

**PROJET DE LOI C-63 : LOI MODIFIANT LA LOI
SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DES TERRES INDIENNES**

**Marlisa Tiedemann
Division du droit et du gouvernement**

Le 18 juillet 2008



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-63

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	17 juin 2008
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

Ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 39^e législature, le 7 septembre 2008.

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Structures régissant l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes	1
1. Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC).....	2
2. Le Conseil des ressources indiennes (CRI)	2
3. Le Conseil de cogestion de PGIC	3
B. Origine du projet de loi C-63	3
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	4
A. Interprétation et application (art. 1 du projet de loi, nouveaux art. 2 et 3 de la LPGTI)	4
B. Redevances (art. 1 du projet de loi, nouvel art. 4 de la LPGTI)	5
C. Règlement (art 1 du projet de loi, nouveaux art. 4.1 à 4.3 de la LPGTI)	5
D. Dispositions générales (art. 1 du projet de loi, nouveaux art. 5 et 5.1 de la LPGTI; art. 2 du projet de loi, nouveau par. 6(1.1) de la LPGTI)	6
1. Pouvoirs du ministre (art. 1 du projet de loi, nouveaux art. 5 et 5.1 de la LPGTI) ...	6
2. Consultation préalable (art. 2 du projet de loi, nouveau par. 6(1.1) de la LPGTI)....	6
E. Inspection, vérification et examen (art. 3 du projet de loi, nouveaux art. 8 à 13 de la LPGTI).....	7
F. Perquisition et saisie (art. 3 du projet de loi, nouvel art. 14 de la LPGTI), Délégation (art. 3 du projet de loi, nouvel art. 15 de la LPGTI) et Exploration et Exploitation non autorisées (art. 3 du projet de loi, nouvel art. 16 de la LPGTI)	8
G. Infraction et peines (art. 3 du projet de loi, nouveaux art. 17 à 20 de la LPGTI).....	8
H. Violations et pénalités (art. 3 du projet de loi, nouveaux art. 21 à 28 de la LPGTI)....	8
I. Disposition transitoire (art. 3 du projet de loi, nouvel art. 29 de la LPGTI).....	9
J. Entrée en vigueur (art. 4 du projet de loi).....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-63 : LOI MODIFIANT LA LOI
SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DES TERRES INDIENNES *

Le projet de loi C-63 : Loi modifiant la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes, a été déposé à la Chambre des communes le 17 juin 2008. Il modifie presque toutes les dispositions de la version actuelle, composée de six articles, de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*⁽¹⁾, et aborde un certain nombre de questions traitées actuellement dans le cadre du *Règlement de 1995 sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*⁽²⁾.

CONTEXTE

La *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et le *Règlement de 1995 sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* constituent le cadre législatif de la gestion du pétrole et du gaz des terres indiennes. Depuis son adoption en 1974, la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* (LPGTI) n'a guère été modifiée.

A. Structures régissant l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes

C'est par l'entremise du Conseil de cogestion de Pétrole et gaz des Indiens du Canada que le Conseil des ressources indiennes et Pétrole et gaz des Indiens du Canada collaborent pour faciliter l'exploitation des ressources pétrolières et gazières des terres des Premières nations.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) L.R.C. (1985), ch. I-7.

(2) DORS/94-753.

1. Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC)

C'est en 1987 que le gouvernement du Canada a créé Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC), un organisme relevant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Avant la création de cet organisme, la responsabilité des ressources pétrolières et gazières des réserves incombait à la Division des ressources minérales des Indiens, au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien⁽³⁾. PGIC a le double mandat « d'exécuter les obligations fiduciaires et légales de la Couronne concernant la gestion des ressources pétrolières et gazières situées sur les terres des Premières nations » et de « faciliter les initiatives des Premières nations désireuses d'assumer la gestion et la maîtrise de leurs propres ressources pétrolières et gazières »⁽⁴⁾. L'un des objectifs de PGIC est de « travailler en partenariat avec le Conseil de cogestion de PGIC afin de trouver des moyens permettant aux Premières nations de gérer et maîtriser totalement leurs ressources pétrolières et gazières ».

2. Le Conseil des ressources indiennes (CRI)

Le Conseil des ressources indiennes (CRI) a été créé en 1987 par les chefs des Premières nations productrices de pétrole et de gaz. L'affiliation est réservée aux Premières nations dont les terres produisent ou peuvent produire du pétrole et du gaz⁽⁵⁾. Les trois volets du mandat du CRI sont les suivants⁽⁶⁾ :

[TRADUCTION]

- Aider les Premières nations à mieux gérer et contrôler leurs ressources pétrolières et gazières.
- Appuyer les mesures prises par les Premières nations qui s'efforcent d'accéder à l'autonomie économique et veiller à ce que les obligations fiduciaires du gouvernement et les traités conclus avec les Premières nations soient respectés.
- Coordonner la promotion des initiatives réalisées de concert avec les gouvernements provinciaux et fédéral, avec le secteur privé et

(3) Affaires indiennes et du Nord Canada, « Historique de Pétrole et gaz des Indiens du Canada » (http://www.iogc-pgic.gc.ca/bins/content_page.asp?cid=2-47&lang=2).

(4) Affaires indiennes et du Nord Canada, Pétrole et gaz des Indiens du Canada, « Mandate » (http://www.iogc-pgic.gc.ca/bins/content_page.asp?cid=2-37&lang=2).

(5) Conseil des ressources indiennes, « The IRC – Who we are » (http://www.indianresourcecouncil.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26).

(6) Le site Web du CRI indique que le Conseil est en train de revoir son mandat.

avec d'autres organismes associés à l'exploitation du pétrole et du gaz naturel pour améliorer les retombées économiques découlant de la mise en valeur des ressources des Premières nations.

- Encourager le perfectionnement et l'emploi d'Autochtones dans les activités d'exploitation des ressources pétrolières et gazières.
- Transformer PGIC en une institution des Premières nations travaillant en partenariat avec le Conseil de cogestion de PGIC, c'est-à-dire favoriser la création d'un centre d'affaires pour l'exploitation du pétrole et du gaz et d'une institution autochtone durable en matière d'exploitation des ressources pétrolières et gazières.⁽⁷⁾

3. Le Conseil de cogestion de PGIC

Le Conseil de cogestion de PGIC, créé en 1996, est composé de neuf membres, dont six sont désignés par le CRI et trois par le gouvernement du Canada. Le protocole d'entente qui en est l'origine « [TRADUCTION] prévoyait une perspective à trois temps : cogestion, délégation et contrôle intégral, mais il en est resté, en fait, à la première étape »⁽⁸⁾.

B. Origine du projet de loi C-63

Selon PGIC, le cadre législatif et la réglementation de l'exploitation du pétrole et du gaz dans les réserves doivent être modernisés, notamment pour traduire les perspectives provinciales, adaptées à la transformation du secteur et de la technologie⁽⁹⁾. L'organisme estime en particulier que la LPGTI et le règlement afférent doivent être modernisés pour « éliminer le décalage réglementaire actuel. Le fait de mettre sur le même plan les activités pétrolières et gazières à l'intérieur et à l'extérieur des réserves réduira certains obstacles au développement économique et permettra au gouvernement fédéral de mieux remplir ses obligations en matière de gestion des ressources pétrolières et gazières des terres des Premières nations »⁽¹⁰⁾.

(7) Conseil des ressources indiennes, « The IRC – who we are »
(http://www.indianresourcecouncil.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26).

(8) Conseil des ressources indiennes, « IRC Board Structure »
(http://www.indianresourcecouncil.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=29).

(9) Affaires indiennes et du Nord Canada, Pétrole et gaz des Indiens du Canada, « Changements proposés à la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes et à son règlement d'application »
(http://www.iogc-pgic.gc.ca/bins/content_page.asp?cid=4-73&lang=2).

(10) *Ibid.*

Le processus de modification de la LPGTI a été amorcé par le Conseil de cogestion de PGIC en 1999. En 2002, PGIC a organisé des séances d'information avec les Premières nations de l'Alberta et de la Saskatchewan dont les terres sont dotées de ressources pétrolières et gazières, et le CRI et PGIC ont collaboré pour rédiger des versions provisoires de 2002 à 2003. Compte tenu de « [TRADUCTION] priorités législatives conflictuelles », le travail a été suspendu en 2003⁽¹¹⁾. Il a repris en 2006 et s'est terminé en avril 2008⁽¹²⁾.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-63 comprend quatre dispositions : l'article premier remplace les articles 2 à 5 de la version actuelle de la LPGTI; l'article 2 ajoute le paragraphe 6(1.1); l'article 3 ajoute les articles 7 à 29; et l'article 4 énonce les conditions d'entrée en vigueur. Il n'y a pas de préambule.

Voici un bref aperçu de certaines dispositions du projet de loi.

A. Interprétation et application (art. 1 du projet de loi, nouveaux art. 2 et 3 de la LPGTI)

Le nouveau paragraphe 2(1) ajoute un certain nombre de définitions à la LPGTI, dont certaines ont trait aux aspects plus techniques du projet de loi. Le nouveau paragraphe 2(2) permet au conseil d'une Première nation de déléguer à quiconque l'exercice de ses pouvoirs aux termes du projet de loi ou celui du droit qu'il a d'être consulté ou avisé aux termes de celui-ci. Cette aptitude à déléguer est plus large que la « Délégation de pouvoirs » prévue à l'article 3 du *Règlement de 1995 sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*.

Le nouveau paragraphe 3(1) prévoit que, sauf dans certains cas, les licences, permis, baux ou autres actes accordés sous le régime de toute autre loi fédérale à des fins d'exploration ou d'exploitation du pétrole ou du gaz situé sur les terres d'une première nation sont assujettis à l'application du projet de loi comme s'ils étaient des contrats. Le nouveau paragraphe 3(2) prévoit la possibilité de soustraire, par règlement, à l'application du projet de loi

(11) Conseil des ressources indiennes, « Revisions to the Indian Oil and Gas Act » (http://www.indianresourcecouncil.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=35).

(12) Affaires indiennes et du Nord Canada, Pétrole et gaz des Indiens du Canada, « Changements proposés à la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes et à son règlement d'application » (http://www.iogc-pgic.gc.ca/bins/content_page.asp?cid=4-73&lang=2).

les terres d'une Première nation où se trouverait du bitume brut susceptible de faire l'objet d'une extraction minière⁽¹³⁾.

B. Redevances (art. 1 du projet de loi, nouvel art. 4 de la LPGTI)

Le nouvel article 4 confirme que tout le pétrole ou le gaz extraits des terres d'une Première nation font l'objet d'une redevance payable à Sa Majesté du chef du Canada, en fiducie pour la Première nation, conformément au règlement. Le montant de la redevance peut être réduit ou augmenté en vertu d'une entente spéciale conclue par le ministre avec l'approbation du conseil de la Première nation intéressée (nouveau par. 4(2)).

C. Règlement (art. 1 du projet de loi, nouveaux art. 4.1 à 4.3 de la LPGTI)

Le nouvel article 4.1 prévoit la possibilité de prendre des règlements à l'égard de toutes sortes de questions concernant l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz sur les terres des Premières nations, notamment au sujet :

- des contrats (al. 4.1(1)a) à f));
- des redevances (al. 4.1(1)g));
- des vérifications (al. 4.1(1)p));
- des inspections (al. 4.1(1)q));
- de la confidentialité de l'information (al. 4.1(1)r));
- de la protection de l'environnement (al. 4.1(1)x));
- de la conservation et de la production équitable de pétrole et de gaz (al. 4.1(1)y))⁽¹⁴⁾.

(13) Le bitume brut est défini comme suit dans le *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes, 1995* : « Mélange visqueux naturel composé principalement d'hydrocarbures plus denses que le pentane et qui, dans cet état de viscosité naturel, est irrécupérable en quantité commerciale au moyen d'un puits ». On trouve du bitume brut dans les sables bitumineux.

(14) Selon la version actuelle de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, le pouvoir d'adopter des règlements est moins détaillé, mais il semble être assez large, puisque l'alinéa 3f) prévoit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements « d'une manière générale, concernant l'application de la présente loi et l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes ».

En particulier, le nouvel alinéa 4.1v) du projet de loi prévoit la possibilité de prendre un règlement exigeant d'un exploitant (défini comme personne qui exerce des activités d'exploration ou d'exploitation du pétrole ou du gaz situé sur les terres d'une première nation) qu'il emploie des personnes qui habitent sur des réserves qui comprennent des terres de la première nation sur lesquelles est effectuée l'exploration ou l'exploitation. Cette exigence n'est pas absolue : elle s'impose « dans la mesure où il est possible et raisonnablement efficace, sécuritaire et rentable de le faire ».

Les nouveaux paragraphes 4.1(2), 4.2(1) et 4.2(2) ont trait au rapport entre la réglementation et les provinces. Par exemple, le nouveau paragraphe 4.1(2) prévoit que les règlements peuvent varier d'une province à l'autre, et le nouveau paragraphe 4.2(1) permet l'incorporation par renvoi de lois provinciales dans certaines circonstances. Le nouveau paragraphe 4.2(2) permet l'incorporation de lois provinciales pour « conférer à tout fonctionnaire ou organisme provincial les attributions que le gouverneur en conseil juge nécessaires et qui doivent être exercées au nom de l'administration fédérale ».

Le nouvel article 4.3 prévoit que les dispositions des règlements pris en vertu du projet de loi prévalent, sauf disposition contraire de ceux-ci, sur les dispositions incompatibles de tout règlement administratif ou texte législatif pris par une première nation en vertu de toute autre loi fédérale.

D. Dispositions générales (art. 1 du projet de loi, nouveaux art. 5 et 5.1 de la LPGTI;
art. 2 du projet de loi, nouveau par. 6(1.1) de la LPGTI)

1. Pouvoirs du ministre (art. 1 du projet de loi, nouveaux art. 5 et 5.1 de la LPGTI)

Les nouveaux articles 5 et 5.1 énoncent les pouvoirs du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien relativement au projet de loi. Par exemple, le nouvel article 5 prévoit que le ministre peut ordonner la suspension de l'exploration ou de l'exploitation du pétrole ou du gaz situé sur les terres d'une Première nation ou ordonner à tout titulaire de contrat ou exploitant de prendre des mesures correctives dans certaines circonstances (nouvel alinéa 5(1)a)), de même qu'il peut ordonner la reprise de ces activités (nouvel alinéa 5(1)b)).

2. Consultation préalable (art. 2 du projet de loi, nouveau par. 6(1.1) de la LPGTI)

Le paragraphe 6(1) de la version actuelle de la LPGTI prévoit que, pour l'application de la loi, le ministre doit consulter « en permanence les représentants des bandes

indiennes les plus directement touchées ». Le nouveau paragraphe 6(1.1) prévoit que le gouverneur en conseil peut, par règlement,

- a) exiger que l'exercice de tout pouvoir conféré au ministre sous le régime de la présente loi relativement aux terres des premières nations soit subordonné à l'approbation préalable du conseil de la première nation concernée ou à la consultation préalable ou la notification préalable de celui-ci;
- b) exiger que l'exercice d'un tel pouvoir soit subordonné au consentement préalable de tout membre de la première nation qui a la possession légale des terres;
- c) exiger que le conseil soit notifié après l'exercice d'un tel pouvoir.

Le paragraphe 6(2) de la version actuelle de la LPGTI prévoit que « la présente loi n'a pas pour effet d'abroger les droits du peuple indien ou de l'empêcher de négocier l'obtention d'avantages pour le pétrole et le gaz dans les régions où les revendications de terres n'ont pas été réglées ».

E. Inspection, vérification et examen

(art. 3 du projet de loi, nouveaux art. 8 à 13 de la LPGTI)

Les nouveaux articles 8 et 9 prévoient la désignation (nouveau par. 8(1)) et les pouvoirs (nouveau par. 9(3)) des inspecteurs et leur aptitude à procéder à des inspections sur les terres des Premières nations (nouveau par. 9(1)) et à l'extérieur (nouveau par. 9(2)) dans certaines circonstances. Les nouveaux articles 10 à 12 ont trait aux vérifications et aux examens. Ces dispositions prévoient entre autres

- le droit de personnes autorisées à procéder à la visite de tout lieu autre qu'un local d'habitation (nouvel al. 10(1)a));
- le droit de procéder à des vérifications et examens (nouvel al. 10(1)b));
- les pouvoirs des personnes autorisées à procéder à des vérifications et examens (nouveau par. 10(2));
- le droit d'ordonner la production de documents (nouveaux art. 11 et 12).

F. Perquisition et saisie (art. 3 du projet de loi, nouvel art. 14 de la LPGTI),
Délégation (art. 3 du projet de loi, nouvel art. 15 de la LPGTI)
et Exploration et Exploitation non autorisées
(art. 3 du projet de loi, nouvel art. 16 de la LPGTI)

Le nouveau paragraphe 14(1) permet au ministre de désigner tout fonctionnaire comme agent d'application des articles 487 (dénonciation pour mandat de perquisition), 487.11 (cas où le mandat n'est pas nécessaire) et 489 (saisie de choses non spécifiées) du *Code criminel* (nouveau par. 14(2)).

Le nouvel article 15 prévoit que le ministre peut déléguer certains pouvoirs à tout fonctionnaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le nouvel article 16 interdit l'exploration ou l'exploitation de ressources pétrolières et gazières situées sur les terres d'une Première nation sauf dans la mesure autorisée par le projet de loi.

G. Infractions et peines (art. 3 du projet de loi, nouveaux art. 17 à 20 de la LPGTI)

Le nouveau paragraphe 17(1) prévoit que quiconque contrevient à une disposition du projet de loi ou des règlements afférents (exception faite des dispositions se rapportant au paiement des redevances ou autres sommes) ou ne se conforme pas à tout ordre du ministre commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 100 000 dollars. Selon la version actuelle de la LPGTI, cette amende ne peut être supérieure à 5 000 dollars (al. 3e)). Quiconque transmet des renseignements en sachant qu'ils sont faux ou trompeurs ou, sciemment, représente faussement ou omet de déclarer un fait important commet également une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 100 000 dollars (nouveau par. 17(2)).

Quiconque est reconnu coupable d'avoir enfreint les interdictions relatives à l'exploration ou l'exploitation de ressources pétrolières ou gazières situées sur les terres d'une Première nation peut être contraint de verser des dommages-intérêts pour indemniser la Première nation de toute perte de pétrole ou de gaz ou de toute réduction de la valeur des terres de la première nation résultant de l'infraction (nouveau par. 20(1)).

H. Violations et pénalités (art. 3 du projet de loi, nouveaux art. 21 à 28 de la LPGTI)

En plus d'établir que les infractions prévues sont punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, le projet de loi prévoit la possibilité que, par règlement,

l'infraction à certaines dispositions puisse être considérée comme une violation (al. 21(1)a)). La pénalité prévue pour ce genre de violation doit être fixée par règlement et ne peut être supérieure à 10 000 dollars (nouvel al. 21(1)b)). Une infraction considérée comme une violation peut faire d'objet d'une procédure en violation ou d'une procédure pénale (nouveau par. 21(4)).

Si une infraction est considérée comme une violation et que le ministre a des motifs raisonnables de croire qu'il s'agit d'une violation, il peut dresser un procès-verbal qu'il fait signifier à l'intéressé (nouveau par. 22(1)). Toute personne qui reçoit un avis de violation peut payer la pénalité (nouveau par. 23(1)) ou présenter des observations au ministre (nouveau par. 23(2)). Si une personne adresse des observations au ministre, celui-ci décide, selon la prépondérance des probabilités (et non selon la norme pénale de la preuve au-delà de tout doute raisonnable), de la responsabilité de l'intéressé (nouveau par. 23(2)). Cette décision peut faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale (nouveau par. 24(1)).

I. Disposition transitoire (art. 3 du projet de loi, nouvel art. 29 de la LPGTI)

Le nouvel article 29 prévoit que le nouvel article 5.1 de la LPGTI (lequel établit le délai d'une action en vue du recouvrement de toute somme due) s'applique à toute somme due et intérêts courus en vertu du projet de loi à la date d'entrée en vigueur du nouvel article 29, indépendamment du fait que leur recouvrement soit déjà prescrit en vertu des lois fédérales ou provinciales.

J. Entrée en vigueur (art. 4 du projet de loi)

L'article 4 du projet de loi prévoit que la loi entrera en vigueur à la date fixée par décret.