inuite. En outre, ces mesures ne donnent pas aux Aînés et aux autres membres de la collectivité suffisamment d'occasions de faire connaître leurs connaissances locales et*

<sup>4</sup> Voir par exemple les commentaires de Donald Haviyok, audience de l'Office des eaux du Nunavut sur Shear Diamonds (Nunavut) Corp., transcription de l'audience, 30 novembre 2011, p. 172, lignes 3-30 et p. 245, lignes 4-20, et les commentaires de Barbara Adjun, audience de l'Office des eaux du Nunavut sur Shear Diamonds (Nunavut) Corp., transcription de l'audience, 30 novembre 2011, p. 243, lignes 12-17.

<sup>5</sup> ARTN, chapitre 13, alinéa 13.3.13b) et article 22.1 des règles de l'OEN.



ᓄᓇᓂᓪ ᐃᓕᓕᓂᓪ ᑲᓂᓕᓂᓪ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

*traditionnelles et leurs préoccupations d'une façon appropriée et respectant leurs coutumes. L'Office ne laisse pas entendre que son processus de délivrance de permis est le seul moyen dont dispose le demandeur pour s'engager dans la collectivité, mais souligne qu'il s'agit d'une composante essentielle et importante de son processus de délivrance de permis dont il n'est pas question dans les mesures proposées par le demandeur<sup>6</sup>.*

En outre, l'Office souligne que des participants du processus relatif à la délivrance de permis d'utilisation des eaux ont fait part de leurs préoccupations sur les permis dont la durée est supérieure à 10 ou à 15 ans. Ils craignent qu'un permis délivré pendant la construction ne s'adapte pas aux avancées technologiques pendant la durée de vie utile d'une entreprise. L'Office signale que la sénatrice Ringuette a fait part d'une préoccupation semblable au Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles pendant la présentation du projet de loi S-6 par le ministre Valcourt le 18 septembre :

***La sénatrice Ringuette :** Je peux comprendre le sénateur Lang et son désir de vouloir apporter des certitudes pour l'avenir. Toutefois, je considère qu'on va ici d'un bout à l'autre du spectre car, comme le ministre l'a dit, un projet pourrait s'échelonner sur 25 ou 30 ans sans qu'on n'y mène aucun examen. Nous savons tous qu'il y a une évolution constante du matériel et de la technologie servant à protéger l'environnement et ainsi de suite, et cela devrait être pris en considération dans l'octroi d'un permis conditionnel.*

*Je peux comprendre qu'on veuille assurer une plus grande certitude, mais je ne comprends pas qu'on puisse accorder un permis d'une durée de 25 ou 30 ans sans mener de réexamen ni imposer de condition en matière de protection environnementale, compte tenu de l'évolution rapide et constante de la technologie et de l'équipement pour lutter contre la pollution<sup>7</sup>.*

### 2.2.3 Délais (art. 55.1-55.6)

#### Nominations d'un membre de l'Office

Bien que l'Office reconnaisse et appuie les objectifs de certitude réglementaire et de rapidité à l'origine des modifications proposées consistant à imposer des délais généraux dans le cadre du processus de délivrance d'un permis d'utilisation des eaux, l'Office craint que ces dispositions ne

<sup>6</sup> Office des eaux du Nunavut, procès-verbal/motifs de décision : 2AM-JER1119 Type A-- Renouvellement de permis, 21 décembre 2011, p. 37-38 [TRADUCTION].

<sup>7</sup> Transcription préliminaire/non révisée, ENEV51572, 18 septembre 2014, 0800.



ᓄᓇᓃᑦ ᐃᓕᓕᓂᓃᑦ ᑲᓂᓕᓂᓃᑦ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

soient pas suffisamment flexibles pour tenir compte de questions indépendantes de la volonté de l'Office qui peuvent avoir une incidence – et qui le font régulièrement – sur la capacité de l'Office à traiter les demandes dans le délai de neuf mois proposé à l'article 55.2. Par exemple, l'Office ne peut rien faire pour assurer la nomination de ses membres au moment opportun afin de ne pas compromettre sa capacité à atteindre le quorum, pour assurer un bon équilibre au sein des comités, comme l'exigent la LENTDSN et l'ARTN, et pour répartir de façon raisonnable la charge de travail entre les membres de l'Office (qui travaillent tous à temps partiel).

Par exemple, jusqu'en octobre 2014, quand l'Office a enfin atteint un effectif complet de neuf membres, deux postes étaient vacants depuis près de deux ans (2012-2014). En raison de nominations tardives et de mandats de trois ans étalés, il est également possible qu'une fois tous les deux ans et demi, l'Office n'atteigne pas le quorum, car au cours d'une seule et même année, le mandat de pas moins de cinq membres de l'Office prend fin. Au cours de ces années, si le mandat de membres de l'Office prend fin avant l'attribution d'un nouveau mandat ou si la nomination de nouveaux membres de l'Office est retardée, l'Office n'atteint pas le quorum, car il ne compte que quatre membres actifs (cette situation s'est produite pour la dernière fois en décembre 2012, et le mandat de sept membres devraient prendre fin sur une période de 12 mois en 2016-2017). Bien que les comités de l'Office puissent continuer certaines activités de l'Office, cette situation exerce une pression inutile sur les membres actifs de l'Office et exige souvent que le président prolonge, à des fins précises, le mandat de membres venu à échéance afin que ceux-ci assument leur rôle dans la prise de décision sur des questions dont ils peuvent être saisis. Dans l'ensemble, ces perturbations dans la composition de l'Office, qui sont indépendantes de la volonté de l'Office, menacent sa capacité à examiner les demandes de permis d'utilisation des eaux dans les délais prescrits.

### **Financement de l'Office**

Dans les observations écrites que l'Office avait soumises au Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles en septembre 2014, l'Office a aussi souligné son sous-financement chronique et l'incertitude inhérente au processus financier annuel comme facteurs pouvant nuire à la capacité de l'Office de respecter ses obligations en matière de permis dans les délais prescrits par le projet de loi S-6. Récemment, la Direction générale de la mise en œuvre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a avisé l'Office que l'on comblerait les graves lacunes financières touchant l'Office depuis plus d'une dizaine d'années en augmentant de façon substantielle son financement de base. Bien que l'Office en soit reconnaissant et qu'il espère que cette augmentation se traduira par un mécanisme durable et à long terme pour financer ses activités alors même que sa charge de travail est plus lourde que jamais, il reste encore à régler certains problèmes concernant le budget annuel et les risques d'écarts relativement à l'approbation et à l'attribution des fonds (surtout en fin d'exercice). Malgré un optimisme prudent, nous craignons que ces écarts nous empêchent de respecter les délais prescrits par le projet de loi S-6.





ᑎᓄᓐᓂᓐ ᑎᓄᓐᓂᓐ ᑎᓄᓐᓂᓐ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

manque de capacité de la part des intervenants peut compromettre l'atteinte des objectifs liés à l'efficacité des activités de délivrance de permis, comme l'Office l'a souligné dans une décision rendue récemment :

*[...] l'OEN mise sur l'expertise et l'expérience des parties intéressées, comme Environnement Canada et le ministère des Pêches et des Océans du Canada pour veiller à ce que toutes les questions techniques soient définies dans l'évaluation complète et adéquate de la demande de modification pendant le processus de délivrance de permis de l'Office, tant à l'étape de la réunion technique qu'à celle de l'audience publique. Le manque de participation de ces parties et leur contribution limitée constituent des préoccupations importantes pour l'OEN et menacent l'atteinte des objectifs de l'Office en ce qui concerne l'exhaustivité du processus de délivrance de permis, son caractère intégré et sa rapidité<sup>9</sup>.*

Si aucune modification n'est apportée pour remédier à ces enjeux sur le plan de la capacité et du financement, l'OEN craint qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté entraînant des conséquences négatives et inévitables, il ait de la difficulté à respecter son obligation relative aux délais.

### **Autres initiatives de coordination**

Enfin, bien que le projet de loi S-6 reconnaisse la possibilité de suspendre les délais de l'Office pendant des périodes de coordination avec la Commission d'aménagement du Nunavut et la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, l'OEN travaille actuellement sur des accords semblables au cadre détaillé du processus coordonné de l'OEN et du CNER avec d'autres organismes de réglementation, comme l'Office national de l'énergie, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et d'autres organismes ayant des compétences en matière d'évaluation de projets à l'extérieur de la région du Nunavut, mais qui pourraient entraîner des répercussions transfrontalières sur les eaux de la région du Nunavut. Si l'article 55.5 ne fait pas référence à la suspension des délais de l'Office pendant des périodes de coordination avec ces autres organismes de réglementation et leurs processus, l'OEN pourrait éprouver de la difficulté à concilier ses obligations relatives à la gestion des eaux avec d'autres ressorts, en application des articles 13.10.1 et 13.10.2 du chapitre 13 de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, et celles relatives aux délais imposés en application de l'article 55.2.

---

<sup>9</sup> Office des eaux du Nunavut, permis d'utilisation des eaux de type A 3AM-GRA1015 : décision de la conférence préalable à l'audience au sujet d'une demande de modification, p. 2 [TRADUCTION].



### 2.2.5 Sûreté (art. 76.1)

Nous en sommes désormais à nos derniers commentaires précis sur un sujet fondamental. L'Office remarque que l'article 76.1, qu'il est proposé d'ajouter à l'article 76 portant sur la sûreté, permettra au ministre, au demandeur, au titulaire d'un permis et à l'organisation inuite désignée de conclure une entente écrite pour assurer la sûreté, qui prendrait la forme d'une entente tripartite dont l'Office pourrait alors tenir compte. L'Office reconnaît que cette mesure pourrait grandement contribuer à régler un problème relevé depuis un certain temps, soit le « double cautionnement » ou le « cautionnement excédentaire ». Comme l'a souligné l'Office dans sa décision relative au permis d'utilisation des eaux de type A pour le projet de la rivière Mary :

*Le double cautionnement se produit lorsque l'ensemble des mesures de sûreté établies dans tous les instruments [y compris les mesures de sûreté terrestres, comme un bail de surface du propriétaire foncier et des mesures de sûreté en application du permis d'utilisation des eaux] dépasse l'ensemble des responsabilités<sup>10</sup>.*

Cependant, l'Office a de la difficulté à comprendre l'objectif du mécanisme lui permettant de réviser la sûreté conformément à la révision périodique de la sûreté prévue en application du nouvel alinéa 76.1(1)b) proposé. Par exemple, en quoi la décision de l'Office en ce qui a trait au montant total de la sûreté devrait être équilibrée avec sa capacité à réviser les ententes relatives à la sûreté? Autrement dit, cette révision de la sûreté et les rajustements éventuels du montant de la sûreté à conserver en application du permis ont-ils pour objectif de modifier un permis faisant l'objet d'une audience publique (si nous supposons que la sûreté est fournie dans le cadre d'un permis d'utilisation des eaux de type A)? Comme il l'est indiqué dans la décision relative à la rivière Mary, l'Office préférerait ne pas considérer la révision périodique de la sûreté ou les rajustements nécessaires au montant de la sûreté conservé en application du permis d'utilisation des eaux comme une modification des modalités d'un permis. Il préférerait considérer ces éléments « *plutôt comme une composante des rapports et de la planification nécessaires chaque année pour veiller à ce que le permis demeure à jour et soit adapté aux phases de l'élaboration du projet et au niveau d'activité connexe<sup>11</sup>* ».

Toutefois, dans un document de correspondance fourni en réaction aux motifs de décision de l'Office et aux modalités recommandées pour le permis d'utilisation des eaux 2AM-MRY1325, le ministre a exprimé des doutes sur l'approche de l'Office relative à la révision annuelle de la sûreté et à la capacité de modifier le permis sans l'approbation du ministre sur des questions fondamentales, comme le montant de la sûreté et une révision des plans annuels de remise en

<sup>10</sup> Office des eaux du Nunavut, procès-verbal/motifs de décision : 2AM-MRY1325, demande de permis de type A, p. 56 [TRADUCTION].

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 63 [TRADUCTION].



ᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅ ᐅᐅᐅᐅ  
NUNAVUT WATER BOARD  
NUNAVUT IMALIRIYIN KATIMAYINGI  
OFFICE DES EAUX DU NUNAVUT

état<sup>12</sup>. Pour ces motifs, l'Office préférerait avoir davantage de directives sur ses compétences et sur les moyens envisagés pour respecter les exigences de l'alinéa 76.1(1)*b*).

## Conclusions

En résumé, l'Office est reconnaissant d'avoir eu la possibilité de présenter ces observations au Comité et d'avoir participé au groupe de travail consulté pendant l'élaboration de ces modifications. L'Office est impatient de continuer à entretenir cette relation de travail positive avec toutes les parties intéressées d'ici la mise en œuvre du projet de loi S-6.

---

<sup>12</sup> Correspondance datée du 15 juillet 2013 en provenance de l'honorable Bernard Valcourt, ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, destinée à Thomas Kabloona, président de l'Office des eaux du Nunavut.