



First Session  
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Energy, the  
Environment and  
Natural Resources**

*Chair:*

The Honourable NICHOLAS W. TAYLOR

---

Tuesday, March 19, 2002  
Thursday, March 21, 2002

---

**Issue No. 26**

---

**Second and third meetings on:**

Bill C-10, *An Act respecting the Canadian marine*

**INCLUDING:**

**THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-33)**

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de l'*

**Énergie, de  
l'environnement et des  
ressources naturelles**

*Le président:*

L'honorable NICHOLAS W. TAYLOR

---

Le mardi 19 mars 2002  
Le jeudi 21 mars 2002

---

**Fascicule n° 26**

---

**Deuxième et troisième réunions concernant:**

Le projet de loi C-10, *Loi concernant les aires marines  
nationales de conservation du Canada.*

---

**Y COMPRIS:**

**LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-33)**

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ENERGY,  
THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Nicholas W. Taylor, *Chair*

The Honourable Mira Spivak, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Keon
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Christensen	Sibbeston
Cochrane	Stollery
Eyton	Watt
Kelleher, P.C.	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the membership of the committee:*

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Finnerty was substituted for that of the Honourable Senator Poulin (*March 8, 2002*).

The name of the Honourable Senator Kenny was substituted for that of the Honourable Senator Kolber (*March 8, 2002*).

The name of the Honourable Senator Watt was substituted for that of the Honourable Senator Adams (*March 19, 2002*).

The name of the Honourable Senator Hubley was substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*March 19, 2002*).

The name of the Honourable Senator Finnerty was substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Stollery was substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Moore was substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*March 21, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE  
L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES RESSOURCES NATURELLES

*Le président* : L'honorable Nicholas W. Taylor

*Vice-présidente* : L'honorable Mira Spivak

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Keon
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Christensen	Sibbeston
Cochrane	Stollery
Eyton	Watt
Kelleher, c.p.	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Poulin (*le 8 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber (*le 8 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Adams (*le 19 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 19 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Stollery est substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 21 mars 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 19, 2002  
(44)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources met at 6:30 p.m. this day, in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Nicholas W. Taylor, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Buchanan, P.C., Cochrane, Eyton, Hubley, Kelleher, P.C., Keon, Sibbeston and Taylor (9).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Lynne Myers, Research Officer and Mollie Dunsmuir.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 5, 2002, the committee proceeded to study Bill C-10, An Act respecting the national marine conservation areas of Canada

**WITNESSES:***From Canadian Heritage:*

Thomas Lee, Chief Executive Officer, Parks Canada Agency;  
Susan Katz, Director, Legislation and Policy, Parks Canada Agency;  
Daphne Porter, Legal Counsel.

*From the Canadian Chamber of Commerce:*

Michael Murphy, Senior Vice-President, Policy;  
Scott Campbell, Policy Analyst.

The witnesses from Canadian Heritage answered questions.

At 6:55 p.m., the Honourable Senator Banks took the Chair.

At 7:20 p.m., the committee suspended.

At 7:25 p.m., the committee resumed.

The Canadian Chamber of Commerce made a presentation and answered questions.

The Canadian Chamber of Commerce submitted a brief.

At 7:40 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du comité,*

Michel Patrice

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 19 mars 2002  
(44)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 18 h 30 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nicholas W. Taylor (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Buchanan, c.p., Cochrane, Eyton, Hubley, Kelleher, c.p., Keon, Sibbeston et Taylor (9).

*Sont présentes:* De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement: Lynne Myers, attachée de recherche et Mollie Dunsmuir.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 février 2002, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada.

**TÉMOINS:***De Patrimoine Canadien:*

Thomas Lee, directeur général, Agence Parcs Canada;  
Susan Katz, directrice, Législation et politique, Agence Parcs Canada;  
Daphne Porter, conseillère juridique.

*De la Chambre de commerce du Canada:*

Michael Murphy, vice-président principal, Politique;  
Scott Campbell, analyste des politiques.

Les témoins de Patrimoine Canada répondent aux questions.

À 18 h 55, l'honorable sénateur Banks occupe le fauteuil.

À 19 h 20, la séance est suspendue.

À 19 h 25, la séance reprend.

Les témoins de la Chambre de commerce du Canada font une présentation et répondent aux questions.

La Chambre de commerce du Canada remet un mémoire.

À 19 h 40, il est convenu — Que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, Thursday, March 21, 2002  
(45)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources met at 9:32 a.m. this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Nicholas W. Taylor, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Christensen, Kelleher, P.C., Sibbeston, Stollery, Taylor and Watt (7).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Mary Hurley, Research Officer and Mollie Dunsmuir.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on February 5, 2002, the committee proceeded to study Bill C-10, An Act respecting the national marine conservation areas of Canada.

*WITNESS:*

*From the Canadian Nature Federation:*

Christie Spence, Manager, Wildlands Campaign.

Ms Spence made a statement and answered questions.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on November 27, 2001, the committee proceeded to study Bill C-33, An Act respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to make consequential amendments to other Acts.

At 10:02 a.m., it was agreed, — That the committee proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-33.

It was agreed, — That the title be postponed

It was agreed, — That the preamble be postponed.

It was agreed, — That clause 1 stand postponed.

It was agreed, — That clause 2 carry.

Senator Sibbeston moved, — That clause 3 be amended on page 4, by deleting lines 1 to 7.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed, — That clause 3, as amended, carry.

It was agreed, — That clauses 4 to 13 carry.

It was agreed, — That clauses 14 to 41 carry.

It was agreed, — That clauses 42 to 81 carry.

It was agreed, — That clauses 82 to 94 carry.

It was agreed, — That clauses 95 to 132 carry.

It was agreed, — That clauses 133 to 170 carry.

It was agreed, — That clauses 171 to 203 carry.

It was agreed, — That schedule 1 and 2 carry.

OTTAWA le jeudi 21 mars 2002  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 9 h 32, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nicholas W. Taylor (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Kelleher, c.p., Sibbeston, Stollery, Taylor et Watt (7).

*Sont présentes:* De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley attachée de recherche, et Mollie Dunsmuir.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 février 2002, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada.

*TÉMOIN:*

*De la Fédération canadienne de la nature:*

Christie Spence, directrice, Campagne pour la préservation des sites naturels.

Mme Spence fait une déclaration et répond aux questions.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 27 novembre 2001, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-33, Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence.

À 10 h 02, il est convenu — Que le comité entreprend l'examen article par article du projet de loi C-33.

Il est convenu — Que le titre est reporté.

Il est convenu — Que le préambule est reporté.

Il est convenu — Que l'article 1 est reporté.

Il est convenu — Que l'article 2 est adopté.

Le sénateur Sibbeston propose — Que l'article 3 soit modifié à la page 4 par suppression des lignes 1 à 7.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 3 est adopté tel que modifié.

Il est convenu — Que les articles 4 à 13 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 14 à 41 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 42 à 81 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 82 à 94 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 95 à 132 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 133 à 170 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 171 à 203 sont adoptés.

Il est convenu — Que les annexes 1 et 2 sont adoptés.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That the preamble carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That Bill C-33 be reported to the Senate with one amendment and one observation.

At 10:10 a.m., it was agreed, — That the committee continue *in camera* to consider a draft report.

It was agreed, — That senator's staff be permitted to remain for the *in camera* portion of the meeting.

It was agreed, — That the proposed observation be appended to the report.

At 10:32 a.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu — Que l'article 1 est adopté.

Il est convenu — Que le préambule est adopté.

Il est convenu — Que le titre est adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi C-33 sera présenté au Sénat avec une modification et une observation.

À 10 h 10, il est convenu — Que le comité poursuit la séance à huis clos dans le but d'examiner un rapport préliminaire.

Il est convenu — Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer pour la partie de la séance qui se déroule à huis clos.

Il est convenu — Que l'observation proposée soit annexée au rapport.

À 10 h 32, il est convenu — Que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier intérimaire du comité,*

Adam Thompson

*Acting Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

THURSDAY, March 21, 2002

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

**ELEVENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-33, An Act respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 27, 2001, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

*1. Page 4, clause 3: Delete lines 1 to 7.*

Your committee also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

NICHOLAS W. TAYLOR

*Chair*

**OBSERVATIONS**

to the Eleventh Report of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources

Your committee views with concern the Governor-in-Council's regulatory authority over the prescribing of fees for the right to use waters on Inuit-owned land.

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le JEUDI 21 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

**ONZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-33, Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 27 novembre 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant :

*1. Page 4, article 3: Supprimer les lignes 1 à 7.*

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**OBSERVATIONS**

annexées au onzième rapport du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Le Comité a des réserves au sujet du pouvoir du gouverneur en conseil de prendre un règlement prévoyant l'imposition de droits d'utilisation des eaux sur les terres inuites.

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, March 19, 2002

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-10, respecting the national marine conservation areas of Canada, met this day at 6:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nicholas W. Taylor** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is our second meeting with Mr. Lee. As such, Mr. Lee, I do not believe you need to make another statement. We will go right into questions.

I will begin the questioning by looking at the oil industry on the West Coast, as I have been in the oil business all my life. It would be nice if the B.C. government and the federal government would get together and decide who is to manage the offshore. Unlike the East Coast, there is no agreement on the West Coast. Off the West Coast, I think they are working under the old regime, where the provincial government has rights for a couple of miles out and then the federal government goes out another 10 or 12 miles. However, that is not germane to the question I wanted to ask you.

If the B.C. government and the federal government wanted to exploit offshore reserves, how would the establishment of your national marine conservation areas affect that exploration? As you know, they use geophysical methods to go back and forth in the water; they do not actually disturb the bottom. Will seismic lines or geophysical lines be able to be towed in the water across the park?

My second question is this: Will the parks be of such size that oil and gas can be accessed with modern-day drilling, which can reach out about 4 kilometres? I think the day will come when we will be able to go out 5 or 6 kilometres underwater. How big would the parks be in that case?

Those are my two questions. The first relates to exploring an area in the park; the second relates to whether the park would be small enough for oil and gas to be accessed from it.

**Mr. Thomas Lee, Chief Executive Officer, Parks Canada Agency, Canadian Heritage:** Let me deal with that in a very practical way, because the approach may be different, depending on where you are.

We are interested in three areas on the Pacific West Coast, and I will go from south to north. One is in the Southern Gulf Islands area, just off Victoria. This is an area on which there is no known potential. That would have to be validated as part of any process to establish a park or a marine conservation area, but at this point

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 19 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été déferé le projet de loi C-10 concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, se réunit aujourd'hui à 18 h 30 afin d'étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nicholas W. Taylor** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, c'est la deuxième fois que nous rencontrons M. Lee. Par conséquent, monsieur Lee, je pense qu'il n'est pas nécessaire que vous fassiez une nouvelle déclaration. Nous allons passer tout de suite aux questions.

Je vais commencer par une question au sujet de l'industrie pétrolière sur la côte Ouest, puisque j'ai travaillé toute ma vie dans ce domaine-là. Ce serait bien si le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral s'entendaient sur la responsabilité de la gestion des ressources au large des côtes. Il n'y a pas d'accord relatif à la côte Ouest, contrairement à ce qui se passe sur la côte Est. Sur la côte Ouest, je pense qu'on fonctionne encore selon l'ancien régime, qui accorde au gouvernement provincial des droits sur une bande de quelques milles, après quoi le gouvernement fédéral a des droits sur dix ou douze milles de plus. Mais cela n'a rien à voir avec la question que je veux vous poser.

Si le gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique voulaient exploiter les réserves marines, quelles répercussions la création de vos aires marines nationales de conservation pourraient-elles avoir sur les activités de prospection à cet égard? Comme vous le savez, les prospecteurs se servent de méthodes géophysiques pour aller voir ce qui se passe sous l'eau; ils ne perturbent pas le fond. Est-ce qu'il sera possible d'établir des profils sismiques ou géophysiques dans les eaux de ces parcs?

Ma deuxième question est la suivante: la taille des parcs permettra-t-elle d'avoir accès aux réserves de pétrole et de gaz avec des instruments de forage modernes, qui ont une portée d'environ quatre kilomètres? Je pense qu'un jour viendra où il sera possible d'aller voir ce qu'il y a à cinq ou six kilomètres sous l'eau. Quelle serait la superficie des parcs dans ce cas-là?

Voilà mes deux questions. La première se rattache à l'exploration d'un secteur du parc; la deuxième vise à savoir si le parc serait assez petit pour qu'il soit possible d'y avoir accès aux réserves de pétrole et de gaz.

**M. Thomas Lee, directeur général, Agence Parcs Canada, Patrimoine canadien:** Je vais vous répondre sur un plan très pratique, parce que l'approche peut être différente selon les endroits.

Nous nous intéressons à trois secteurs sur la côte Ouest, le long du Pacifique; je vais vous les énumérer du sud au nord. Il y a d'abord la région des îles du sud du golfe, tout près de Victoria. C'est une région où il n'y a pas de potentiel connu. Il faudra le confirmer dans le cadre du processus de création d'un parc ou

there would not appear to be any conflict. There would be a public process, which would also include an assessment of any mineral or other interests.

The second area where we have an interest is in what I would call the central coast, which might be loosely defined as the area of Bella Bella south. That is an area that potentially may have oil and gas. As part of the study for that area, appropriate studies would be carried out and people would be permitted to use the normal techniques for exploration.

The third area that we have an interest in, which is contained in the 1988 agreements to create Gwaii Haanas Park, is the area immediately surrounding that park in Hecate Strait and off the west shore of Moresby Island. That area has been explored extensively by a number of oil and gas companies that have rights in that area. Those companies did not have any commercial finds in the proposed marine conservation area and have voluntarily given up their rights in the interests of having the marine conservation area established.

That is generally the scenario. We have three potential areas, two with no known conflicts and the third one would have to be subject to a thorough feasibility study, including an assessment of any rights.

The second part of your question relates to how we might deal with underwater utilization of reserves through underground drilling techniques and so on. As I indicated to you last time, we would prefer not to have a marine conservation area where such reserves existed, so our choice is to avoid both those potential areas and the utilization of those types of techniques.

**The Chairman:** After more than half a century in ocean exploration, I know they always find something where everybody says there is not anything. Although companies may tell you that there is nothing there and they give it up, that does not mean another company, another idea or another concept might not come through. When I finished school, there was no oil or gas off Nova Scotia or Newfoundland either. That was back in the ancient days.

Is the process irreversible? Can the parks be made small enough so they can explore underneath, if you decide to form parks?

**Mr. Lee:** The first preference is to totally avoid that issue. I recognize there is always a degree of certainty involved in making a decision. The total area taken up by these places will be small; we are talking a relatively small percentage of the subsurface area in Canada, in the order of approximately 3 per cent.

Having done our utmost to ensure that there is not any conflict, ultimately, in setting aside 3 per cent, we might have captured an oil-rich area. That is a decision for some future generation to make, if the world suddenly found that it had no oil

d'une aire marine de conservation, mais pour le moment, il ne semble pas y avoir de conflit. Mais il y aura des consultations publiques, qui incluront également une évaluation des intérêts miniers et autres.

La deuxième région qui nous intéresse se trouve dans ce que j'appellerai la côte centrale, ce qui correspond à peu près au secteur situé au sud de Bella Bella. Il pourrait y avoir du pétrole et du gaz dans ce secteur. Dans le cadre de l'étude de la région, il y aura des études appropriées à ce sujet-là et les gens seront autorisés à se servir des techniques de prospection habituelles.

La troisième région qui nous intéresse, et qui est visée par les accords signés en 1988 en vue de la création du parc Gwaii Haanas, se trouve dans les environs immédiats du parc, dans le détroit d'Hecate et au large de la côte ouest de l'île Moresby. Cette région a déjà été explorée intensivement par un certain nombre de compagnies de pétrole et de gaz qui ont des droits sur le secteur. Ces compagnies n'ont fait aucune découverte d'intérêt commercial dans la zone proposée pour l'aire marine de conservation et ont volontairement renoncé à leurs droits afin de permettre la création de cette aire.

Voilà la situation, en gros. Il y a trois régions possibles, deux dans lesquelles il n'y a pas de conflit connu et une troisième qui devrait faire l'objet d'une étude de faisabilité approfondie, et notamment de l'évaluation des droits éventuels.

La deuxième partie de votre question porte sur ce que nous pourrions faire au sujet de l'utilisation des réserves sous-marines grâce à des techniques de forage souterrain, par exemple. Comme je vous l'ai dit la dernière fois, nous préférierions qu'il n'y ait pas d'aires marines de conservation dans les endroits où il y a des réserves de ce genre; nous tenterons donc d'éviter à la fois ces endroits et l'utilisation des techniques de ce genre.

**Le président:** Après plus d'un demi-siècle d'exploration des océans, je sais qu'on trouve toujours quelque chose là où tout le monde dit qu'il n'y a rien. Même si une compagnie affirme qu'il n'y a rien quelque part et qu'elle renonce à ses droits, cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir plus tard une autre compagnie, une autre idée ou un autre concept. Quand j'ai fini mes études, il n'y avait pas non plus de pétrole ou de gaz au large de la Nouvelle-Écosse ou de Terre-Neuve. Mais c'était dans l'ancien temps.

Est-ce que le processus est irréversible? Est-ce que les parcs — si vous décidez d'en créer — pourront être assez petits pour qu'il soit possible d'y faire de l'exploration sous-marine?

**M. Lee:** Nous préférierions éviter complètement cette éventualité. Je reconnais qu'on ne peut jamais être certain à 100 p. 100 quand on prend une décision. La superficie totale de ces parcs sera limitée; elle représentera un pourcentage relativement faible de la surface souterraine du Canada, de l'ordre d'environ 3 p. 100.

Même si nous faisons de notre mieux pour nous assurer qu'il n'y aura pas de conflit, il est toujours possible que les 3 p. 100 retenus comprennent un secteur riche en pétrole. Ce sera aux générations futures de décider, si le monde se rend compte un jour

and gas reserves and there was no source of energy other than these areas. I think the citizens of the day would have to make that choice.

**The Chairman:** That is the problem the U.S. is facing after creating a huge park between the Yukon and Point Barrow. They are now trying to find ways of moving the oil and gas out without making everybody mad.

It is a question of size. Three per cent does not sound like much, unless it is a single area. What was given back on the Charlottes is roughly 80 miles by 20 miles, is not it?

**Mr. Lee:** It is probably in that order.

**The Chairman:** That is a large area. If they are that size, it could make a difference.

**Senator Cochran:** I was hoping you might be able to tell us more about the agency's interest in establishing a marine conservation area in Bonavista in the late 1990s.

At that time, the marine conservation policy did not clearly describe how it could accommodate the commercial fishery. I should like to know whether this has been addressed since that time. Has the commercial fishery issue been dealt with on a practical level in establishing other marine conservation areas? What was the response of the local fishers in Bonavista? What were their concerns and how were they addressed during the consultation process?

**Mr. Lee:** Let us begin with Bonavista. There were a number of things that did not go right there. Some of them reflected our lack of experience in dealing with this type of thing — more than that, we developed a process that did not allow us to engage directly with the public. We established a committee to do the work on our behalf. They wanted to operate independently, so we, in fact, cut ourselves out of the dialogue and found ourselves over on the side. We were never able to get involved in issues like commercial fishing in a way that enabled us to have a dialogue and develop an understanding.

There were external factors happening at the same time. This was the height of the fishery problems, when people were angry and frustrated. They did not want to talk to anybody. We got caught in that.

We have changed our process. The only reserve we worked very intensively on since then is Lake Superior, and we deeply engaged the commercial fishermen on that. We are working together and do not have that type of problem occurring.

We learned from Bonavista. We entered into a very flexible and open process and found that people felt they were not getting the answers they needed. We said that we did not have all the answers and tried to work with them to get something that worked. What we found in that particular instance — it probably is reflective of other things that we will run into, because we ran into it at

qu'il n'a plus de réserves de pétrole et de gaz et que les seules sources d'énergie se trouvent là. Je pense que ce sont les gens de l'époque qui devront prendre la décision.

**Le président:** C'est le problème qui se pose aux États-Unis, par suite de la création d'un immense parc entre le Yukon et Point Barrow. Les Américains essaient maintenant de trouver le moyen de sortir le pétrole et le gaz de là sans que tout le monde monte aux barricades.

C'est une question de taille. Trois pour cent, cela ne semble pas énorme, à moins que ce soit dans un seul secteur. Le territoire qui a été rétrocédé, dans les îles de la Reine-Charlotte, fait environ 80 milles sur 20, n'est-ce pas?

**M. Lee:** C'est probablement de cet ordre-là.

**Le président:** C'est grand. Si les parcs sont de cette taille-là, cela pourrait changer certaines choses.

**Le sénateur Cochran:** J'espérais que vous pourriez nous en dire plus long sur le projet qu'avait votre agence de réer une aire marine de conservation à Bonavista, à la fin des années 90.

À ce moment-là, la politique relative aux aires marines de conservation ne précisait pas clairement comment tenir compte de la pêche commerciale. J'aimerais savoir si cela a été corrigé depuis. Est-ce que la question de la pêche commerciale a été réglée dans la pratique, pour la création d'autres aires marines de conservation? Quelle a été la réaction des pêcheurs de Bonavista? Quelles étaient leurs préoccupations et comment ont-elles été prises en considération pendant le processus de consultation?

**M. Lee:** Commençons par Bonavista. Il y a un certain nombre de choses qui n'ont pas bien marché là-bas. Dans certains cas, c'est parce que nous n'avions pas l'expérience de ce genre de chose, mais c'est surtout parce que nous avons établi un processus qui ne nous permettait pas de traiter directement avec le public. Nous avons créé un comité chargé de faire le travail pour nous. Le comité voulait fonctionner de façon indépendante, ce qui fait que nous nous sommes retrouvés en marge du dialogue, complètement mis de côté. Nous n'avons jamais pu intervenir dans les dossiers comme celui de la pêche commerciale d'une manière qui nous aurait permis d'établir un dialogue et de trouver un terrain d'entente.

Il y a aussi des facteurs externes qui sont entrés en ligne de compte. C'était à la pire époque de la crise des pêches, et les gens étaient mécontents et frustrés. Ils ne voulaient parler à personne. Nous sommes arrivés au milieu de tout cela.

Nous avons modifié notre façon de procéder. La seule réserve avec laquelle nous avons travaillé très intensivement depuis est celle du lac Supérieur, et nous avons établi une collaboration très étroite avec les pêcheurs commerciaux là-bas. Nous travaillons ensemble et nous n'avons pas ce genre de problème.

Le cas de Bonavista nous a appris certaines choses. Nous avons adopté un processus très souple et très ouvert, et nous avons constaté que les gens avaient l'impression de ne pas obtenir les réponses dont ils avaient besoin. Nous leur avons dit que nous n'avions pas toutes les réponses et nous avons essayé de travailler avec eux pour trouver des solutions efficaces. Ce que nous avons

Lake Superior — is that Parks Canada needs to be more definitive about the possibilities and range of options, so that people can aid in the decision.

On a practical level, we have two fully operating areas, both of which have commercial fisheries in them. They are somewhat distinctive. One is the Saguenay-St. Lawrence, where there is an existing commercial fishery. The other is Fathom Five, which also has an existing fishery, except the provincial rather than the federal government is the regulatory manager in the Great Lakes. We have experience in both of those and there are no distinct problems there. On the whole, there is cooperative and positive work ongoing.

The marine conservation bill does not change the responsibilities of the federal government in terms of fisheries management. The Minister of Canadian Heritage, in exercising her powers under the national marine conservation areas to the extent that they include management of resources, must always do so with the concurrence with the Minister of Fisheries. That is how it operates, and we are comfortable with it.

**Senator Cochrane:** That is the way it operates now. Was DFO involved at that time in the consultation process?

**Mr. Lee:** In the case of Bonavista, DFO was partially engaged, almost in the same way we were because of our turning the project over to a committee. Both of us were disengaged from where we should have been.

**Senator Cochrane:** This committee was not local people. They were outside of the province; is that correct?

**Mr. Lee:** They were all local people, selected by the community. They wanted to set up their own study and run their own process, but it stumbled partway through.

**Senator Cochrane:** Where does it stand now?

**Mr. Lee:** We terminated work on that proposal and made it clear that we were not going to establish an area with the opposition of local people. We did leave the door open; if they want to come back and talk, they can.

**Senator Cochrane:** The reason you had opposition was because of the timing. The moratorium was announced. There was a lack of consultation with DFO and Environment, thus the timing was not right for the people to react in a positive way.

**Mr. Lee:** I would agree that there were other factors. There was a local election in progress at the time as well.

**Senator Cochrane:** Yes, that as well.

découvert dans ce cas-là — et cela reflète probablement d'autres questions qui vont se poser, comme elles se sont posées au lac Supérieur —, c'est que Parcs Canada doit exposer plus clairement les possibilités et les options offertes pour que les gens puissent participer à la prise de décision.

Sur le plan pratique, nous avons deux secteurs pleinement opérationnels, et il s'y fait de la pêche commerciale dans les deux cas. Ce sont deux régions assez différentes. Il y a d'abord celle du Saguenay-Saint-Laurent, où il y a une pêche commerciale existante. Et puis celle de Fathom Five, où il y a aussi une pêche existante, sauf que c'est le gouvernement provincial et non le gouvernement fédéral qui est responsable de la réglementation dans les Grands Lacs. Nous avons pris de l'expérience dans les deux cas et nous n'avons pas de problèmes particuliers. Dans l'ensemble, il y a un excellent travail de coopération.

Le projet de loi sur les aires marines de conservation ne modifie pas les responsabilités du gouvernement fédéral au sujet de la gestion des pêches. Le ministre du Patrimoine canadien, dans l'exercice de ses pouvoirs concernant les aires marines nationales de conservation et plus particulièrement la gestion des ressources, doit toujours travailler en collaboration avec le ministre des Pêches. C'est ainsi que les choses fonctionnent, et cela nous convient.

**Le sénateur Cochrane:** C'est ainsi que les choses fonctionnent maintenant. Est-ce que le MPO a participé au processus de consultation à ce moment-là?

**M. Lee:** Dans le cas de Bonavista, le MPO y a participé un peu, à peu près de la même façon que nous parce que nous avons confié le projet à un comité. Nos deux ministères n'étaient pas aussi engagés qu'ils auraient dû l'être.

**Le sénateur Cochrane:** Ce comité n'était pas constitué de gens de l'endroit. Ses membres venaient de l'extérieur de la province, n'est-ce pas?

**M. Lee:** C'étaient tous des gens de la région, choisis par la communauté. Ils voulaient réaliser leur propre étude et appliquer leurs propres méthodes, mais le processus a achoppé en cours de route.

**Le sénateur Cochrane:** Où en êtes-vous maintenant?

**M. Lee:** Nous avons mis fin à nos travaux au sujet de ce projet et nous avons dit clairement que nous ne créerions pas d'aire de conservation si les gens de l'endroit s'y opposaient. Nous avons laissé la porte ouverte; s'ils veulent reprendre les pourparlers, ils le peuvent.

**Le sénateur Cochrane:** Si vous avez eu de l'opposition, c'est à cause du moment que vous aviez choisi. Le moratorium avait été annoncé. Il n'y a pas eu assez de consultation avec le MPO et l'Environnement, ce qui fait que le moment était mal choisi pour que les gens réagissent de façon positive.

**M. Lee:** J'admets qu'il y avait d'autres facteurs. Il y avait aussi une élection locale en cours à ce moment-là.

**Le sénateur Cochrane:** Eh bien, c'est un facteur de plus.

**Mr. Lee:** This item got caught in that situation. I would not say it was an accident that was set to happen, but there were a lot of accidental things going on that we were not able to manage at that time.

I would stress, Senator Cochrane, that sometimes things like this can happen. If, at some time in the future, people are willing to move ahead, we will do it. We are prepared to attempt to invest and develop their trust, but we will not be approaching them. We are open; if local people want to talk to us, they can.

The national parks and the national marine conservation areas of Canada take an average eight years from the beginning of discussions to the point where an agreement might be reached. Unfortunately, Bonavista did not last even one year. People did not give it time.

**Senator Cochrane:** Are you saying it is in the people's court?

**Mr. Lee:** I am saying we would wait to hear a response from the people. If they want to talk about it, we will go to community meetings. We would attend group meetings or anything of that nature. However, we will not initiate another feasibility study until they are ready to initiate that study. We are certainly still interested. We would encourage people to consider that matter.

**Senator Tommy Banks** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** With regard to Bonavista, notwithstanding the powers of the minister, the establishment of a conservation area was not bulldozed against the wishes of the people who were there; correct?

**Mr. Lee:** Absolutely not.

**The Acting Chairman:** Was it not also the case in Lake Superior that there was stiff initial resistance to the idea? Tell us what happened in that case.

**Mr. Lee:** That was somewhat different. I would not describe it as "stiff." We did get people to agree that they would give it consideration, and people named their own representatives. The various organizations, such as the municipality, the fish and game clubs, the conservation organizations and the tourism people nominated their representatives. I believe we started out with a committee of roughly 12 or 14, of which probably at least 9 or 10 had severe reservations, if not opposition, to the idea in the beginning.

Nevertheless, they wanted to have a look at it and so we went ahead. Over a period of what is now almost four years, they spoke to people in their communities. I believe more than 70 meetings were held. A number of public surveys were conducted and a number of open houses were held. I personally held round-table discussions with all the major organizations in the area. Over that period of time, they concluded that they indeed supported a marine conservation area, outlined the terms and conditions

**M. Lee:** Le projet a été pris au milieu de tout cela. Je ne dirais pas que le résultat était inévitable, mis il se passait beaucoup de choses en même temps, et nous ne pouvions pas gérer tout cela.

Je dois souligner, sénateur Cochrane, que ce sont des choses qui arrivent. Si les gens sont prêts à aller de l'avant un de ces jours, nous le ferons. Nous sommes prêts à faire les investissements nécessaires et à essayer de gagner leur confiance, mais nous ne ferons pas les premiers pas. Nous restons ouverts; si les gens de là-bas veulent nous parler, ils peuvent le faire.

Il faut en moyenne huit ans, au Canada, entre le début des pourparlers sur la création des parcs nationaux et des aires marines nationales de conservation et la conclusion d'une entente. Malheureusement, à Bonavista, les discussions n'ont même pas duré un an. Les gens n'ont pas pris le temps nécessaire.

**Le sénateur Cochrane:** Voulez-vous dire que c'est l'opinion publique qui va trancher?

**M. Lee:** Ce que je dis, c'est que nous allons attendre la réponse de la population. Si les gens veulent en parler, nous nous présenterons aux assemblées communautaires. Nous assisterons aux rencontres de groupe et aux autres activités de cette nature. Mais nous ne lancerons pas d'autre étude de faisabilité avant que les gens soient prêts. Nous sommes toujours intéressés, c'est certain. Et nous encourageons les gens à réfléchir à la question.

**Le sénateur Tommy Banks** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Dans le cas de Bonavista, et nonobstant les pouvoirs de la ministre, la création de l'aire de conservation n'a pas été imposée contre la volonté des gens qui vivent là, n'est-ce pas?

**M. Lee:** Absolument pas.

**Le président suppléant:** Mais est-ce qu'il n'y a pas eu aussi une forte résistance au départ, au lac Supérieur? Expliquez-nous ce qui s'est passé dans ce cas-là.

**M. Lee:** La situation était un peu différente. Je ne dirais pas que la résistance était «forte». Nous avons amené les gens à accepter de réfléchir à l'idée, et ils ont nommé leurs propres représentants. Les différentes organisations, par exemple la municipalité, les clubs de chasse et de pêche, les organismes de conservation et les gens de l'industrie touristique, ont nommé leurs représentants.

Je pense que nous avons commencé avec un comité de 12 à 14 personnes environ, dont au moins neuf ou dix avaient au départ de sérieuses réserves, sinon de véritables objections, au sujet de l'idée proposée.

Mais, comme ils voulaient quand même étudier la question, nous avons lancé le processus. Depuis bientôt quatre ans, ils discutent avec les membres de leurs communautés. Je pense qu'il y a eu plus de 70 réunions. Il y a eu aussi un certain nombre de sondages d'opinion et de journées portes ouvertes. J'ai participé personnellement à des tables rondes avec les représentants de toutes les organisations importantes de la région. Pendant cette période, les gens de l'endroit ont donné leur accord à la création

under which they would support it, and presented those to government. Subsequent to their presentation, we have indicated general support for what they recommended and we are now in discussions with Ontario about a federal-provincial agreement that could lead to the creation of the area.

**The Acting Chairman:** Winston Churchill said that you can consult the prisoner as to whether he would like to have his head cut off in the morning and he would likely say that on the whole he would rather you not do so, then you would cut off his head in the morning and say that you had consulted with him. In those two cases, the consultations were meaningful. In one case, it stopped the initiative; in the other, it proceeded with the agreement of the local parties.

**Mr. Lee:** It proceeded with the support of the local parties. That is absolutely fair and that is reflected in our behaviour. According to the bill, as you would be aware, where there are provincial jurisdictions involved we cannot create one of these areas without the agreement of the province. It is not possible.

**Senator Kelleher:** This is somewhat theoretical, but picking up on the remarks of our chairman, who would ever have thought that we would have diamonds in North America. Therefore, the concern one always has with mining and oil and gas exploration is that you cut off areas where, later, exploration becomes viable through new techniques.

I will be honest with you. I have not read all the clauses in the bill. Is there anything in there that forbids the subsequent looking at exploration in any of these areas?

Once this proposed legislation comes into force, that is the end. Is there anything in the bill that does that, or is there anything in there that would permit access later?

**Mr. Lee:** The passage of this bill has no impact because it creates no areas. It is simply a framework piece of legislation. It is like the National Parks Act. If you want to establish an area, rather than having to introduce new legislation and repetitive legislation every time you wanted to establish one, this is the framework. The passage of this bill has no impact in that sense.

**Senator Kelleher:** Are you talking about Canada as an area?

**Mr. Lee:** This establishes no areas.

**Senator Kelleher:** Does that mean anywhere in Canada?

**Mr. Lee:** That means anywhere. The bill provides a framework. The first step in the process would be to identify that you want to have an area. You would then go through the public process. To the best of your ability, you do all of the assessments of mineral, gas and oil, all the resource areas, including fisheries and so on.

d'une aire marine de conservation; ils ont énoncé les conditions dans lesquelles ils étaient prêts à appuyer le projet et ils ont présenté ces conditions au gouvernement. Après leur présentation, nous avons approuvé leurs recommandations, dans l'ensemble, et nous sommes actuellement en pourparlers avec l'Ontario au sujet d'un accord fédéral-provincial qui pourrait déboucher sur la création de cette aire de conservation.

**Le président suppléant:** Winston Churchill a déjà dit que, si on consultait un prisonnier pour savoir s'il voulait se faire couper la tête le matin, il avait beau répondre qu'il préférerait que non, on pouvait quand même lui couper la tête le matin en prétendant qu'on l'avait consulté. Dans ces deux cas, cependant, il s'agissait de véritables consultations. Dans un cas, elles ont mis fin au projet, et dans l'autre, elles ont permis d'obtenir l'accord de la population locale.

**M. Lee:** Le projet a été mis en oeuvre avec l'appui de la population locale. C'est parfaitement juste et cela se reflète dans notre comportement. Comme vous le savez sans doute, le projet de loi prévoit que, quand il y a des questions de compétence provinciale, nous ne pouvons pas créer d'aires de ce genre sans le consentement de la province. C'est impossible.

**Le sénateur Kelleher:** C'est plutôt théorique, mais pour en revenir aux commentaires de notre président, qui aurait cru que nous avions des diamants en Amérique du Nord? Par conséquent, ce qui est toujours préoccupant dans ce qui concerne la prospection minière, pétrolière et gazière, c'est qu'on restreint parfois l'utilisation de zones où la prospection devient viable plus tard grâce à de nouvelles techniques.

Je vais être honnête avec vous. Je n'ai pas lu toutes les dispositions du projet de loi. Y a-t-il quoi que ce soit là-dedans qui empêche d'envisager l'exploration future de ces régions?

Une fois le projet de loi adopté, c'est fini. Y a-t-il quelque chose de ce genre dans ce projet de loi, ou quelque chose qui permettrait d'avoir accès à ces zones plus tard?

**M. Lee:** L'adoption du projet de loi ne change rien parce qu'il ne crée pas d'aires de conservation. Il établit simplement un cadre législatif, comme la Loi sur les parcs nationaux. Si vous voulez créer une aire de conservation, c'est le cadre qui vous permettra de le faire plutôt que d'avoir à déposer chaque fois un nouveau projet de loi semblable aux précédents. Dans ce sens-là, l'adoption du projet de loi ne change rien.

**Le sénateur Kelleher:** Vous voulez parler de l'ensemble du Canada?

**M. Lee:** Ce projet de loi n'établit pas d'aires de conservation.

**Le sénateur Kelleher:** Est-ce que cela s'applique partout au Canada?

**M. Lee:** Partout. Le projet de loi établit un cadre. La première étape du processus consisterait à définir où vous voudriez créer une aire de ce genre, après quoi vous devriez tenir des consultations publiques. Il faudrait ensuite évaluer le mieux possible les ressources minières, pétrolières et gazières, et toutes

From that you try to select an area that, to the best of your knowledge, does not contain that conflict.

In the third step, if you find that area, you put it in under this proposed legislation. At that point, there is explicit prohibition, as long as this area is a marine conservation area of either exploration or development of minerals, oil or gas.

**Senator Kelleher:** That was the second scenario I was speaking about. If that happens, say in the diamond mine, that new techniques come along and it is determined that indeed your marine park looks pretty ripe for exploitation, is there anything anyone can then do under the proposed act to at least look to having it opened up?

**Mr. Lee:** No. The step that would be taken at that stage would be to open up the act.

**Senator Kelleher:** This is after you have established the park.

**Mr. Lee:** You would have to open up the proposed act and change the nature of that area.

**Senator Kelleher:** That would be quite difficult, would it not?

**Mr. Lee:** It would be, and in that way it is parallel to the National Parks Act.

**Senator Kelleher:** That is pretty hopeless, too, according to some of the delegations we have heard from at this committee.

**Mr. Lee:** There are two parts to the response. First, is it possible? Yes, it is possible, but it would be difficult. Second, has it ever been done? Yes, it has. A portion of Banff National Park was removed. If you drive into Banff today, that portion is where you see the major cement factory, which at one time was part of Banff National Park.

**Senator Kelleher:** When I think of Banff and Jasper, I think in particular of people who trundle down here from Jasper, trying to get something changed to give themselves more autonomy in the administration of Jasper.

**Mr. Lee:** And they got it.

**Senator Kelleher:** Did they?

**Mr. Lee:** Yes.

**Senator Kelleher:** That is a pretty frustrating process. What I am concerned about is how difficult we make this process. Is there any opportunity to include a clause that at least permits such an application to be made? I know you people would not be wild about that, and I understand that.

**Mr. Lee:** committee members can choose to do what they will. We would not support that.

The degree of certainty and confidence with which you are prepared to proceed must be taken into consideration. In the case of national parks, because of conscious decisions, Canada has set about to conserve or preserve some very special places in Canada.

les autres ressources, dont la pêche. À partir de là, vous devriez essayer de choisir une zone dans laquelle, au meilleur de vos connaissances, il n'y aurait pas de conflit.

Une fois la zone choisie, à la troisième étape, elle serait assujettie aux dispositions du projet de loi. À partir de là, tant que la zone demeurerait une aire marine de conservation, la prospection et l'exploitation minières, pétrolières et gazières y seraient expressément interdites.

**Le sénateur Kelleher:** C'est le deuxième scénario dont je parlais. S'il arrive, par exemple dans le cas des mines de diamant, que de nouvelles techniques soient mises au point et qu'on découvre que votre parc marin se prêterait très bien à l'exploitation, est-ce qu'il serait possible de faire quelque chose en vertu de ce projet de loi pour qu'il soit au moins envisageable de rouvrir le dossier?

**M. Lee:** Non. À ce moment-là, il faudrait modifier la loi.

**Le sénateur Kelleher:** Une fois le parc créé.

**M. Lee:** Il faudrait modifier la loi et la nature de la zone.

**Le sénateur Kelleher:** Ce serait assez difficile, n'est-ce pas?

**M. Lee:** En effet; en ce sens, c'est similaire à la Loi sur les parcs nationaux.

**Le sénateur Kelleher:** Et il y a très peu de chances que cela donne des résultats, d'après certaines des délégations que notre comité a entendues.

**M. Lee:** Il y a deux parties dans la réponse. Premièrement, est-ce que c'est possible? Oui, c'est possible, mais ce serait difficile. Deuxièmement, est-ce que cela s'est déjà fait? Oui. Le parc national Banff a été amputé d'une partie de son territoire. Aujourd'hui, quand on arrive à Banff par la route, on voit une énorme cimenterie à un endroit qui faisait partie du parc national Banff à une certaine époque.

**Le sénateur Kelleher:** Quand je pense à Banff et à Jasper, je pense en particulier aux gens qui viennent nous voir de Jasper pour essayer de faire changer certaines choses afin d'obtenir plus d'autonomie dans l'administration de Jasper.

**M. Lee:** Ils l'ont obtenue.

**Le sénateur Kelleher:** Vraiment?

**M. Lee:** Oui.

**Le sénateur Kelleher:** C'est très frustrant. Ce que je crains, c'est que nous rendions le processus très difficile. Est-ce qu'il serait possible d'inclure une disposition qui permettrait au moins de déposer une demande de ce genre? Je sais que l'idée ne vous enthousiasme pas, et je le comprends.

**M. Lee:** Les membres du comité peuvent faire ce qui leur plaît. Mais nous n'appuierions pas cette idée.

Il faut tenir compte du degré de certitude et de confiance acceptable pour aller de l'avant. Dans le cas des parcs nationaux, le Canada a pris consciemment la décision de préserver certains endroits très spéciaux du pays.

I would not argue that, someday, someone might not have found something underneath Gros Morne National Park. However, we had to take a decision, and we took it. I think all Canadians can live with that decision.

**Senator Kelleher:** Unless you are an oil or gas company.

**Mr. Lee:** As I say, we are dealing with a small percentage of the country. We are dealing with something about which Canadians are extremely proud and attached to. They have demonstrated their willingness to take that small amount of risk. As I say, there is always a chance that the world will change and that people will not need or want parks any more, that they would rather have gas and oil, but that will be the time to make that decision.

Frankly, I am very confident of our ability to move this ahead without undue distortion of the other side of the equation, which is having 100 per cent of Canada open to exploration. We can probably take the risk with the 3 per cent that we might wish to conserve because they are so special.

**The Acting Chairman:** Senator Kelleher, have you ever driven to Banff from Calgary?

**Senator Kelleher:** Yes. I have been in Banff on a number of occasions.

**The Acting Chairman:** When you drive from Calgary to Banff, you pass the most horrible, disgusting, revolting mistake we in this country have ever made.

Did you explain to the committee, Mr. Lee, the processes, the other kicks at the can that Parliament will have after this bill has been passed and when it is determined by Parks Canada that a conservation area ought to be established?

**Mr. Lee:** I have not, but I would be prepared to briefly, if you wish.

**The Acting Chairman:** Would members of the committee be interested in hearing about that process, briefly?

**Mr. Lee:** What I have described is the type of public consultation and feasibility study that leads to a decision where people say, either, "Yes, we want one," or "No, we do not want one." Let us assume that through local consultation people say that they want one. There are a number of things that must occur at that point in time.

First, there must be a federal-provincial agreement developed if a province is involved. That agreement must be approved by the respective cabinets of the governments of the day.

After that, you get into a debate in Parliament about whether Parliament would establish that area. There are a number of items built into the bill that include the fact that we must bring into the House a report on the proposed green conservation area that will include information on consultations, a list of names of organizations, et cetera, and an interim management plan so

Je ne nie pas que quelqu'un, un jour, pourrait trouver quelque chose dans le sous-sol du parc national du Gros-Morne. Mais nous avons dû prendre une décision et nous l'avons prise. Et je pense que tous les Canadiens peuvent vivre avec cette décision.

**Le sénateur Kelleher:** Sauf les compagnies de pétrole ou de gaz.

**M. Lee:** Comme je l'ai déjà dit, c'est une petite parcelle du territoire du pays. C'est une chose dont les Canadiens sont extrêmement fiers et à laquelle ils sont très attachés. Ils ont démontré qu'ils étaient prêts à prendre ce risque, qui est minime. Comme je l'ai déjà dit, il est toujours possible que le monde change et que les gens n'aient plus besoin des parcs un jour, ou qu'ils n'en veuillent plus et qu'ils préfèrent avoir du pétrole et du gaz, mais ce sera à eux de prendre la décision à ce moment-là.

Bien franchement, je suis certain que nous pourrions faire avancer les choses sans distorsion induite dans l'autre sens de l'équation, c'est-à-dire sans ouvrir 100 p. 100 du territoire canadien à l'exploration. Nous pouvons probablement prendre le risque de mettre de côté les 3 p. 100 que nous voulons préserver parce que ce sont des endroits exceptionnels.

**Le président suppléant:** Sénateur Kelleher, avez-vous déjà fait la route de Calgary à Banff?

**Le sénateur Kelleher:** Oui. Je suis allé à Banff à plusieurs reprises.

**Le président suppléant:** Quand on arrive à Banff en venant de Calgary, on passe à côté de l'erreur la plus horrible, la plus dégoûtante, la plus révoltante que notre pays ait jamais commise.

Monsieur Lee, avez-vous expliqué au comité quels seront les autres processus et les autres options dont le Parlement disposera après que ce projet de loi aura été adopté et que Parcs Canada aura déterminé qu'il faut créer une aire de conservation?

**M. Lee:** Non, mais je peux le faire brièvement, si vous voulez.

**Le président suppléant:** Les membres du comité aimeraient-ils savoir comment les choses se passeraient, rapidement?

**M. Lee:** Ce que je vous ai décrit, c'est le genre de consultations publiques et d'études de faisabilité qui débouchent sur une décision selon laquelle les gens disent, soit «oui, je veux une aire de conservation», soit «non, je n'en veux pas». Supposons qu'au cours des consultations locales, les gens décident qu'ils en veulent une. Il y a un certain nombre de choses qui doivent se produire à ce moment-là.

Premièrement, il doit y avoir un accord fédéral-provincial s'il y a une province en cause. Cet accord doit être approuvé par le conseil des ministres de chacun des gouvernements concernés.

Ensuite, il y a un débat au Parlement au sujet de la création de l'aire de conservation. Le projet de loi prévoit un certain nombre de choses à cet égard, notamment le dépôt à la Chambre d'un rapport sur l'aire proposée. Ce rapport doit inclure de l'information sur les consultations, une liste d'organisations, et ainsi de suite, de même qu'un plan de gestion provisoire qui

people will know how the area will be managed, as well as “the results of any assessments of minerals and energy resources...”

Those all come to the House as part of whether or not the House wishes to establish this area. Both Houses of Parliament can assess whether they feel comfortable about adequate consideration having been given to all values, conservation or resources, and whether the studies are adequate and so on. The two Houses then vote on it and a decision is made as to whether to establish the area or not.

That material — proof that we did good and thorough public consultation — would come before both Houses. Proof that we did good resource assessment, whether it is to do with mineral, gas, wildlife or fisheries, will come before you.

Recommendations as to how the area will be managed will come before you in the form of an interim management plan.

**The Acting Chairman:** What happens if a committee of either House reports back to its respective House recommending that the marine conservation area not be established and that House accepts that report?

**Ms Susan Katz, Director, Legislation and Policy, Parks Canada Agency, Canadian Heritage:** In that situation, Mr. Chairman, the area would not be established.

**Senator Christensen:** You have said this is 3 per cent of the three oceans that you are looking at to establish marine parks.

**Mr. Lee:** Yes, 3 per cent of the oceans and Great Lakes.

**Senator Christensen:** What is the criterion for that first step to identify an area? What are you looking for? In national parks, we are looking for ecosystems, special flora and fauna, while in marine parks you are saying that fishing could continue, et cetera. What is the criterion for the first step that says, yes, this is an area that should be looked at, and the rest of the steps follow after that?

**Mr. Lee:** At the last meeting, we told you that Canada is broken down into a number of marine areas. Let us say, for example, that one of those is Lake Superior, that it has a special ecological condition and we want to establish one marine conservation area in Lake Superior. The next step is work we undertake with specialists, biologists, conservation people, ecologists and fisheries people, to look at Lake Superior and consider what area or areas in that lake would best represent that region.

For example, in Lake Superior, as I recall, our initial studies actually identified three areas. We took what we thought was the best of the three options that we had and then approached the people on the North Shore to begin the process that I described.

In the course of the feasibility work, we retested the original assumptions that said that this area really does have rare plant species and special aquatic conditions. It does have values that

permettra aux gens de savoir comment la zone sera gérée. Il doit également faire état des «résultats de toute évaluation des ressources minérales et énergétiques».

La Chambre est saisie de tout cela pour décider si elle souhaite ou non établir l'aire de conservation proposée. Les deux chambres du Parlement peuvent déterminer si elles jugent que toutes les valeurs en jeu, au sujet de la conservation ou des ressources, ont été prises en considération, si les études sont satisfaisantes, et ainsi de suite. Elles mettent ensuite la question aux voix et décident s'il y a lieu de créer l'aire de conservation ou non.

Ces documents — qui prouvent que nous avons tenu des consultations publiques approfondies et satisfaisantes — seront soumis aux deux Chambres. Vous aurez la preuve que nous avons bien évalué les ressources, qu'il s'agisse de ressources minières ou gazières, d'espèces fauniques ou de pêche.

Et vous recevrez des recommandations sur la gestion de l'aire de conservation dans un plan de gestion provisoire.

**Le président suppléant:** Que se passerait-il si un comité de la Chambre haute ou de la Chambre basse s'opposait à la création d'une aire marine de conservation et que la Chambre accepte sa recommandation?

**Mme Susan Katz, directrice, Législation et politique, Agence Parcs Canada, Patrimoine Canadien:** Dans ce cas, monsieur le président, l'aire ne serait pas créée.

**Le sénateur Christensen:** Vous avez dit que vous vous intéressez à 3 p. 100 des trois océans pour la création de parcs marins.

**M. Lee:** Oui, 3 p. 100 des océans et des Grands Lacs.

**Le sénateur Christensen:** Quel est le critère que vous retenez lors de cette première étape pour la définition d'une aire? Dans les parcs nationaux, ce qui nous intéresse, ce sont les écosystèmes, les espèces florales et fauniques spéciales, alors que vous proposez que la pêche et les autres activités continuent dans les parcs marins. Quel est le critère qui permet de sélectionner un endroit lors de la première étape et de prendre ensuite les mesures qui s'imposent?

**M. Lee:** Lors de notre dernière rencontre, nous avons dit que le Canada comprend un certain nombre d'aires marines. Disons par exemple qu'une de ces aires est le lac Supérieur qui présente des conditions écologiques spéciales et que nous voulons y créer une aire marine de conservation. La prochaine étape consiste pour nous à collaborer avec des biologistes, des écologistes et divers spécialistes de la conservation et des pêches afin d'étudier le lac Supérieur et de déterminer quel est le ou les secteurs de ce lac qui représenteraient le mieux la région.

Dans le cas du lac Supérieur, par exemple, je me souviens que nos premières études nous avaient en fait permis de repérer trois aires. Sur les trois options, nous avons retenu celle qui nous paraissait la meilleure et nous avons ensuite pris contact avec les habitants de la rive nord afin d'entamer le processus que j'ai décrit.

Au cours de l'étude de faisabilité, nous avons vérifié à nouveau les hypothèses initiales selon lesquelles cette aire est caractérisée par des espèces végétales rares et des conditions aquatiques

would be of terrific interest to Canadians in terms of education and interpretation and visits to this area to learn about Canada and the marine environment. Those are all retested as part of the feasibility process.

**The Acting Chairman:** Would you also tell us, please, about the fact that each marine area will contain at least two different zones? One of them will be restrictive in the sense that we have been talking about, but the other zone, at least one other zone, will be less restrictive, and no conservation area will be established unless it contains at least two such zones. Am I right?

**Mr. Lee:** That is correct. That wording came out of the Committee of Canadian Heritage, which first looked at the bill. They wanted some description of the zoning. We said there may be a variety of zones, but there are at least always two. One of them will be quite a restricted zone in terms of the type of things that could happen in it. These are typically very sensitive, reproduction birthplaces, spawning areas of fish and so on, where there is very high protection. The other zone would be a multiple-use zone in which, quite frankly, my objective would be to be the best in the world at sustainable management.

The distribution of those zones would be distinguished. Each area would be different. The conservation proposal for Lake Superior, for example, contains a very small amount of high protection zone, something in the order of 1 to 3 per cent of that area, and 97 per cent of it is in that sustainable production mode, best practices that we can get. I can envisage another area where you might have more protected zones than that relatively small amount. It would vary from area to area.

The intention is definitely to have the protected zones to be defined as those areas in which a very limited number of things can happen because the resource is so fragile that you may destroy its reproductive capacity.

**Senator Sibbeston:** There are also provisions in the bill with respect to land claim agreements. The land claim agreements that are affected in any way are to be dealt with. I notice in clause 5(2) (c) that an amendment to a schedule can only be made after the requirements of any applicable land claim agreements respecting the establishment of the marine conservation area have been fulfilled. Further on, in clause 9(5), there is also a provision relating to having to be mindful of the land claim agreements where there are provisions for the establishment of marine parks and land claim agreements. You are directed here to take that into consideration. There may be other places in the proposed legislation where consideration is given. In the consultation process, are there provisions with respect to consulting with Aboriginal people who are affected?

**Mr. Lee:** Yes. They are contained in clause 10. There are other major items. You have captured a number of them.

spéciales. Elle a des caractéristiques qui seraient extrêmement précieuses pour les Canadiens sur le plan de l'éducation, de l'interprétation et des visites d'études pour mieux connaître le Canada et l'environnement marin. Toutes ces hypothèses sont vérifiées à nouveau au cours du processus de faisabilité.

**Le président suppléant:** Pouvez-vous nous expliquer également pourquoi chaque aire marine contient au moins deux zones différentes? Les conditions qui s'appliquent à une d'entre elles sont restrictives, comme nous l'avons vu, mais dans l'autre zone, au moins dans une autre zone, les conditions sont moins restrictives, et il n'est pas possible de créer une zone de conservation qui ne contienne au moins deux zones de ce type. Est-ce exact?

**M. Lee:** C'est exact. C'est le Comité du patrimoine canadien qui a établi cette terminologie lorsqu'il s'est penché pour la première fois sur le projet de loi. Les membres du comité avaient réclamé une description du zonage. Nous avons dit qu'il y avait une variété de zones, mais il y en a au moins toujours deux. Une d'entre elles fera l'objet de certaines restrictions quant aux activités qu'on peut y pratiquer. Ce sont en général des zones très sensibles, des aires de reproduction ou de frai qui bénéficient d'une telle protection. L'autre zone serait une zone polyvalente à laquelle mon objectif serait d'appliquer la meilleure gestion durable du monde.

La répartition de ces zones serait différente. Chaque aire serait différente. Par exemple, la proposition de conservation du lac Supérieur contient une très petite zone à haute protection représentant de 1 à 3 p. 100 de cette aire, tandis qu'un mode de production durable selon les meilleures pratiques possibles, s'applique à 97 p. 100 de cette aire. Je peux envisager une autre aire dont les zones protégées seraient plus grandes. Cela pourrait varier d'une aire à l'autre.

L'idée est de considérer les zones protégées comme des aires où les activités sont très limitées car la ressource est si fragile qu'elle risque de perdre sa capacité de reproduction.

**Le sénateur Sibbeston:** Le projet de loi contient également des dispositions concernant les ententes sur le règlement de revendications territoriales. En effet, il faut prendre en compte les ententes qui sont touchées d'une manière ou d'une autre. Je remarque à l'alinéa 5(2)c) que l'on ne peut apporter une modification à une annexe qu'après avoir respecté les exigences des ententes sur le règlement de revendications territoriales qui s'appliquent et qui sont touchées par la création de l'aire marine de conservation. Un peu plus loin, le paragraphe 9(5) comprend également une disposition qui oblige à respecter les ententes sur le règlement de revendications territoriales lorsqu'il est question de créer des parcs marins dans une zone touchée par des ententes sur le règlement de revendications territoriales. Ce paragraphe nous oblige à les prendre en considération. Le projet de loi contient peut-être d'autres dispositions à ce sujet. Est-ce que le processus contient des dispositions prévoyant la consultation des Autochtones concernés?

**M. Lee:** Tout à fait. Elles sont contenues dans l'article 10. Il y a d'autres points importants. Vous en avez cité quelques-uns.

Clause 9(1) was added as a result of some positive discussion with Aboriginal people. Its purpose is to ensure that the appropriate bodies established under land claims would continue their defined roles.

**Senator Sibbeston:** It is very important. One of the things we heard when the Aboriginal Peoples Committee travelled to the northern territories last spring was that some of the Aboriginal peoples who are affected by the actions or the management of national parks were concerned that there be real meaningful cooperation in the management. We heard everywhere we met — Inuvik, Whitehorse, Iqaluit — that Parks Canada had to be more northern-oriented in its management. With respect to those areas of Canada in the Arctic, are there presently provisions in the land claim agreements that relate to marine conservation areas?

**Mr. Lee:** I will have to get back to you on that question, senator. My answer would be, as distinct from national parks, no. In a number of the land claim agreements, even the national parks were established directly in the land claim. In other cases, there was specific provision and the expressed desire of the two parties to have a national park. That came after. That was specific.

With marine conservation areas, I do not believe that we would find any specific provisions; however, I do believe you will find generic provisions. I will ask counsel to look at that and get back to the committee on that point.

**Senator Sibbeston:** The aspect of Aboriginal peoples and parks is relevant. People who come to the North love the land, but there is also a great interest in Aboriginal people and seeing them in the way they live, not only now but in their passage through their culture, and their movement and activities in the park area. I cannot imagine any park or conservation park being established without the full involvement of Aboriginal people. They add such an interesting dimension to a park.

People travel thousands of miles to visit somewhere very unique and different. As an example, going to some of the parks on Baffin Island is like going to the moon. The geography and the country is so different, so unique, and so fantastic. If you do not include something about the original peoples there, it is not as good. One does not get the full picture of the land. People are so closely related to the land.

I cannot help but think that it would be very important that the provisions in here represent the view that the Aboriginal people are very involved. They would add a fantastic dimension to the entire process.

**Mr. Lee:** I had the opportunity and the privilege to appear before Senator Sibbeston and some of his other colleagues around this table on the work they were doing. I would second what Senator Sibbeston said about the spirit in which we enter into the process and the goals that we have. I am so proud to be part of the process. It is terrific.

Le paragraphe 9(1) a été rajouté à la suite d'entretiens positifs avec des Autochtones. Son but est d'assurer que les organes appropriés créés en vertu des revendications territoriales, continueront à exercer les rôles qui leur ont été confiés.

**Le sénateur Sibbeston:** C'est très important. Lorsque le Comité des peuples autochtones s'est rendu dans les territoires du nord au printemps dernier, il a appris que certains Autochtones touchés par les mesures concernant les parcs nationaux ou leur gestion souhaitent collaborer de manière véritable à la gestion. Partout où nous sommes allés — Inuvik, Whitehorse, Iqaluit — on nous a dit que Parcs Canada devrait adopter une gestion plus sensible au Nord. Dans le cas des aires situées dans l'Arctique canadien, est-ce que les ententes sur le règlement de revendications territoriales contiennent actuellement des dispositions touchant les aires marines de conservation?

**M. Lee:** Avant de vous répondre, je devrai m'informer à ce sujet. J'ai l'impression que ce n'est pas le cas, contrairement aux parcs nationaux. Il est arrivé plusieurs fois que même les parcs nationaux soient établis directement dans le cadre du règlement de la revendication territoriale. Dans d'autres cas, une disposition spéciale exprimait le désir des deux parties de créer un parc national. C'était une disposition précise qui prévoyait la création ultérieure d'un parc.

Dans le cas des aires marines de conservation, je ne pense pas qu'il y ait des dispositions spéciales; cependant, je crois qu'il y a des dispositions générales. Je vais me renseigner à ce sujet et je présenterai plus tard une réponse au comité.

**Le sénateur Sibbeston:** Il est impossible de dissocier les peuples autochtones des parcs. Les gens qui vont dans le Nord sont séduits par le territoire, mais il y a également beaucoup d'intérêt pour les peuples autochtones et la façon dont ils vivent, pas seulement leur mode de vie actuel, mais leur culture, leur migration, leurs activités dans la zone du parc. Je ne peux imaginer la création d'un parc ou d'une aire de conservation sans la participation totale des Autochtones. Ils ajoutent une dimension si particulière à un parc.

Les gens parcourent des milliers de kilomètres pour visiter un endroit aussi unique et différent. Par exemple, quand on visite un des parcs dans l'île de Baffin, on a l'impression de se trouver sur la lune. La géographie et le pays sont si différents, si uniques, si fantastiques. Le résultat n'est pas aussi bon sans la participation des peuples autochtones. Il manque quelque chose au tableau, car ils font vraiment partie intégrante du territoire.

Je ne peux pas m'empêcher de penser qu'il serait très important que les dispositions précisent que les Autochtones doivent participer pleinement. Ils ajouteraient une dimension fantastique à tout le processus.

**M. Lee:** J'ai eu l'occasion et le privilège de témoigner devant le sénateur Sibbeston et certains de ses collègues assis autour de cette table dans le cadre de l'étude qu'ils ont effectuée. J'appuie tout à fait ce que vient de dire le sénateur Sibbeston au sujet de l'esprit dans lequel nous abordons le processus et au sujet des buts que nous avons. Je suis extrêmement fier de prendre part à ce processus extraordinaire.

That is nothing to do with this committee, but on the subcommittee report, I did review, as a matter of fact, today, the response that we will be giving to the Senate report, and I think you will be very pleased when you get it. We will do the best we can.

**Senator Christensen:** We wait with baited breath.

**Mr. Lee:** I think you asked for it before the end of March, so I have another few days.

Senators, our next witnesses are Mr. Murphy and Mr. Campbell from the Canadian Chamber of Commerce.

Please proceed, gentlemen.

**Mr. Michael Murphy, Senior Vice President, Policy, Canadian Chamber of Commerce:** Honourable senators, the Canadian Chamber of Commerce is probably well-known to most members of the committee, so I will dispense with our introduction. Suffice it to say that we represent a very wide range of businesses from the standpoints of geography, size of firm and sectors of the economy. Many of those businesses are very much concerned with the subject of risk management and the definition of the precautionary principle. It is on that subject that we appear before you this evening.

In the second paragraph of the preamble of the bill, the precautionary principle is defined as follows:

...where there are threats of environmental damage, lack of scientific certainty is not used as a reason for postponing preventive measures;

This definition of the principle is not consistent with the definition of the principle in the Canadian Environmental Protection Act, which in turn was derived from the definition agreed to at the Rio Earth Summit in 1992.

The CEPA definition reads as follows:

Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

The Canadian Chamber of Commerce would draw the attention of members of this committee to several key differences between the Bill C-10 definition of the precautionary principle and the CEPA definition.

The first is the invocation of the principle itself. In Bill C-10, the precautionary principle is invoked where there are threats of environmental damage. This provides no useful threshold to determine what level of threat or how credible of a threat is required. In CEPA, the words "threats of serious or irreversible damage" signal a high threshold of imminent harm before the principle is invoked.

Cela n'a rien à voir avec votre comité, mais j'ai revu aujourd'hui même le rapport du sous-comité et la réponse que nous allons donner au rapport du Sénat et je pense que vous serez très satisfaits. Nous ne négligerons aucun effort.

**Le sénateur Christensen:** Nous l'attendons avec impatience.

**M. Lee:** Il me reste encore quelques jours, puisque vous avez demandé ma réponse avant la fin du mois de mars.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nos prochains témoins sont M. Murphy et M. Campbell, de la Chambre de commerce du Canada.

Messieurs, la parole est à vous.

**M. Michael Murphy, vice-président principal, Politique, Chambre de commerce du Canada:** Mesdames et messieurs les sénateurs, je vais sauter les présentations, puisque la plupart des membres du comité connaissent sans doute très bien la Chambre de commerce du Canada. Il me suffira de dire que nous représentons une très large gamme d'entreprises de tailles différentes réparties dans les diverses régions du pays et les différents secteurs de l'économie. La plupart des entreprises sont très préoccupées par la gestion des risques et par la définition du principe de la prudence. C'est sur ce sujet que portera le témoignage que nous vous présentons ce soir.

Le deuxième alinéa du préambule du projet de loi définit le principe de la prudence de la manière suivante:

[...] de sorte que l'absence de certitude scientifique absolue ne puisse être invoquée comme motif pour différer la prise de mesures de prévention lorsque l'environnement risque de subir des dommages.

Cette définition du principe n'est pas conforme à celle de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement qui découle elle-même de la définition adoptée au cours du Sommet de la Terre à Rio en 1992.

La définition de la LCPE se lit comme suit:

[...] si bien qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

La Chambre de commerce du Canada souhaite attirer l'attention des membres du comité sur plusieurs différences importantes entre la définition du principe de la prudence contenu dans le projet de loi C-10 et celle de la LCPE.

La première est l'invocation du principe lui-même. Le projet de loi C-10 invoque le principe de la prudence lorsque l'environnement risque de subir des dommages. Cette définition ne fournit aucun seuil utile permettant de déterminer le degré de risque ni son bien-fondé. Dans la LCPE, l'expression «risque de dommages graves ou irréversibles» requiert un niveau élevé de risque imminent pour que le principe puisse être invoqué.

Our second point is the degree of scientific certainty. In the Environmental Protection Act, the words “lack of full scientific certainty” imply that there is still a need for sufficient scientific data to establish that a plausible threat exists for the possibility of serious or irreversible harm. Some degree of certainty is required before invocation of the precautionary principle is appropriate. Without the word “full” in the definition, there would be no clear threshold for any scientifically sound justification before action would be taken.

Our third point, Mr. Chairman, is the cost-effectiveness of actions proposed. Under the definition used in the environmental protection legislation, unlike that in Bill C-10, any measures to prevent the risk of harm are to be cost-effective. This ensures that with any actions taken the cost of the measure is proportional to the risk of harm. As the scientific certainty of risk goes up, the justification for costlier measures is similarly increased.

The goal of risk management is scientifically sound, cost-effective integrated actions that reduce risks while taking into account social, cultural, ethical, political and legal considerations. It is very important, for public credibility, that throughout government there is a consistent approach to risk management.

In that regard, last fall the federal government released a discussion paper on the precautionary principle. The consultation period for that document is not yet complete and the Canadian Chamber of Commerce will be submitting a response to the discussion paper soon.

While the government-wide consultation period on this issue is underway, we do not believe it would be appropriate to put into legislation a definition of the precautionary principle that is inconsistent with that used in other areas of government.

We would encourage you to amend the definition of the principle in Bill C-10 to ensure that it is consistent with the definition used in the Canadian Environmental Protection Act and agreed to internationally at the Rio Earth Summit.

**The Acting Chairman:** The CEPA regulations apply to land that you or I or a mining enterprise own. The provisions in this bill are applying to what I will characterize as a national park. Do you not think they should be somewhat different?

**Mr. Murphy:** I will focus on important framework legislation, which is what we have in this case. If we are going to discuss degrees of importance, the measures enacted in the Canadian Environmental Protection Act deal with very important public policy issues as well. To the extent that we have degrees of difference between various pieces of legislation, it strikes me as not an appropriate way to go at this stage. We are trying to make a determination on a government-wide basis, we are into a

Notre deuxième point concerne le degré de certitude scientifique. Dans la version anglaise de la Loi sur la protection de l'environnement, l'expression «lack of full scientific certainty» implique qu'il est important de recueillir suffisamment de données scientifiques pour établir qu'il existe une menace plausible susceptible d'entraîner des dommages graves ou irréversibles. Il est nécessaire d'avoir un certain degré de certitude avant de pouvoir invoquer le principe de la prudence. Sans le mot «full» dans la définition anglaise, aucune limite claire n'est imposée aux justifications scientifiques solides, avant la prise de mesures.

Notre troisième point, monsieur le président, concerne l'efficacité des mesures proposées. Selon la définition incluse dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, contrairement à la définition du projet C-10, toutes les mesures prises en vue d'éviter des dommages doivent être effectives. Cela signifie que le coût de la mesure doit être proportionnel au risque de dommages. Plus la certitude scientifique du risque augmente, plus on est justifié de prendre des mesures plus coûteuses.

Le but de la gestion des risques consiste à prendre des mesures scientifiquement justifiées, efficaces et intégrées afin de réduire les risques tout en tenant compte des aspects sociaux, culturels, éthiques, politiques et juridiques. Il est très important que tous les secteurs du gouvernement adoptent une approche cohérente en matière de gestion des risques, afin de conserver leur crédibilité auprès de la population.

À ce titre, le gouvernement fédéral a publié l'automne dernier un document de travail consacré au principe de la prudence. La période de consultation relative à ce document n'est pas encore terminée et la Chambre de commerce du Canada a l'intention de présenter prochainement une réponse à ce document de travail.

Le processus de consultation à l'échelle de tout le gouvernement au sujet de cette question est actuellement en cours, mais nous pensons qu'il ne serait pas approprié d'inclure dans la loi une définition du principe de la prudence qui serait différente de la définition utilisée dans d'autres secteurs du gouvernement.

Nous vous encourageons à modifier la définition du principe contenue dans le projet de loi C-10 afin qu'elle soit conforme à la définition figurant dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et adoptée à l'échelle internationale lors du Sommet de la Terre à Rio.

**Le président suppléant:** Les règlements découlant de la LCPE s'appliquent à des terrains dont les propriétaires sont des gens comme vous et moi ou une entreprise minière. Par contre, les dispositions du projet de loi s'appliquent à ce qu'il me semble être l'équivalent d'un parc national. Ne pensez-vous pas que les règlements devraient être légèrement différents dans les deux cas?

**M. Murphy:** Nous avons affaire, dans ce cas-ci, à une importante loi-cadre et c'est là-dessus que vont porter mes remarques. Si l'on tient compte des degrés d'importance, les mesures mises en oeuvre par la Loi canadienne sur la protection de l'environnement touchent également à de très importantes questions de politique publique. Il me semble qu'il n'est pas bon actuellement d'instaurer des différences entre les divers textes de loi. Nous tentons de prendre une décision à l'échelle de tout le

consultative process, and yet there is a definition here that is inconsistent with one that has been generally applicable in international standards for the last 10 years. That is clearly our concern at this point.

**The Acting Chairman:** Would the Chamber of Commerce be in favour of applying only the CEPA principles to, for example, Banff National Park?

**Mr. Murphy:** In terms of application, in each of the areas where you will want to apply the precautionary principle, it will be effective to have a consistent level of definition across the piece. I cannot comment specifically in terms of any particular application, and I am certainly no expert on national parks and the importance of them. Our view speaks to the consistency issue. It is an important principle that we are discussing on a government-wide basis. We already have it enshrined after a major debate on environmental protection legislation, which is significant legislation in its own right, and we are already seeing it applied internationally in other areas of regulation, including food safety, for example. I have to question why we would want to divert from that in this legislation. That kind of inconsistency does not seem to make sense.

**The Acting Chairman:** It already exists because CEPA does not apply in any national sense.

**Mr. Murphy:** Our specific concern is that we have at this point a proposal from government coming to us as one stakeholder — and many stakeholders will be commenting on this exercise — proposing a definition that looks very much like the Rio process, which was applied within CEPA. Now we are looking at an entirely different approach here. We just do not see how that can be reconciled.

**Senator Cochrane:** Have you seen the amendments of the House of Commons? Do you feel they significantly improve the bill, or do they address any of your concerns?

**Mr. Murphy:** On the whole, the concern is there. I shall ask my colleague Mr. Campbell to comment specifically. We are concerned that we have a gap here that reflects a significant inconsistency, and we want to see that addressed. We hope the committee can take action in that regard.

**Mr. Scott Campbell, Policy Analyst, Canadian Chamber of Commerce:** I am not sure what change you are talking about. I know in the original bill, several sessions of Parliament ago, the definition was the way it was in CEPA; however, the House of Commons took several words out to arrive at the current definition.

**Senator Cochrane:** Our assistants have the amendments to the bill from the House of Commons. Have you seen them?

**Mr. Campbell:** I am not sure if I have.

gouvernement, nous menons un processus de consultation et nous sommes aux prises avec une définition qui n'est pas conforme à celle qui s'applique de manière générale dans les normes internationales depuis dix ans. Voilà véritablement ce qui nous préoccupe.

**Le président suppléant:** La Chambre de commerce serait-elle prête à appliquer uniquement les principes de la LCPE, par exemple au Parc national de Banff?

**M. Murphy:** Pour ce qui est de l'application, il sera plus efficace d'utiliser la même définition dans chacune des zones où l'on veut appliquer le principe de la prudence. Je ne peux pas commenter de manière précise les applications particulières, et je ne suis d'ailleurs pas un spécialiste des parcs nationaux et je ne saurais me prononcer sur l'importance qu'il faut leur accorder. Ce que nous voulons, c'est une certaine cohérence. Le principe dont nous débattons à l'échelle de tout le gouvernement est important. Ce principe a déjà été inclus, après un grand débat, dans la Loi sur la protection de l'environnement, loi importante s'il en est et ce principe s'applique déjà à l'échelle internationale dans d'autres secteurs de réglementation, par exemple dans celui de la sécurité alimentaire. Je me demande bien pourquoi on opterait pour un principe différent dans ce texte de loi. Ce manque d'uniformité ne me paraît pas logique.

**Le président suppléant:** Il existe déjà puisque la LCPE ne s'applique pas de manière nationale.

**M. Murphy:** Ce qui nous préoccupe surtout, c'est qu'en ce moment la proposition que nous présente le gouvernement — et beaucoup d'autres intervenants commenteront cet exercice — contient une définition qui ressemble beaucoup à la déclaration de Rio qui s'appliquait dans la LCPE. Actuellement, l'approche est tout à fait différente. Nous ne voyons tout simplement pas comment on pourrait réconcilier les deux approches.

**Le sénateur Cochrane:** Avez-vous examiné les amendements apportés au projet de loi à la Chambre des communes? Trouvez-vous qu'ils améliorent considérablement le projet de loi et qu'ils répondent à vos préoccupations?

**M. Murphy:** De façon générale, c'est une préoccupation. Je vais demander à mon collègue M. Campbell de vous répondre de façon plus détaillée. Ce qui nous inquiète, c'est une lacune qui dénote un manque d'uniformité auquel nous souhaitons remédier. Nous espérons que le comité pourra prendre des mesures à cet égard.

**M. Scott Campbell, analyste des politiques, Chambre de commerce du Canada:** Je ne sais pas exactement de quel changement vous parlez. Je sais que dans le projet de loi initial, il y a plusieurs sessions, la définition était semblable à celle de la LCPE; depuis, la Chambre des communes a éliminé plusieurs mots pour en arriver à la définition actuelle.

**Le sénateur Cochrane:** Nos assistants ont les amendements au projet de loi présentés à la Chambre des communes. Est-ce que vous les avez vus?

**M. Campbell:** Je n'en suis pas certain.

**Senator Cochrane:** We have heard from Mr. Lee. He was talking about the Saguenay-St. Lawrence Marine Park, which is a good example of conservation and business principles interacting. Do you have any comments on this, you being a representative of business?

**Mr. Murphy:** I do not have a comment on the specifics of any of the particular geographic areas that the representatives from Parks Canada mention. Our appearance here today is very much at the level of the principle of the definition. That is our concern. I am not in a position to comment on other aspects of the legislation.

**Senator Cochrane:** We must do something with the definition, according to the chamber. We will certainly look at this.

**Mr. Murphy:** That is the proposal. We are looking to take language that has already been out there, that has been agreed to inside Canada in that particular application and is now being brought forward again by the government in its broad consultative exercise. I think by the end of the month we will be making our reply, and others will be doing so as well. We will be happy to share that with the committee.

**Senator Cochrane:** We are pleased that you attended here to express your view. We will look into this, Mr. Chairman.

**Senator Eyton:** I think you are spot-on. In the context of today and with the forces that are out there, we are just begging for trouble and confrontation, on a basis where no one really knows for certain what they are doing. I would accept completely your suggestion.

**Senator Keon:** It could not be more straightforward. Either we do it or we do not do it.

**The Acting Chairman:** It is a very clear choice.

Do you have anything further to add, gentlemen?

**Mr. Murphy:** No. We only wanted to take a few minutes to be with you today, to impress upon you the importance and the value to all of our members to try to get this lack of consistency restored. I think you have the opportunity to do that.

**The Acting Chairman:** I want to be sure that I understand this. It is the Chamber's position that the same protections — if that is a fair characterization — or criteria for protections ought to apply in national parks and in marine conservation areas as they do in the rest of the country outside of national parks and marine conservation areas. Is that correct?

**Mr. Murphy:** If you are going to write in a definition in this piece of legislation, or in any other, for that matter, we would like to ensure that it is consistent. That is absolutely correct.

**The Acting Chairman:** You are saying that, one mile outside of Jasper National Park, the regulations for criteria establishing protection ought to be the same as they are one mile inside Jasper National Park?

**Le sénateur Cochrane:** M. Lee nous a parlé du parc marin du Saguenay-Saint-Laurent qui est un bon exemple de l'interaction des principes de conservation et des affaires. Avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet, vous qui êtes un représentant du milieu des affaires?

**M. Murphy:** Je n'ai pas de commentaires à faire sur les détails concernant les aires géographiques dont les représentants de Parcs Canada ont parlé. Notre témoignage aujourd'hui est surtout centré sur le principe contenu dans la définition. C'est cela qui nous préoccupe. Je ne suis pas en mesure de commenter les autres aspects du projet de loi.

**Le sénateur Cochrane:** La Chambre de commerce nous demande d'agir au niveau de la définition. Nous nous pencherons sur cette question.

**M. Murphy:** C'est la proposition. Nous voulons reprendre la formulation qui a déjà été adoptée au Canada et l'utiliser pour cette application précise pour laquelle le gouvernement entreprend ce vaste exercice de consultation. Je pense que nous allons présenter nos réactions d'ici la fin du mois et que d'autres le feront également. Ce sera un plaisir pour nous de les communiquer au comité.

**Le sénateur Cochrane:** Ce fut un plaisir pour nous d'entendre votre point de vue. Nous allons nous pencher sur cette question, monsieur le président.

**Le sénateur Eyton:** Je pense que vous avez visé juste. Dans le contexte actuel et compte tenu des forces en présence, je pense que c'est un véritable appel au conflit et à la confrontation, d'autant plus que personne ne sait vraiment ce que l'on va faire. J'appuie pleinement votre suggestion.

**Le sénateur Keon:** Il n'y a rien de plus simple. On le fait ou on ne le fait pas.

**Le président suppléant:** Le choix est très clair.

Avez-vous autre chose à ajouter, messieurs?

**M. Murphy:** Non. Notre but était tout simplement de vous signaler combien tous nos membres estiment important de remédier à ce manque de cohérence. Je pense que vous avez la possibilité d'y remédier.

**Le président suppléant:** Je vais m'assurer d'avoir bien compris. La Chambre de commerce souhaite que les protections — si l'on peut dire — ou critères de protection qui s'appliquent aux parcs nationaux et aux aires marines de conservation soient les mêmes que ceux qui s'appliquent dans le pays à l'extérieur des parcs nationaux et des aires marines de conservation. Est-ce exact?

**M. Murphy:** Dans la mesure où ce projet de loi ou un autre contient une définition sur ce sujet, nous souhaitons qu'il y ait une certaine uniformité. C'est tout à fait exact.

**Le président suppléant:** D'après vous, les règlements qui s'appliquent aux critères de protection dans une zone située à un mille à l'extérieur du parc national de Jasper devraient être les mêmes que ceux qui s'appliquent à une zone située à un mille à l'intérieur du parc national de Jasper.

**Mr. Murphy:** I do not think this is a question of geography. I will try to make this as clear as I can. We are talking about the application of a principle.

**The Acting Chairman:** That is within a national park?

**Mr. Murphy:** That is what this bill does. We would like to see that exactly the same as it would be applied elsewhere in terms of making those decisions. Otherwise, we will be left with the question of how one makes those decisions. For the reasons we have outlined here, we do not think the criteria would hold up very well and one would end up not knowing with any degree of certainty how one would proceed.

**Senator Eyton:** Your submissions are short and understandable. Where did your submissions come from? Did it originate from a subcommittee or a group of members? I would be curious to know how much support is present within the Canadian Chamber of Commerce.

**Mr. Murphy:** There are two aspects of our work here. First, within the context of the chamber itself and the work we do, we have a committee of members who look at environmental issues. It is a widespread group of members who are part of a larger group of business people. My colleague, Mr. Campbell, has been integrally involved in a group that we have dubbed SPPD.

**Mr. Campbell:** It is the Working Group on Science and Public Policy Development.

**Mr. Murphy:** That is what we are talking about in terms of the application of science to decision making. It is a very widespread group of business people. We just happen to act as a coordinator for that group. We have a sense of very widespread agreement with the position that you see expressed here.

**Senator Christensen:** What is your position on the concept of establishing marine parks throughout the country in our three different oceans? Is this a good idea? Should we be doing it?

**Mr. Murphy:** That is a good question, but I do not think I have a very good answer. I will be perfectly frank. I think our organization is interested at this stage in the consistency of the application of the definition. We have not looked extensively at the real substance of the bill. I would hesitate to offer an opinion on it because it would be probably a personal one and not one well thought through. Therefore, I shall refrain from doing that.

**Senator Christensen:** We had Mr. Lee here, looking at the process of how to establish these areas. It is clear that an area is selected and it is taken to the people there, the commercial people and those who live there, to decide whether it is something they want in the area. If it were deemed that they did not want it, it did not happen.

I was wondering what the chamber's thoughts would be on the concept. Is this a good economic idea? Is it in the best interests of Canada?

**Mr. Murphy:** As I was mentioning, I do not really feel that I can offer a specific opinion on that issue. I would add, though, that from the standpoint of any piece of legislation, particularly important framework legislation — which, after all, is the kind of

**M. Murphy:** Je ne pense pas que ce soit une question de géographie. Je vais essayer d'être le plus clair possible. Il est question de l'application d'un principe.

**Le président suppléant:** À l'intérieur d'un parc national?

**M. Murphy:** C'est ce que fait ce projet de loi. Nous souhaitons que le même principe s'applique au moment de prendre les décisions. Sinon, on ne saura pas exactement comment prendre ces décisions. Pour les raisons que j'ai exposées, nous ne pensons pas que les critères seraient très solides et on ne saurait pas exactement comment procéder.

**Le sénateur Eyton:** Vos demandes sont brèves et compréhensibles. D'où proviennent-elles? Ont-elles été mises au point par un sous-comité ou un groupe de membres? Je serais curieux de connaître l'appui dont elles bénéficient de la part des membres de la Chambre de commerce du Canada.

**M. Murphy:** Il y a deux aspects à notre travail. Tout d'abord, la chambre elle-même dispose d'un comité qui se penche sur les questions environnementales. C'est un groupe général de membres qui fait partie d'un groupe plus étendu de gens d'affaires. Mon collègue, M. Campbell, a participé de façon complète à un groupe que nous avons baptisé le SDPP.

**M. Campbell:** Il s'agit du Groupe de travail sur les sciences et le développement des politiques publiques.

**M. Murphy:** Ce groupe se penche sur l'application des sciences à la prise de décisions. C'est un groupe qui réunit des gens d'affaires en général. Nous assurons la coordination de ce groupe. Nous avons le sentiment que nos membres adhèrent de manière générale au point de vue que nous avons exprimé aujourd'hui.

**Le sénateur Christensen:** Que pensez-vous de l'idée de créer des parcs marins dans nos trois océans, dans les diverses régions du pays? Est-ce une bonne idée? Devrions-nous le faire?

**M. Murphy:** C'est une bonne question, mais je ne pense pas avoir une bonne réponse à vous proposer. À dire vrai, je pense que notre organisation vise pour le moment à obtenir une application uniforme de la définition. Nous ne nous sommes pas penchés véritablement sur le fond du projet de loi. J'hésite à présenter un point de vue à ce sujet, parce que ce serait sans doute un point de vue personnel sur lequel je n'ai pas assez réfléchi. Je vais donc éviter de me prononcer.

**Le sénateur Christensen:** M. Lee nous a parlé du processus de création de ces aires. Il est clair que lorsqu'une aire est choisie, la population, les gens d'affaires et tous les habitants sont consultés afin de savoir s'ils appuient un tel projet. Si personne n'en veut, l'aire de conservation ne verra pas le jour.

J'aimerais savoir ce que la chambre pense de ce concept. Est-ce une bonne idée sur le plan économique? Est-ce dans l'intérêt du Canada?

**M. Murphy:** Comme je viens de le dire, je ne crois pas pouvoir présenter un point de vue précis sur cette question. Par contre, il me semble que dans le cas de n'importe quel texte législatif, en particulier une loi-cadre importante — qui après tout fixe les

legislation that allows for the terms and conditions, the rules of the game, to be understood by all on a going-forward basis — it is very important in ensuring that in legislation such as that proposed in Bill C-10, using the terms and conditions established by the legislation, that those stakeholders directly affected, whether it be the business community or others, always have the opportunity to participate in those decisions that will be made under the legislation. To the extent that this legislation would do that, that is a positive thing. However, I shall have to refrain from commenting on the broader aspects of the bill.

**The Acting Chairman:** Thank you for your interest.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, March 21, 2002

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-10, respecting the national marine conservation areas of Canada; and Bill C-33, respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator Nicholas W. Taylor** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have had a number of hearings on Bill C-10, respecting the national marine conservation areas of Canada.

I would welcome Ms Christie Spence who is representing the Canadian Nature Federation. Please proceed.

**Ms Christie Spence, Manager, Wildlands Campaign, Canadian Nature Federation:** Thank you for this opportunity to make a presentation to your committee. I am a biologist who has worked for the Canadian Nature Federation for about three years. The Canadian Nature Federation is a national non-profit conservation organization with approximately 40,000 members and supporters. We receive support cheques from \$5 and up. Our supporters are from right across the country.

We have a long history of being interested in marine conservation areas and of supporting efforts to designate such areas. In recent years, we have dedicated considerable resources to marine protection initiatives in Canada. In 1996, in partnership with the Canadian Arctic Resources Committee, we published a document called "Seize the Day," which is a comprehensive discussion of strategies and tools required to realize a national marine conservation strategy in Canada. In that document we recognize the value of marine protected areas as an important conservation tool.

conditions, les règles du jeu que tous doivent comprendre de manière progressiste — il est très important de veiller à utiliser dans une loi telle que le projet de loi C-10, les mêmes conditions fixées par la loi, afin que les intervenants directement concernés, gens d'affaires ou autres, aient toujours la possibilité de participer à la prise de décisions en vertu de la loi. Le projet de loi est positif dans la mesure où il garantit cela. Cependant, je préfère ne pas me prononcer sur les aspects plus généraux du projet de loi.

**Le président suppléant:** Merci pour votre intérêt.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel ont été renvoyés les projets de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, et C-33, Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour en faire l'examen.

**Le sénateur Nicholas W. Taylor** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Chers collègues, nous avons tenu plusieurs audiences au sujet du projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada.

Aujourd'hui, nous accueillons Mme Christie Spence, porte-parole de la Fédération canadienne de la nature. Madame Spence, si vous voulez bien commencer.

**Mme Christie Spence, directrice, Campagne pour la préservation des sites naturels, Fédération canadienne de la nature:** Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner. Biologiste de formation, je travaille depuis trois ans environ pour la Fédération canadienne de la nature, un organisme national de conservation sans but lucratif qui compte quelque 40 000 membres et partisans. Nous acceptons tous les chèques de 5 \$ et plus et nous comptons des partisans un peu partout au Canada.

Nous nous intéressons depuis longtemps à la conservation de l'espace marin et nous appuyons les efforts déployés en vue de créer des aires marines de conservation. Depuis quelques années, nous consacrons des ressources considérables à la protection de l'espace marin au Canada. Ainsi, en 1996, dans le cadre d'un partenariat avec le Comité canadien des ressources arctiques, nous avons publié un document intitulé «Seize the Day» dans lequel se trouve une description complète des programmes et des outils nécessaires pour concrétiser une stratégie nationale de conservation d'aires marines au Canada. Dans ce document, nous reconnaissons la valeur des aires marines de conservation comme un important moyen de conserver nos ressources.

In 1997, CNF commented on Parks Canada's publication, "Charting the Course Towards a Marine Conservation Areas Act", wherein the Department of Canadian Heritage outlined legislative proposals for such an act. In 1999 and again in 2001, the Canadian Nature Federation presented to the Standing Committee on Canadian Heritage regarding this bill.

We have clear direction from our members to urge and indeed support the passage of the marine conservation area legislation and the establishment of effective marine protected areas.

Today, we will principally provide support for Bill C-10 and make some general comments about the need for this legislation.

The Canadian Nature Federation supports the creation of legislation to enable the establishment of national marine conservation areas in our waters. We should commend the Department of Canadian Heritage for its persistence in promoting a Canadian national marine conservation areas act. Passage of this bill is necessary. Currently, there is legislation and/or policy that permit the protection of marine species and marine areas. However, there is no existing mechanism that has the intent purpose of establishing a representative system of marine protected areas. It is necessary to have such a system if we do indeed want to conserve Canada's marine biodiversity.

In particular, we believe that the strongest elements of this proposed legislation include the affirmation of the importance of marine ecosystems in conserving global biodiversity; a strong commitment to consultation and inclusive decision making throughout the process of establishing and managing conservation areas; a commitment that, once established, marine conservation areas will not be reduced in size; emphasis on ecosystem management; the precautionary principle and the need for a representative system of marine conservation areas; the requirement for regular parliamentary reports on the state of the system, which is similar to what we have in the national parks system; and the recognition of providing opportunities for coastal communities to continue to utilize the ocean's resources.

We recognize that national marine conservation areas are not going to be the equivalent of terrestrial national parks, but we feel they are equally important in terms of conserving the range of Canada's habitats. Parks Canada's goal of representing each of the 29 natural marine regions will make a unique and much needed contribution to marine conservation.

Unfortunately the progress, in terms of actually establishing parks in this system, has been very slow. Canada's first marine park, Fathom Five, was established back in 1986. In 1988 a federal-provincial agreement was signed to establish Gwaii Haanas National Park Reserve, but in that agreement there was

En 1997, la FCN a commenté un document publié par Parcs Canada sous le titre «Le Cap à suivre: pour une loi sur les aires marines de conservation,» dans lequel le ministère du Patrimoine canadien décrivait des propositions législatives visant à adopter justement une pareille loi. En 1999 et, à nouveau, en 2001, la Fédération canadienne de la nature a présenté au Comité permanent du patrimoine canadien un mémoire au sujet du projet de loi à l'étude.

Nos membres nous ont clairement demandé de faire des pressions en vue de faire adopter la loi concernant les aires marines de conservation et créer des zones marines de protection efficaces et, en fait, d'appuyer les deux initiatives.

Aujourd'hui, je suis surtout venue donner mon appui au projet de loi C-10 et faire des observations générales au sujet de la nécessité d'avoir une pareille loi.

La Fédération canadienne de la nature appuie l'adoption d'une loi qui permettrait d'établir des aires marines nationales de conservation dans nos eaux. Il faudrait d'ailleurs féliciter le ministère du Patrimoine canadien de sa persistance dans la promotion d'une loi concernant les aires marines nationales de conservation au Canada. Il est essentiel que le projet de loi à l'étude soit adopté. Actuellement, des lois et des programmes permettent de protéger les aires et les espèces marines. Toutefois, rien n'est prévu dans le but explicite d'établir un réseau représentatif de zones de protection marines. Un pareil réseau est crucial si nous souhaitons vraiment conserver au Canada la richesse de sa biodiversité marine.

Plus particulièrement, le projet de loi à l'étude a pour points forts notamment de souligner l'importance des écosystèmes marins dans la préservation de la biodiversité mondiale globale, l'engagement ferme que l'on prend de consulter la population et de l'inclure dans le processus décisionnel concernant l'établissement et la gestion des aires de conservation, l'engagement selon lequel, une fois qu'une aire marine de conservation est établie, sa taille ne sera pas réduite, l'importance que l'on accorde à la gestion des écosystèmes, le principe de prudence et la nécessité de créer un réseau représentatif d'aires marines de conservation, l'obligation de présenter périodiquement des rapports au Parlement sur l'état du réseau, un peu comme ce que nous avons en place pour le réseau des parcs nationaux, et le fait que l'on reconnaît l'importance de donner aux collectivités côtières la possibilité de faire une utilisation durable des ressources de l'océan, comme par le passé.

Nous reconnaissons que les aires marines nationales de conservation ne seront pas l'équivalent des parcs nationaux terrestres, mais, à notre avis, elles sont tout autant utiles pour conserver toute la gamme des habitats canadiens. L'objectif que s'est fixé Parcs Canada, soit de représenter chacune des 29 régions marines naturelles, fera une contribution unique et depuis longtemps attendue à la conservation de l'espace marin.

Malheureusement, le véritable établissement de parcs dans ce réseau a été très lent. Le premier parc marin du Canada, Fathom Five, date de 1986. En 1988, le gouvernement fédéral et la province signaient une entente en vue d'établir la réserve de parc national Gwaii Haanas. Toutefois, l'entente prévoyait aussi une

a commitment to also establish a marine component. As of now, no marine component has been officially established, there are no conservation measures in place in the water, and there are no resources allocated to do that.

In 1994 Parks Canada revised its principles and processes for establishing national marine conservation areas, allocating a whole chapter in their policies book, but since that time, only one new national marine conservation area has been established and that was Saguenay-St. Lawrence in 1997.

Progress is being made and we are close to getting some new areas. A proposed national marine conservation area is well within reach at Lake Superior. In November of this past year, Minister Copps announced that Parks Canada is now ready to enter negotiations to establish a federal-provincial agreement and an interim management plan for Lake Superior. There has been an impressive and extensive series of consultations to establish this area, and now there is widespread support for the establishment of Lake Superior.

We strongly support a timely establishment of NMCAs at Gwaii Haanas and at Lake Superior and in other places within the marine system. Passage of Bill C-10 will provide a much-needed framework for the establishment of new protected areas in Canada in the water. We hope that passage of this bill will act as a catalyst for significant progress towards completing the system.

In April 2001, the Minister of the Department of Canadian Heritage convened the first minister's round table on Parks Canada. This round table, for the first time, brought together diverse stakeholders from across the country to assess how well the agency is doing in meeting its mandate and to make recommendations for its future direction. The round table was focussing heavily on the completion of both the marine and the national park systems, and they made some recommendations specifically about the national marine conservation area system.

They recommended to the minister that she ensure that, by the end of the year 2001, Bill C-10 be passed; that she develop a strategy for advancing the completion of the national marine conservation area system; and that she set a clear goal of establishing four new national marine conservation areas within the next five years. The round table also recommended that the minister secure additional funding from the government to advance the completion of the NMCA system as well as the national terrestrial park system.

For any piece of new legislation to be effective, it must be implemented and enforced. Therefore, it requires the dedication of new funding. In considering Bill C-27, respecting the National Parks of Canada, this particular committee heard from several witnesses that Parks Canada lacks the financial resources to fulfil its mandate. New dedicated funds are required to meet government commitments to complete both the NMCA system and the national park system. We respectfully encourage this

composante marine. Jusqu'ici, aucun parc marin n'a été établi officiellement, l'eau ne fait l'objet d'aucune mesure de conservation et aucune ressource n'y a été affectée.

En 1994, Parcs Canada a modifié ses principes et ses processus relatifs à l'établissement d'aires marines nationales de conservation, y consacrant tout un chapitre dans son guide des politiques. Toutefois, depuis lors, une seule nouvelle aire marine nationale de conservation a été établie, celle du Saguenay-Saint-Laurent, en 1997.

Des progrès ont été réalisés, et nous sommes sur le point d'avoir de nouvelles aires. Ainsi, une aire marine nationale de conservation proposée pour le lac Supérieur est sur le point de voir le jour. En novembre dernier, la ministre Copps a annoncé que Parcs Canada est maintenant prêt à entamer des négociations en vue de conclure une entente fédérale-provinciale et d'arrêter un plan de gestion provisoire pour le lac Supérieur. Une longue série de consultations impressionnantes en vue d'établir cette aire a eu lieu, et l'idée d'établir une aire au lac Supérieur jouit d'un grand appui.

Nous sommes entièrement d'accord avec l'idée d'établir en temps opportun des aires marines nationales de conservation à Gwaii Haanas et au lac Supérieur, ainsi qu'ailleurs dans le réseau marin. L'adoption du projet de loi C-10 fournira le cadre tant attendu pour établir de nouvelles zones de protection marines au Canada. Nous espérons que l'adoption du projet de loi à l'étude servira de catalyseur pour inciter à compléter le réseau.

En avril 2001, la ministre de Patrimoine canadien a convoqué une première table ronde des premiers ministres sur Parcs Canada. Pour la première fois, la table ronde a réuni divers intéressés d'un peu partout au pays en vue d'évaluer à quel point l'organisme respecte son mandat et de faire des recommandations quant à son orientation future. La table ronde portait principalement sur l'achèvement des réseaux de parcs marins et de parcs nationaux et ceux qui y étaient présents ont fait des recommandations particulières au sujet du réseau d'aires marines nationales de conservation.

Ils ont entre autres recommandé à la ministre qu'elle fasse en sorte que, d'ici la fin de 2001, le projet de loi C-10 ait été adopté, qu'elle élabore une stratégie en vue d'accélérer l'achèvement du réseau d'aires marines nationales de conservation et qu'elle prévoit clairement d'établir quatre nouvelles aires marines nationales de conservation au cours des cinq prochaines années. La table ronde a aussi recommandé que la ministre obtienne du gouvernement des fonds supplémentaires en vue d'accélérer l'achèvement du réseau d'aires marines nationales de conservation et du réseau de parcs terrestres nationaux.

Il faut, pour être efficace, qu'une nouvelle loi soit appliquée et qu'on en exécute les dispositions. Par conséquent, il faut y consacrer de nouveaux fonds. Dans le cadre de son examen du projet de loi C-27 concernant les parcs nationaux du Canada, votre comité a entendu plusieurs témoins lui dire que Parcs Canada manquait des ressources financières voulues pour bien respecter son mandat. Le ministère a besoin de nouveaux fonds réservés à cette fin si l'on veut qu'il respecte les engagements pris

committee in its report to recommend that the government allocate adequate, stable funding for new national marine conservation areas as well as national parks.

This is something that the Canadian Nature Federation has long been concerned about. In working with the Green Budget Coalition, which is a coalition of about 15 national groups, we have recommended to the federal government that it allocate \$165 million over the next five years to negotiate, create and operate four new marine conservation areas as well as eight new national parks.

To conclude, the Canadian Nature Federation respectfully recommends that this Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources report Bill C-10 without amendment and work to ensure that it receives Royal Assent in a timely manner; and furthermore, that it recommend to the government that it allocate new funds to support Parks Canada's mandate of establishing new national marine conservation areas, as well as the completion and restoration of our terrestrial park system.

Canada has long-standing commitments at the national and international level to complete a representative system of marine protected areas, and the passage of this bill is a crucial step towards that goal.

**The Chairman:** In the House of Commons committee, you recommended that there be a review every seven years, yet in the act it says every five years. Was that seven years a slip-up or did you feel that the government should not be doing it as frequently as every five years?

**Ms Spence:** Within, perhaps, five years after the passage of this first bill, it is probably a good thing to look at it as we work out the details and determine if these measures are operating properly. Beyond that, it may not be essential to review it so often. Whether it is every five years or every seven years is not a big deal for us.

**The Chairman:** It is not critical. I was wondering why you had made that suggestion. As a general rule, organizations who appear before us recommend that reviews be done sooner rather than later.

**Ms Spence:** We work on national parks. We are patient people.

**The Chairman:** Would you elaborate on where you see aquaculture farms fitting in? Does that take away from a park?

**Ms Spence:** When we made our presentations to the House committee, we were seeking to expand the list of prohibitions in the bill. We are happy with parts of this bill that deal with the protection of the structure, the function of the water column and

par le gouvernement de compléter le réseau des aires marines nationales de conservation et celui des parcs nationaux. C'est avec le plus grand respect que nous encourageons votre comité à recommander dans son rapport que le gouvernement affecte du financement stable et suffisant aux nouvelles aires marines nationales de conservation ainsi qu'aux parcs nationaux.

C'est une question qui préoccupe la Fédération canadienne de la nature depuis longtemps. Dans son travail au sein de la Coalition du budget vert, qui regroupe une quinzaine de groupes nationaux, elle a recommandé au gouvernement fédéral qu'il affecte 165 millions de dollars au cours des cinq prochaines années à négocier, à créer et à exploiter quatre nouvelles aires marines de conservation et huit nouveaux parcs nationaux.

En guise de conclusion, la Fédération canadienne de la nature recommande respectueusement que le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles fasse rapport du projet de loi C-10 sans amendement et qu'il travaille à lui faire donner la sanction royale en temps opportun. De plus, la Fédération demande au comité de recommander au gouvernement qu'il affecte de nouveaux fonds de manière à permettre à Parcs Canada de respecter son mandat, soit d'établir de nouvelles aires marines nationales de conservation et de compléter et de remettre en état notre réseau de parcs terrestres.

Le Canada s'est depuis longtemps engagé tant au niveau national qu'international à achever un réseau représentatif de zones de protection marines. L'adoption du projet de loi à l'étude est une étape cruciale dans la réalisation de cet objectif.

**Le président:** Devant le comité de la Chambre des communes, vous avez recommandé que la loi fasse l'objet d'un examen tous les sept ans. Pourtant, dans la loi, le délai est de cinq ans. Était-ce une erreur de votre part ou étiez-vous vraiment convaincue que les examens quinquennaux étaient trop rapprochés?

**Mme Spence:** Il serait probablement utile, dans les cinq ans qui suivent peut-être l'adoption du premier projet de loi à l'étude, d'en faire l'examen de manière à pouvoir le peaufiner et déterminer s'il est efficace. Par après, il ne sera peut-être pas essentiel d'en faire l'examen aussi souvent. Enfin, que l'examen ait lieu tous les cinq ans ou tous les sept ans n'a pas grande importance.

**Le président:** Ce n'était pas un reproche. Je me demandais pourquoi vous aviez fait cette suggestion. En règle générale, les organismes qui comparaissent devant nous recommandent que les examens soient beaucoup plus fréquents.

**Mme Spence:** Nous travaillons à la création de parcs nationaux. Nous avons appris à être patients.

**Le président:** Pourriez-vous nous dire où vous situez les fermes d'aquaculture dans ce réseau? Cela enlève-t-il quoi que ce soit au parc?

**Mme Spence:** Quand nous avons fait nos exposés devant le comité de la Chambre, nous cherchions à faire allonger la liste des interdictions faites dans le projet de loi. Les parties du projet de loi à l'étude qui traitent de la protection de la structure, de la fonction de la colonne d'eau et du fond marin nous satisfont. Par

the seabed. However, we understand the department is reluctant to expand that list of prohibitions, particularly when dealing with communities.

Our position on finfish aquaculture operations is that they pose a risk to the ecosystem. We have seen that on the West Coast, for example, with the escape of Atlantic salmon. That is of concern to us. In a marine conservation area, we would hope that, through zoning and consultation, we would be able to establish a fairly comprehensive list of things that would be de facto not permitted in an area. As to whether or not it is in the bill, that is up to the department.

**The Chairman:** I believe the term to describe something that can swim is “finfish” aquaculture. Am I wrong in my understanding that lobsters, mussels and clams are also farmed?

**Ms Spence:** You are quite correct. That is described as, “shellfish” aquaculture. In our submission to the House committee, we said we did not support finfish aquaculture but might consider shellfish aquaculture if it were done in a controlled fashion. The science is still out on that. We would hope that, with this bill and with the emphasis on the precautionary principle, if there were some doubt as to negative effects of these activities, they would not be allowed in an MCA.

**The Chairman:** As I read the evidence, I can understand why finfish would be cause for concern because they could escape and move around. However, shellfish also must move a certain amount in the wild because they would be eaten if they did not. They are not like diamonds. They do not stay in one spot.

**Ms Spence:** They move very slowly.

**The Chairman:** Do you not think there is a risk of contamination?

**Ms Spence:** There may be. Again, that would depend on the practices. Some of the other concerns around finfish aquaculture, for example, are the use of antibiotics in the water and the fact that these species change their habits when they are in captivity. From not moving throughout the ecosystem, they become super resistant to things so that if they do escape and they are not in their natural habitat, they can out compete other species. We are aware of such concerns in the scientific community around these practices.

However, we are pleased to support this bill because it has provisions such as the precautionary principle and the need not to impair the structure and function of the ecosystem.

**Senator Banks:** We heard yesterday, and we have heard before, concern about the lack of consistency of the precautionary principle being applied across different statutes. The

conséquent, nous comprenons qu’il répugne au ministère d’allonger la liste des interdictions, particulièrement en rapport avec les localités.

Notre position à l’égard des aquacultures de poissons est qu’elles représentent un danger pour l’écosystème. Nous l’avons constaté sur la côte Ouest, par exemple, lorsque des saumons de l’Atlantique se sont évadés de l’enclos. Cela nous préoccupe. Dans une aire marine de conservation, on pourrait espérer que grâce au zonage et à la consultation, il y aurait moyen d’établir une liste plutôt complète des choses qui seraient de facto interdites. Quant à savoir si le projet de loi l’interdit ou pas, c’est au ministère qu’il appartient d’en décider.

**Le président:** Je crois que le terme utilisé pour décrire quelque chose qui a des nageoires est «poisson». Ai-je tort de croire que les homards, moules et praires sont aussi élevés dans des aquacultures?

**Mme Spence:** Vous avez tout à fait raison. On parle à ce moment-là de conchylicultures. Dans le mémoire que nous avons présenté au comité de la Chambre, nous avons dit que nous n’appuyions pas l’aquaculture du poisson, mais que nous étions peut-être ouverts à la possibilité de la conchyliculture, si elle était menée dans des conditions strictement contrôlées. La science ne nous a pas encore permis de trancher à ce sujet. Nous espérons qu’avec l’adoption du projet de loi à l’étude et l’accent qui est mis sur le principe de prudence, en cas de doute au sujet des conséquences, la conchyliculture sera interdite dans une aire marine de conservation.

**Le président:** Quand je lis les témoignages, je comprends pourquoi le poisson serait une source de préoccupation parce qu’il pourrait s’échapper et contaminer d’autres espèces. Toutefois, il faut aussi que les mollusques et les crustacés se déplacent un peu, sans quoi ils se feraient manger. Ce ne sont pas des diamants. Ils ne demeurent pas toujours au même endroit.

**Mme Spence:** Ils se déplacent avec beaucoup de lenteur.

**Le président:** Croyez-vous qu’il y a risque de contamination?

**Mme Spence:** Peut-être. À nouveau, tout dépend des pratiques utilisées. Comme autre source de préoccupation de l’aquaculture du poisson, il y a entre autres l’utilisation d’antibiotiques dans l’eau et le fait que ces espèces changent leurs habitudes lorsqu’elles vivent en captivité. Du fait qu’elles ne se déplacent pas partout dans l’écosystème, elles deviennent superrésistantes de sorte que, si elles s’échappent et ne se trouvent pas dans leur habitat naturel, elles seront de loin supérieures à d’autres espèces. Nous savons que ces pratiques préoccupent le milieu scientifique.

Toutefois, nous appuyons volontiers le projet de loi à l’étude parce qu’il comporte des dispositions comme le principe de prudence et la nécessité de ne pas nuire à la structure et à la fonction de l’écosystème.

**Le sénateur Banks:** Nous avons entendu hier, et ce n’était pas la première fois, des préoccupations au sujet du manque d’uniformité dans l’application du principe de prudence d’une

precautionary principle, as it is set out in this bill, differs from the one Canada agreed to internationally. What do you have to say to us about that?

**Ms Spence:** I am not a legal expert in the interpretation of the precautionary principle. I am a scientist. When we consider the government decisions that must be made, we recognize that there is always a need for certainty. If we cannot say with 100 per cent certainty that climate change will wipe out coastal communities across the country. Perhaps we need not worry about that. In the scientific community, we consider probabilities and risks associated with things.

Unfortunately, I cannot comment on the distinction between this definition and the other. As NMCA's are established, we would be looking to the scientific literature to determine whether there is a risk or whether there is some evidence — maybe not conclusive or overwhelming — that there are risks associated with certain behaviours. There is certainly little doubt about the damage bottom trawling causes. There is evidence that finfish aquaculture could be a problem. Hopefully, the precautionary principle would be used to avert any problems.

**Senator Banks:** According to what we read and hear, there are already problems with aquaculture. Senator Taylor has already raised that issue. Atlantic salmon are being farmed in the Pacific and some of them have escaped. As a result, antibiotics are in the water, and so on. What is your organization's view with respect to that fact generally? It is alarming some people. Furthermore, how would those questions relate to the establishment of a marine conservation area and the extent to which aquaculture might be allowed into one of the marine conservation zones?

**Ms Spence:** We are keen to have some legislation passed in this area because, relative to the terrestrial national park system, which does not cover a large area in this country, we have protected virtually none of our marine ecosystems. Hopefully, in a marine conservation area, we will be able to afford some degree of protection and do things differently in a sustainable, responsible manner versus what happens in the rest of the ocean, where we have few controls.

It is possible to avoid finfish aquaculture in a conservation area because the area has been set aside. One of the important functions of any protected area is to use it as a benchmark, a scientific yardstick, so that we can measure what we think is normal when we are changing everything outside of those areas.

**Senator Banks:** Perhaps, as a scientist, you could give me some advice. The movement of material in oceans is very much more difficult to control than the movement of material on land.

**Ms Spence:** It certainly is.

loi à l'autre. Le principe de prudence tel qu'il est défini dans le projet de loi à l'étude est différent de celui auquel a souscrit le Canada à l'échelle internationale. Qu'avez-vous à nous dire à ce sujet?

**Mme Spence:** Ce n'est pas moi qui vais pouvoir vous faire une interprétation juridique du principe de la prudence. Je suis une scientifique. Quand des décisions gouvernementales doivent être prises, nous reconnaissons qu'il faut toujours qu'il y ait un certain degré de certitude. Si l'on ne peut affirmer en toute certitude que le changement climatique causera la disparition des localités côtières du pays, il vaudrait peut-être mieux ne pas s'en inquiéter. Dans le milieu scientifique, nous avons l'habitude de peser les probabilités et les risques associés à ces phénomènes.

Malheureusement, je ne peux rien ajouter quant à la distinction entre cette définition et l'autre. À mesure que sont établies les aires marines nationales de conservation, nous nous fierons aux données scientifiques pour décider s'il y a un risque ou si les faits prouvent — ils ne sont peut-être pas concluants ou écrasants — qu'il y a des risques associés à certains comportements. Il est certes incontestable que le chalutage par le fond cause des dommages. Certains faits laissent croire que l'aquaculture du poisson pourrait poser problème. Avec un peu de chance, le principe de la prudence sera utilisé de manière à éviter les problèmes.

**Le sénateur Banks:** D'après ce que nous avons lu et entendu, l'aquaculture pose déjà certains problèmes. Le sénateur Taylor en a déjà parlé. Des saumons de l'Atlantique qui sont élevés dans le Pacifique se sont échappés. Il y a depuis lors des antibiotiques dans l'eau et ainsi de suite. Comment votre organisme voit-il cette question en règle générale? Certains trouvent cela alarmant. De plus, de quelle façon ces questions auraient-elles un rapport avec l'établissement d'une aire marine de conservation et la mesure dans laquelle l'aquaculture pourrait être autorisée dans une de ces zones de conservation marines?

**Mme Spence:** Nous aimerions beaucoup qu'une loi soit adoptée dans ce domaine parce que, par rapport au réseau terrestre de parcs nationaux qui ne vise pas un très grand territoire, nous n'avons protégé aucun de nos écosystèmes marins presque. Avec un peu de chance, dans une aire marine de conservation, nous pourrions accorder une certaine protection et faire les choses différemment, les faire d'une manière durable et responsable par rapport à ce qui se passe dans le reste de l'océan, où nous avons peu d'influence.

Il est possible d'éviter l'aquaculture du poisson dans une aire de conservation puisque l'aire a été mise de côté. Une des fonctions importantes de toute zone de protection est de servir de point de repère, de jalon scientifique qui permet de mesurer ce que nous croyons être normal quand nous changeons tout à l'extérieur de ces aires.

**Le sénateur Banks:** Peut-être pourriez-vous en tant que scientifique me donner des conseils. Il est beaucoup plus difficile de contrôler le mouvement de choses dans l'océan que ça ne l'est sur terre.

**Mme Spence:** C'est très vrai.

**Senator Banks:** If we mess up the ocean by introducing antibiotics or species that do not belong in a certain part of the ocean, what hope have we of preventing those things from spreading to another part of the ocean? Is it a forlorn hope that we can control that?

**Ms Spence:** It is very challenging to control what happens within an MCA. That is one reason we would want the precautionary principle to be used.

If there is finfish aquaculture outside the MCA but right up against it, there is the potential that if there were mishaps, it would affect the MCA.

We must look at what can be regulated or legislated within this area and try to have a better understanding of the precautionary principle and how we intend to use it.

**Senator Banks:** People are not running out and buying electric or hydrogen cell cars because they cannot be certain that those fuels will be reasonably convenient. Their efficiency is questionable. You might follow that analogy.

This is enabling legislation. This does not create anything. However, in the same sense that it would be silly to buy a vehicle that you were not certain you would be able to operate because there is no fuel, what is your reaction to the suggestion that has been made that we ought not really to pass this enabling legislation until we see that there is a commitment from the government to provide enough funds to actually carry this out? It is all very well to declare an area to be a national park or a marine conservation area, but there is some cost involved in that. Parks Canada does not have enough money now to do the things it needs to do and the things it has been charged to do properly. Would that be a good lever?

**Ms Spence:** I am at a loss in terms of knowing what the lever would be to get funding for Parks Canada at this stage. We are very close to establishing some NMCAs. Certainly, Gwaii Haanas is almost 20 years in coming in terms of establishing the marine component. It would not take a huge amount of new resources to get that going. At least, we would have a framework to start.

In Lake Superior, for example, there is tremendous support in the community for the establishment of that area, which again cannot happen until there is enabling legislation. There is support in these communities so perhaps that is a lever to enable government funds. I am not sure.

The people who are best placed to convince the government to allocate the funds to Parks Canada are those constituents out there who have a stake and who believe in these areas. Obviously, I cannot convince them.

**Senator Banks:** I welcome your second recommendation. I hope, Mr. Chairman, that we will attach an admonition that if we do this, it must be properly funded.

**Le sénateur Banks:** Si nous déséquilibrons l'eau de nos océans en y introduisant des antibiotiques ou des espèces qui ne devraient pas s'y trouver, quel espoir avons-nous d'empêcher ces phénomènes de se propager ailleurs dans l'océan? Sommes-nous privés de tout espoir?

**Mme Spence:** Il est très difficile de contrôler ce qui se passe dans une aire marine de conservation. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous souhaitons que s'applique le principe de la prudence.

S'il y a une aquaculture du poisson à l'extérieur de l'aire marine de conservation, mais à proximité de celle-ci, en cas d'accident, l'aire marine pourrait être touchée.

Il faut voir ce qui peut être réglementé ou légiféré dans ce domaine et tenter de comprendre le mieux possible ce qu'est le principe de la prudence et comment nous entendons l'utiliser.

**Le sénateur Banks:** On ne se rue pas pour acheter des voitures électriques ou à l'hydrogène parce qu'on n'est pas sûr de pouvoir facilement se procurer le combustible. L'efficacité de ces voitures est douteuse. Vous pourriez utiliser la même analogie.

Voilà une loi habilitante. Elle ne crée rien. Toutefois, autant il serait illogique d'acheter un véhicule pour lequel vous n'avez pas l'assurance de pouvoir vous en servir parce qu'il n'y a pas de combustible, quelle est votre réaction à ce qui a été dit, soit qu'il ne faudrait pas en réalité adopter la loi habilitante jusqu'à ce que le gouvernement se soit engagé à débloquer suffisamment de fonds pour en permettre la véritable application? C'est fort bien de créer un parc national ou une aire marine de conservation, mais cela coûte de l'argent. Parcs Canada n'a déjà pas suffisamment de fonds pour remplir son mandat et bien faire ce qu'on lui a confié. Serait-ce un bon argument?

**Mme Spence:** Je ne sais pas quel argument il faudrait invoquer pour obtenir du financement pour Parcs Canada à ce stade-ci. Nous sommes sur le point de constituer des aires marines nationales de conservation. Certes, cela fait presque 20 ans que la réserve naturelle de Gwaii Haanas essaie de créer une zone de conservation marine. Il ne faudrait pas beaucoup de ressources supplémentaires pour que ce projet se concrétise et nous aurions au moins un cadre pour commencer.

Les collectivités situées aux abords du lac Supérieur, par exemple, sont tout à fait favorables à ce que leur région devienne une aire de conservation, ce qui, une fois encore, ne peut se faire tant qu'il n'y aura pas de loi habilitante. Ces collectivités appuient le projet; peut-être est-ce là un bon argument pour inciter le gouvernement à débloquer des fonds, mais je n'en suis pas sûre.

Les personnes les mieux placées pour convaincre le gouvernement d'allouer des fonds à Parcs Canada sont les électeurs vivant dans ces régions, qui ont des intérêts dans ces aires de conservation et qui y croient. De toute évidence, ce n'est pas moi qui peux les convaincre.

**Le sénateur Banks:** J'accepte votre deuxième recommandation. J'espère, monsieur le président, que si nous y donnons suite, nous joindrons une admonestation pour indiquer qu'il faudra allouer les fonds requis.

**The Chairman:** Seeing that you are the one charged with getting it through the house, I will charge you with ensuring that that message is delivered. I agree with you. We have a habit of creating parks and not making funds available.

I agree with the witness that you must declare the land and then give the money.

**Senator Christensen:** It is not always easy questioning a witness who totally agrees with what you are doing. In reading the presentation made by your association in the House of Commons, I thought you took a more strident position there. I see that you have stepped back from that. My questions originally were based on the presentation that you had made at the House of Commons committee.

Establishing parks in this day and age is a lot different from what it was when we were establishing Banff and other parks. Perhaps we would not have them today if we were dealing with today's realities.

People who live in coastal communities have a great deal of concern about the passage of this bill because, with the breakdown of the fishery industry, they want to find new forms of employment.

According to the evidence we heard from witnesses from the department, an extensive consultative process will take place after an area has been identified and researched. If the communities decide that they do not want it, then, perhaps, it will go no further.

From your association's point of view, what is the best way to approach these communities and try to alleviate their fears so that the parks can be established? It is important, as you pointed out, that we do preserve these areas for future generations.

**Ms Spence:** Sometimes I bemoan the fact that you cannot draw a line on a map and establish a park. It takes decades, and certainly, does require community support.

In the time that I have been doing this work, I have seen a real commitment from Parks Canada to be inclusive in their consultations, to be open and fair. Parks Canada has walked away from communities such as Bona Vista Bay, where there was no interest.

However, Lake Superior is a very encouraging example. When Parks Canada first approached the communities around Lake Superior about an MCA, there was rabid opposition to the proposal. Now, I believe there is 80 per cent public support. They have done an excellent job in getting the community onside.

**Le président:** Voyant que vous êtes la personne chargée d'en favoriser l'adoption à la Chambre, je vous demanderais de veiller à que ce message soit transmis. Je suis d'accord avec vous. Nous avons l'habitude de créer des parcs sans débloquer les fonds nécessaires.

Je suis d'accord avec le témoin lorsqu'elle dit qu'avant de débloquer des fonds, il faut que la zone soit déclarée aire de conservation.

**Le sénateur Christensen:** Ce n'est pas toujours facile d'interroger un témoin qui approuve entièrement ce que vous faites. En lisant l'exposé présenté par votre association devant la Chambre des communes, je pensais que vous aviez adopté une position beaucoup plus critique sur ce point. Je vois que vous avez cédé du terrain. Au départ, mes questions se fondaient sur votre exposé devant le comité de la Chambre des communes.

De nos jours, la constitution de réserves naturelles est bien différente de ce qu'elle était lorsque nous avons créé le parc de Banff, entre autres. Peut-être que ceux-ci n'existeraient pas aujourd'hui si nous avions dû faire face, à l'époque, aux réalités actuelles.

Les gens qui vivent dans les collectivités côtières sont très préoccupés par l'adoption de ce projet de loi car, compte tenu de l'effondrement de l'industrie de la pêche, ils veulent trouver de nouvelles sources d'emploi.

D'après le témoignage des représentants du ministère, il est prévu de procéder à de vastes consultations, une fois que l'on aura choisi l'aire à protéger et effectué les recherches nécessaires. Si les collectivités décident qu'elles n'en veulent pas, il se pourrait qu'on n'aille pas plus loin.

D'après votre association, quelle est la meilleure façon d'approcher ces collectivités et d'atténuer leurs craintes pour que les parcs soient créés? Il est important, comme vous l'avez souligné, que nous préservions ces zones, pour le bien des générations futures.

**Mme Spence:** Parfois, je regrette qu'il ne suffise pas de tracer une ligne sur une carte pour créer un parc. Cela prend des décennies et exige, bien sûr, le soutien de la collectivité.

Quand j'ai fait ce travail, j'ai vu que Parcs Canada était réellement disposé à mener des consultations élargies, ouvertes et équitables. Parcs Canada s'est retiré de collectivités comme celle de la baie Bona Vista lorsqu'il s'est aperçu que la population ne manifestait aucun intérêt pour son projet.

Toutefois, la situation est très encourageante dans la région du lac Supérieur, par exemple. La première fois que Parcs Canada a fait savoir aux collectivités bordant le lac qu'il avait l'intention de créer une aire de conservation marine, celles-ci étaient farouchement opposées à la proposition. Maintenant, je crois qu'elles l'appuient à 80 p. 100. Parcs Canada a fait un excellent travail pour mettre les collectivités de son côté.

There is now very good evidence of the benefits of establishing marine conservation areas in the Caribbean and off the coast of Florida. They have noticed a huge increase in fish numbers, not only inside MCAs, but also outside.

Setting some areas aside does benefit commercial fisheries outside commercial conservation areas. As more examples come forward, it will be much easier to demonstrate the benefits.

For communities that have lost their main source of income from fishing, this provides a totally different perspective on how to generate economic benefits from the ocean through ecotourism with people coming from all over the world to experience the area as opposed to just intensively focussing on one species or another.

**Senator Christensen:** They see it as the withdrawal of undersea lands for gas and oil exploration.

**Ms Spence:** It is another option that is available to communities. It is one that will hopefully preserve that resource over time, whereas with other exploitative resources there may be a period of time where that provides a benefit and then not. We see that with mining or forestry communities that lost their resource and then they benefited for a short period. I am quite confident that certain communities will find this very attractive.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Spence, for a most informative and interesting presentation. I cannot guarantee it, but I think your wishes will probably be fulfilled. It looks like we are headed in the right direction.

The committee will now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-33 which was passed by the House of Commons in November of last year. Although this has been referred to as the Nunavut Water Act, the full title of the bill is Bill C-33, respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal, and to make consequential amendments to other acts.

Owing to the work done by Senators Watt and Sibbeston we have brokered an amendment on a clause that had bothered all of us. The Aboriginal people did not like the non-derogation clause. Senator Sibbeston will be moving, when I come to clause 3 on page 4, the deletion of lines 1 to 7. In other words, we will delete the non-derogation clause. I will be asking Senator Sibbeston to move the motion at that time.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-33?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

On dispose maintenant de très bons éléments prouvant que la création d'aires de conservation marine dans les Caraïbes et au large des côtes de Floride présente des avantages. On a observé une augmentation phénoménale des stocks de poissons, non seulement à l'intérieur des aires de conservation, mais aussi à l'extérieur.

Le fait de préserver certaines zones favorise les pêcheries commerciales. Lorsque de nouveaux exemples apparaîtront, il sera beaucoup plus facile de démontrer quels avantages on peut en tirer.

Pour les collectivités qui ont perdu dans la pêche leur principale source de revenu, c'est une façon complètement différente de tirer des avantages économiques de l'océan, en profitant de l'écotourisme qui attire des gens des quatre coins du monde, au lieu de se concentrer intensivement sur une espèce ou une autre.

**Le sénateur Christensen:** Ils considèrent cela comme un retrait des terres sous-marines à des fins d'exploration gazière et pétrolière.

**Mme Spence:** C'est une autre possibilité pour les collectivités qui permettra, espérons-le, de préserver ces ressources à long terme, alors qu'avec l'exploitation d'autres ressources, il peut y avoir une période au cours de laquelle on retire certains avantages et ensuite non. Nous observons que les collectivités qui vivaient de l'exploitation minière ou de la foresterie et qui ont perdu leurs sources de revenu ont ensuite profité de la situation durant une courte période. J'ai bon espoir que certaines collectivités trouveront cela très intéressant.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, madame Spence, pour votre exposé, si instructif et si intéressant. Je ne puis vous en donner l'assurance, mais je crois que vos souhaits seront exaucés. Je pense que nous nous dirigeons sur la bonne voie.

Le comité va maintenant procéder à l'examen, article par article, du projet de loi C-33, qui a été adopté par la Chambre des communes en novembre 2001. Quoiqu'on l'ait appelée Loi sur les eaux du Nunavut, le titre complet du projet de loi C-33 est: Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence.

En raison du travail effectué par les sénateurs Watt et Sibbeston, nous avons négocié l'amendement de l'article qui nous a tous dérangés. Les Autochtones n'ont pas aimé la disposition non dérogatoire. Le sénateur Sibbeston va déposer une motion, lorsque nous arriverons à l'article 3 de la page 4, proposant la suppression des lignes 1 à 7. En d'autres termes, nous allons supprimer la disposition non dérogatoire. Je demanderais au sénateur Sibbeston de présenter cette motion le moment venu.

Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs, pour que ce comité procède à l'examen, article par article, du projet de loi C-33?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Est-il entendu que l'adoption du titre est réservée?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Watt:** May I raise one issue? In clause 82, which deals with the use of water to deposit waste in water under a licence, there is a licence fee. How shall we handle that licence fee if the land is under the ownership of the Inuit? Should we be proposing an amendment to that clause?

**The Chairman:** We did talk about that, but everything in politics is a trade-off, and we felt that, if we dealt with the non-derogation clause, that would be at least half a loaf. That still bothers us, but it is one thing to get a department to retreat a bit, and quite another to get it to retreat a lot. I think the department will retreat because, after we amend the bill, it must go back to the House. The one amendment we are talking about, which Senator Sibbeston will move, will be as much as the House will accept this time around.

**Senator Watt:** Should we at least make a statement at the end to the effect that this is an outstanding issue?

**The Chairman:** I do not see anything wrong with a statement at the end.

Senator Sibbeston, would you care to add anything?

**Senator Sibbeston:** As you stated, Mr. Chairman, initially, we were concerned about three areas. One was the issue of water licences, and another was the minister's veto power with respect to authorizing decisions that the water board would make, the minister's veto over them. On the whole issue of Aboriginal rights, my impression was that the non-derogation clause was certainly the most significant matter that the Inuit people and their representatives raised. Therefore, I focused on that with a view to trying to resolve that issue. I believe we have a resolution. I think it would have been best had the clause been amended as I suggested, but it seems as if the government and the minister are not prepared to go that far. It is second best to simply delete the clause. It satisfies the Inuit people. This is the course that I think we are about to take. I have an amendment that will delete the non-derogation clause in the interests of providing clarity.

**The Chairman:** We seem to have issues brokered in this way. We have at least half or maybe even three-quarters of a loaf.

**Senator Watt:** I want to make a statement on issues that remain outstanding.

**The Chairman:** I will hear you after we have concluded this matter.

We agreed to stand the title. Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Watt:** Puis-je poser une question? L'article 82 stipule qu'il faut demander le paiement de droits pour l'utilisation de l'eau dans le but d'y déposer des déchets. Comment pouvons-nous exiger le paiement de ces droits si la terre appartient aux Inuits? Allons-nous proposer d'amender cet article?

**Le président:** Nous avons déjà parlé de cela, mais en politique il faut toujours faire des concessions et nous avons jugé que si nous nous occupions de la disposition non dérogoire, ce serait un compromis acceptable. Cela nous dérange toujours, mais c'est une chose que d'obtenir d'un ministère qu'il cède un peu de terrain et c'en est tout une autre que de lui en faire céder beaucoup. Je pense que le ministère fera marche arrière car le projet de loi que nous aurons amendé devra retourner devant la Chambre. L'amendement dont nous parlons, que le sénateur Sibbeston va proposer, sera celui que la Chambre acceptera.

**Le sénateur Watt:** Ne devrions-nous pas au moins faire une déclaration, à la fin, disant qu'il s'agit d'une question en suspens?

**Le président:** Je n'y vois aucun problème.

Sénateur Sibbeston, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Le sénateur Sibbeston:** Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, au départ, nous avons trois sujets de préoccupation. L'un concernait le paiement de droits pour l'eau, l'autre le droit de veto du ministre sur les décisions concernant les autorisations délivrées par l'Office des eaux. Pour ce qui est de la question des droits des Autochtones, je pense que le point le plus important qu'ont soulevé les Inuits et leurs représentants visait certainement la disposition non dérogoire. Par conséquent, je me suis efforcé de trouver une solution à ce problème. Je crois que nous avons une résolution. Je pense qu'il aurait mieux valu modifier l'article comme je l'avais proposé, mais on dirait que ni le gouvernement ni le ministre ne sont disposés à aller aussi loin. La deuxième solution à retenir consisterait donc à supprimer tout bonnement cet article, à la satisfaction des Inuits. C'est, à mon avis, le chemin que nous sommes sur le point de prendre. J'ai un amendement qui propose de supprimer la disposition non dérogoire pour écarter toute équivoque.

**Le président:** Cela semble être le compromis auquel nous sommes arrivés. Nous conservons au moins la moitié ou peut-être les trois quarts de ce que nous voulions.

**Le sénateur Watt:** J'aimerais faire une déclaration sur les questions en suspens.

**Le président:** Je vous écouterai une fois que nous en aurons terminé.

Nous avons convenu de réserver le titre. Le préambule est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1 est-il réservé?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 2 est-il adopté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Senator Banks:** No.

**The Chairman:** Then we will accept a motion in amendment. Has that been circulated?

**Senator Christensen:** Yes.

**Senator Sibbeston:** Mr. Chairman, I move that Bill C-33, in clause 3, page 4, be amended by deleting lines 1 to 7.

**The Chairman:** All those in favour please say yea? All those against please say nay?

**Hon. Senators:** Yea.

The motion is unanimously carried.

Shall clause 3, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 4 to 13 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 14 to 41 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 42 to 81 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 82 to 94 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 95 to 132 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 133 to 170 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 171 to 203 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall schedule 1 and schedule 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill, as amended, to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** We will work on an observation, which we will prepare in a few minutes. Is it agreed, honourable senators?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 3 est-il adopté?

**Le sénateur Banks:** Non.

**Le président:** Nous accepterons alors une motion d'amendement. A-t-elle été distribuée?

**Le sénateur Christensen:** Oui.

**Le sénateur Sibbeston:** Monsieur le président, je propose que les lignes 1 à 7 de l'article 3, à la page 4 du projet de loi C-33, soient supprimées.

**Le président:** Que tous ceux qui sont en faveur de la motion veuillent bien dire oui et que ceux qui sont contre disent non.

**Des voix:** Oui.

La motion est adoptée à l'unanimité.

L'article 3 modifié est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 4 à 13 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 14 à 41 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 42 à 81 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 82 à 94 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 95 à 132 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 133 à 170 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les articles 171 à 203 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Les annexes 1 et 2 sont-elles adoptées?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le préambule est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Puis-je faire rapport du projet de loi modifié au Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Dans quelques minutes, nous allons préparer ensemble une déclaration. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I thank honourable senators. We will now continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je vous remercie, chers collègues. Nous poursuivons à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.

---





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada – Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES

**Monday, March 19, 2002:**

*From Canadian Heritage:*

Thomas Lee, Chief Executive Officer, Parks Canada Agency;  
Susan Katz, Director, Legislation and Policy, Parks Canada  
Agency;  
Daphne Porter, Legal Counsel.

*From the Canadian Chamber of Commerce:*

Michael Murphy, Senior Vice-President, Policy;  
Scott Campbell, Policy Analyst.

**Thursday, March 21, 2002:**

*From the Canadian Nature Federation:*

Christie Spence, Manager, Wildlands Campaign.

TÉMOINS

**Le mardi 19 mars 2002:**

*Du Patrimoine canadien:*

Thomas Lee, directeur général, Agence Parcs Canada;  
Susan Katz, directrice, Législation et politique, Agence Parcs  
Canada;  
Daphne Porter, conseillère juridique.

*De la Chambre de Commerce du Canada:*

Michael Murphy, vice-président principal, Politique;  
Scott Campbell, analyste des politiques.

**Le jeudi 21 mars 2002:**

*De la Fédération canadienne de la nature :*

Christie Spence, directrice, Campagne pour la préservation des sites  
naturels.