

## Sommaire du texte « Viser l'amélioration » par Neil McCrank

En 2007, l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, demandait à M<sup>e</sup> Neil McCrank, c. r., ingénieur, avocat, ex-procureur de la Couronne et, autrefois sous-ministre de la Justice de l'Alberta et président de l'Alberta Energy Board, de rédiger un rapport dans lequel il recommanderait comment améliorer le système de réglementation dans les trois territoires septentrionaux du Canada. Le présent texte est un résumé de ce rapport de 140 pages intitulé *The Road to Improvement*. M<sup>e</sup> McCrank travaille actuellement à titre d'associé au bureau de Calgary de Borden Ladner Gervais S.R.L., S.E.N.C.R.L. et est à la tête du groupe « Équipe du Nord » du cabinet.

### Introduction

Le 1<sup>er</sup> avril 2007, le Cabinet du Canada a publié la *Directive sur la rationalisation de la réglementation* (la «*Directive*»). L'objectif du document est de faire en sorte que le Canada devienne l'autorité de régulation par excellence. Dans la *Directive*, on déclare que l'élaboration et la mise en œuvre de règlements au Canada s'appuiera sur l'efficacité et l'efficacités. De plus, on enjoint aux autorités de régulation d'améliorer les échanciers en concentrant les ressources sur des propositions élargies et davantage substantielles tout en rendant le gouvernement responsable de ses actes et en garantissant la sécurité des Canadiens et Canadiennes.

À la lumière de la *Directive* du Cabinet, qui sert de toile de fond, et des critiques accrues à l'égard des régimes de réglementation qui existent dans le Nord, Affaires indiennes et du Nord canadien a élaboré l'*Initiative d'amélioration du régime de réglementation dans le Nord*. L'*Initiative* est à deux volets : tout d'abord, à court et à long terme, apporter des améliorations opérationnelles à des domaines de responsabilité fédérale; en deuxième lieu, à long terme, mettre sur pied un programme de réglementation bonifié. La démarche à long terme comporte un plan d'examen des systèmes de réglementation actuels applicables aux ressources non renouvelables dans le Nord du Canada et de mise en place de processus afin d'apporter des améliorations.

Le présent rapport donne suite à la *Directive du Cabinet* et à l'*Initiative d'amélioration du régime de réglementation dans le Nord*.

### Enjeux

Dans le Nord, les systèmes de réglementation ont été élaborés en vue d'assurer la gestion ordonnée et satisfaisante des ressources renouvelables et non renouvelables de la région, lesquelles s'avèrent considérables. Ils découlent du règlement de revendications territoriales détaillées au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Nombre d'organismes de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest ont été établis en fonction de ces ententes, à l'instar de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

Bien qu'aucun organisme de réglementation n'échappe aux plaintes, dans le Nord, la complexité de la situation et le manque de capacité des systèmes ouvrent la porte à un très grand nombre de critiques justifiées. L'apport d'améliorations aux processus et aux systèmes, selon ce qui est décrit ci-dessous, permet de répondre à un certain nombre de critiques, mais il reste néanmoins

que diverses préoccupations remettent en question la structure même des systèmes de réglementation dans le Nord, et ce, particulièrement dans les Territoires du Nord-Ouest.

Nous avons étudié la complexité et la capacité du système de réglementation dans les Territoires du Nord-Ouest afin de déterminer s'il est possible de régler les nombreuses difficultés qu'on y trouve sans procéder à une restructuration fondamentale, ce qui, en fin de compte, n'a pu être réalisé. Dans le rapport, nous recommandons d'adopter deux options en vue de restructurer, sous une commission unique de la vallée du Mackenzie, cet amalgame fondamental que sont les fonctions de délivrance de permis d'utilisation du sol et de permis d'exploitation hydraulique. Cette démarche permettrait de régler les problèmes de complexité et de capacité qui sont inhérents au modèle actuel en faisant un usage plus efficient des dépenses et des ressources administratives. Elle garantirait aussi que les procédés administratifs sont cohérents et prévisibles.

Dans l'éventualité où ces recommandations sur la restructuration et l'apport d'améliorations sont mises en œuvre, les systèmes de réglementations dans le Nord pourront garantir l'exploitation de ses ressources de manière ordonnée et raisonnable.

Il faut souligner que le rapport contient des recommandations qui ont des répercussions sur le Nunavut et le Yukon, bien que l'évaluation essentielle porte sur les Territoires du Nord-Ouest et, plus particulièrement, sur le domaine assujéti à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

### **Évaluation du système actuel**

Afin de faire des recommandations visant à améliorer les systèmes de réglementation actuels dans le Nord, il faut tout d'abord énumérer les objectifs que cherche à atteindre un système efficace, efficient et équitable. La liste qui suit fait état des éléments de base applicables à ces recommandations. Un système de réglementation idéal aurait les caractéristiques suivantes :

- Transparence pour ce qui est de son fonctionnement;
- Neutralité;
- Mandat clair;
- Processus ouvert et limpide;
- Équité;
- Respect des délais impartis;
- Cohérence et caractère prévisible;
- Responsabilité;
- Capacité;
- Coordination;
- Règles bien établies.

En évaluant les systèmes de réglementation actuels, et en particulier ceux qui régissent les Territoires du Nord-Ouest (notamment la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*), il faut remarquer que les administrateurs des organismes de réglementation dans le Nord s'efforcent vraiment et sérieusement de s'acquitter de leurs fonctions en ayant à cœur les

intérêts du public. Toutefois, il y a certaines limites, de nature structurale ou autre, qui empêchent ce système de réglementation de fonctionner comme un système modèle.

#### *Objectifs qui sont atteints dans le cadre du système actuel*

Une fois que le processus de réglementation actuel est en vigueur, il atteint les objectifs voulus : ouverture, transparence et équité.

#### *Objectifs qui ne sont pas atteints dans le cadre du système actuel*

À mon avis, nombre d'objectifs du modèle ne sont pas atteints – de façon systématique – par le régime actuel. J'estime également qu'il est *possible de combler ces lacunes* à l'intérieur du cadre de référence actuel, en mettant en œuvre les recommandations suivantes :

Le système actuel comporte de nombreuses lacunes :

- Il n'est pas neutre;
- Son mandat est mal défini;
- Les échéances ne sont pas clairement fixées;
- Il n'est ni cohérent ni prévisible;
- Il comporte des défaillances pour ce qui est du compte rendu;
- Il est mal coordonné;
- Il y a des lacunes au chapitre des règles établies.

#### *Objectifs qui ne peuvent être atteints dans le cadre du système actuel*

À l'heure actuelle, étant donné le régime en place, *il est impossible d'atteindre* deux objectifs d'un système de réglementation modèle, soit la transparence du fonctionnement et la capacité. Ces objectifs sont liés; la prolifération des organismes de réglementation est source de complexité et de confusion, et, qui plus est, il s'avère extrêmement difficile de renforcer la capacité de ces organismes.

Il est clair que le système a été créé pour garantir que les résidents du Nord contribuent activement au processus de mise en valeur. Toutefois, ce concept a entraîné des conséquences imprévues, plus particulièrement un système de réglementation qui n'arrive pas à jouer son rôle d'une façon cohérente et responsable. À l'heure actuelle, il existe un nombre déraisonnable d'offices et d'organismes de réglementation qui jouissent d'une compétence découlant de la conclusion des ententes sur les revendications territoriales globales.

Par conséquent, à mon avis, le régime actuel compromet le succès d'un système de réglementation dont le fonctionnement est transparent et qui est doté de la capacité nécessaire.

### **Proposition de restructuration**

En vue d'atteindre tous les objectifs d'un système de réglementation modèle, il sera nécessaire d'apporter les modifications suivantes dans la vallée du Mackenzie :

1. restructurer le régime;

2. accepter et mettre en œuvre les recommandations faites dans le présent rapport.

Il faut remarquer que cette proposition de restructuration n'entend pas diminuer ou réduire l'influence des peuples autochtones dans la gestion des ressources dans le Nord. Il s'agit plutôt d'une tentative qui vise à appliquer concrètement cette influence, tout en favorisant l'exploitation raisonnable des ressources grâce à un système de réglementation efficace.

Deux options peuvent être considérées :

1. L'option 1 prévoit une restructuration fondamentale : il faut que toutes les parties s'entendent pour modifier les ententes sur les revendications territoriales globales et la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.
2. L'option 2 prévoit une restructuration plus modeste qui peut exiger l'apport de certaines modifications à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

### *Option 1*

Toute restructuration fondamentale compterait cinq composantes :

1. La réalisation des Plans d'aménagement du territoire dans la vallée du Mackenzie.
2. La désignation de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie comme *seul* organisme de réglementation des terres et des eaux dans la vallée.
3. L'octroi d'un financement suffisant à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie pour que l'organisme puisse s'acquitter de ses obligations.
4. La reconnaissance, par le palier fédéral, du fait que l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie sera l'instance définitive de prise de décision pour toute question qui tombe sous sa juridiction.
5. La reconnaissance, par le palier fédéral, du fait que l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie sera l'instance définitive pour ce qui est de faire des recommandations sur toute question qui tombe sous sa juridiction.

Une restructuration fondamentale suppose que toutes les parties sont du même avis pour ce qui est des ententes sur les revendications territoriales globales. Ces ententes sont protégées par la Constitution et ne peuvent donc être modifiées sans l'accord de toutes les parties concernées.

Cette Option 1 exige un changement de paradigme considérable chez tous les intéressés et la transition peut être longue. Il reste néanmoins qu'elle permettrait d'obtenir une contribution locale par la réalisation des Plans d'aménagement du territoire et la participation aux deux offices d'experts de la vallée du Mackenzie. L'Option 1 serait également gage d'un contrôle accru pour les instances du Nord, car la prise de décision finale reviendrait aux offices et le fonctionnement serait moins complexe qu'il l'est à l'heure actuelle. Enfin, elle réglerait la question de la capacité pour les deux offices.

### *Option 2*

Cette recommandation de restructuration fait appel aux mêmes composantes que l'Option 1, mais ne viserait pas l'abandon des offices des terres et des eaux régionaux. Toutefois, si l'on

entend atteindre l'objectif d'assurer la capacité voulue du système de réglementation, nous recommandons que les offices régionaux soient désignés uniquement comme offices administratifs (à savoir, qu'ils n'aient aucun pouvoir quasi judiciaire).

L'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie serait restructuré de façon à fournir:

- a. un cadre quasi judiciaire pour le règlement des différends qui sont soulevés à l'échelle régionale;
- b. un mécanisme d'appel pour ce qui est des décisions qui sont prises à l'échelle régionale.

Les principaux désavantages de cette Option 2 sont qu'elle n'élimine pas la complexité du régime, ce que l'on réussit à atteindre si l'on choisit l'Option 1, et que l'on continue d'affecter des fonds à l'office régional, fonds qui ne seraient pas versés aux offices d'experts centraux d'experts.

### **Recommandations en vue d'apporter des améliorations**

Un certain nombre d'améliorations doivent être apportées en vue de maximiser l'efficacité et l'efficience des régimes de réglementation du Nord. Les recommandations peuvent être regroupées dans quatre catégories : politiques et cadres de référence aux fins de la gestion; amélioration des processus; modifications apportées aux règlements et à la législation; et rôle du gouvernement fédéral.

Pour ce qui est des politiques et des cadres de référence aux fins de la gestion, il faut apporter des améliorations aux Plans d'aménagement du territoire, à la consultation avec les collectivités et les autochtones, aux ententes sur les répercussions et les avantages, aux ententes environnementales, à la capacité, aux dépôts de garantie et au système d'entrée libre.

Au chapitre de l'amélioration des processus, des changements doivent être apportés à la mesure de la performance, aux normes régissant la qualité de l'eau et le traitement des effluents, aux éléments déclencheurs du processus d'évaluation environnementale et à la mise à exécution.

Pour ce qui est des modifications apportées aux règlements et à la législation, il faut apporter des améliorations à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et à la législation sur les droits de superficie.

Enfin, au chapitre du rôle du gouvernement fédéral, il faut apporter des améliorations au processus de nominations, les directives du Ministre, les demandes de révision auprès du Ministre et la coordination des responsabilités à l'échelle fédérale.

### **Conclusion**

Le Nord du Canada peut potentiellement gérer ses ressources non renouvelables en ayant en vue l'intérêt du public s'il équilibre, d'une part, les avantages économiques et sociaux de la mise en valeur avec, d'autre part, la protection de l'environnement. Une composante clé du processus est le cadre de réglementation des trois territoires, en particulier les Territoires du Nord-Ouest. Le présent rapport et les recommandations qui y figurent sont une tentative d'équilibrer l'ensemble

des intérêts énumérés ci-dessus tout en recommandant l'adoption d'un système de réglementation qui est efficient, efficace et adapté aux besoins des intéressés.

J'espère sincèrement que mes commentaires et recommandations reflètent la sagesse collective de tous ceux et celles qui ont été consultés. J'ai eu le grand honneur et privilège d'avoir l'occasion de travailler de concert avec des gens très passionnés, dévoués et engagés du nord du 60<sup>e</sup> parallèle.

Neil McCrank  
Associé, Borden Ladner Gervais S.R.L., S.E.N.C.R.L.