



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

Thursday, April 18, 2002

Issue No. 27

Fourth meeting on:
Bill C-10, An Act respecting the national
marine conservation areas of Canada

WITNESS:
(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 jeudi 18 avril 2002

Fascicule n° 27

Quatrième réunion concernant:
Le projet de loi C-10, Loi concernant les aires
marines nationales de conservation du Canada

TÉMOIN:
(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:

Adams	Kelleher, P.C.
Buchanan, P.C.	Kenny
* Carstairs	Keon
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Christensen	(or Kinsella)
Cochrane	Mahovlich
Eyton	Sibbeston
Finnerty	

*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 Adams was substituted for that of the Honourable Senator Watt (*March 22, 2002*).

The name of the Honourable Senator Kenny was substituted for that of the Honourable Senator Stollery (*March 22, 2002*).

The name of the Honourable Senator Finnerty was substituted for that of the Honourable Senator Moore (*March 22, 2002*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich was substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 16, 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:

Adams	Kelleher, c.p.
Buchanan, c.p.	Kenny
* Carstairs	Keon
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Christensen	(ou Kinsella)
Cochrane	Mahovlich
Eyton	Sibbeston
Finnerty	

**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 Adams est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 22 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Stollery (*le 22 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 22 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 16 avril 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 18, 2002
(46)

[*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 Christensen, Cochrane, Kelleher, P.C., Kenny, Mahovlich, Sibbeston and Taylor (7).

Other senators present: The Honourable Senator Comeau, Stollery and Watt (3).

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 World Wildlife Fund (Canada):

Sarah Dover, Policy Advisor.

The witness from the World Wildlife Fund (Canada) made a presentation and answered questions.

The World Wildlife Fund (Canada) submitted a brief.

At 10:40 a.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-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 18 avril 2002
(46)

[*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 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 Christensen, Cochrane, Kelleher, c.p., Kenny, Mahovlich, Sibbeston et Taylor (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Comeau, Stollery et Watt (3).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire, 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 examine le projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada.

TÉMOIN:

Du Fonds mondial pour la nature (Canada):

Sarah Dover, conseillère en politiques.

Le témoin du Fonds mondial pour la nature (Canada) fait une déclaration et répond aux questions.

Le Fonds mondial pour la nature (Canada) soumet un mémoire.

À 10 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 18, 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 9:32 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are meeting this morning on Bill C-10 and will hear from Sarah Dover of the World Wildlife Fund Canada.

Ms Sarah Dover, Policy Advisor, World Wildlife Fund Canada: Mr. Chairman, thank you for inviting me to appear before you during your deliberations on Bill C-10. My function with World Wildlife Fund is to help to communicate the community activities and scientific efforts of World Wildlife Fund through to decision makers in Ottawa.

World Wildlife Fund Canada has approximately 70 staff members dispersed throughout the country and on all coasts. I am proud to be the only government relations person on staff, which reveals the bias of our organization toward being active on the ground, working with those people who are affected by what we advocate.

We sincerely appreciate the dedication of the Minister of Canadian Heritage, her staff and all parliamentarians in allowing this significant bill to reach this stage.

World Wildlife Fund Canada was founded in 1967. It is one of the nation's largest and most successful conservation organizations. We work domestically and abroad and currently enjoy the active support of more than 50,000 Canadians.

World Wildlife Fund Canada is part of a global organization with almost 5 million regular supporters, a network of 27 national organizations, 22 program offices and 5 associate organizations. World Wildlife Fund International is the world's largest independent organization dedicated to the conservation of nature.

The objective of realizing a system of representative marine protected areas by the year 2010 is a major priority for World Wildlife Fund Canada. Our work toward this goal has included the opening of Atlantic and Pacific regional offices in Halifax and Prince Rupert respectively.

We have also published an authoritative scientific work entitled, "Planning for Representative Marine Protected Areas: A framework for Canada's Oceans." This classification system is made easy to understand through an accompanying map.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été déposé le projet de loi C-10 concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, se réunit aujourd'hui à 9 h 32 afin d'étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous nous réunissons ce matin au sujet du projet de loi C-10 et nous accueillons Sarah Dover du Fonds mondial pour la nature (Canada).

Mme Sarah Dover, conseillère en politiques, Fonds mondial pour la nature (Canada): Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant vous dans le cadre de vos délibérations sur le projet de loi C-10. Au Fonds mondial pour la nature, ma tâche est de communiquer aux décideurs en poste à Ottawa les activités communautaires de même que les efforts sur le plan scientifique du Fonds mondial pour la nature.

Le Fonds mondial pour la nature (Canada) a un effectif d'environ 70 personnes réparties un peu partout au pays et le long de toutes les côtes. Je suis fière d'être la seule personne à l'effectif affectée aux relations gouvernementales, ce qui est très révélateur de l'importance qu'attache notre organisme à notre présence sur le terrain, à travailler avec les gens qui sont touchés par ce que nous défendons.

Nous tenons à remercier sincèrement le ministre du Patrimoine canadien, les membres de son personnel et tous les parlementaires qui ont permis, grâce à leur travail acharné, à cet important projet de loi de parvenir à ce stade.

Le Fonds mondial pour la nature (Canada) a été fondé en 1967. Il s'agit de l'un des plus importants et prospères organismes de conservation au pays. Nous oeuvrons au Canada et à l'étranger et nous recevons actuellement l'appui actif de plus de 50 000 Canadiens et Canadiennes.

Le Fonds mondial pour la nature (Canada) fait partie d'un organisme mondial qui compte près de 5 millions de membres réguliers, un réseau de 27 organismes nationaux, 22 bureaux de coordination des secteurs et cinq organismes associés. Le Fonds mondial pour la nature (international) est le plus important organisme indépendant au monde qui se consacre à la conservation de la nature.

Une importante priorité du Fonds mondial pour la nature (Canada) est de réaliser un réseau d'aires marines protégées représentatives d'ici 2010. Pour atteindre cet objectif, nous avons notamment ouvert des bureaux régionaux à Halifax, du côté de l'Atlantique, et à Prince Rupert, du côté du Pacifique.

Nous avons également publié un document scientifique référentiel intitulé, «Planning for Representative Marine Protected Areas: A framework for Canada's Oceans». Ce système de classification est facile à comprendre grâce à la carte qui l'accompagne.

With the permission of the Chair, I will leave these materials with the clerk for the benefit of any interested senators, researchers and staff members.

World Wildlife Fund has been committed to the passage of this bill since its inception.

Again, with the permission of the Chair, I will leave with the clerk two documents that detail the WWF position on Bill C-10. The first is our submission to the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage and the second is a briefing note released following committee stage.

Please note that in the evolution of these documents, the committee chose to accept some amendments proposed by WWF, but certainly not all. While we were disappointed by some of these omissions, we feel that this is a good bill that will work “on the water” and at the community level. We strongly urge you to consider the important issues surrounding this bill and ultimately return it to the Senate without amendment.

In the 2001 Speech from the Throne, Governor General Adrienne Clarkson stated the following:

Canadians are the guardians of a significant percentage of the world's wilderness and wildlife. The Government will invest in the creation of new national parks and implement a plan to restore existing parks to ecological health. It will work with its partners toward more integrated, sustainable management of Canada's oceans. And it will re-introduce legislation for marine conservation areas and to protect species at risk.

The commitment to marine conservation was a reiteration of previous commitments by the government in earlier Speeches from the Throne and Red Books. Bill C-10 will allow the government, through a synchronized effort by Fisheries and Oceans Canada, Environment Canada and Parks Canada, to proceed toward an ambitious and necessary vision of a national system of marine protected areas.

The need for marine conservation has never been more urgent. Our rich marine resources are under increasing threats. Further, our international commitments to preserve our unique marine environment have far outpaced our domestic performance.

In June 1992, Canada signed and ratified the Convention on Biological Diversity, which includes a commitment to establish a system of protected areas. Canada is truly a maritime nation and the good fortune of our national heritage comes with a great responsibility to protect and manage it wisely.

Eleven of 13 provinces and territories have coastal components. We can boast the largest coastline and the second largest continental shelf in the world. We are home to a wide

Avec la permission du président, je laisserai ces documents au greffier à l'intention des sénateurs, sénateurs, attachés de recherche et membres du personnel que cela intéresserait.

Le Fonds mondial pour la nature est déterminé à voir ce projet de loi adopté depuis qu'il a été déposé.

Encore une fois, avec la permission du président, je laisserai au greffier deux documents qui donnent les détails de la position du FMN sur le projet de loi C-10. Il y a d'abord le mémoire que nous avons présenté au Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes, et ensuite une note d'information publiée après l'étape du comité.

Vous constaterez que dans l'évolution de ces documents, le comité a adopté certains amendements proposés par le WWF, mais bien évidemment pas tous. Bien que nous soyons déçus du fait de certaines omissions, nous estimons qu'il s'agit d'un bon projet de loi qui donnera de bons résultats «sur l'eau» et au niveau communautaire. Nous vous prions très instamment d'examiner les questions importantes qui font l'objet de ce projet de loi et, en bout de ligne, de le renvoyer au Sénat sans amendement.

Dans le discours du Trône 2001, la Gouverneure générale Adrienne Clarkson disait ce qui suit:

Les Canadiens sont les gardiens d'une part importante de la faune et de la flore de la planète. Le gouvernement investira donc dans la création de parcs nationaux et mettra en oeuvre un plan pour rétablir l'intégrité écologique de ceux qui existent déjà. Il travaillera de concert avec ses partenaires en faveur d'une gestion durable plus intégrée des océans du Canada. Et il présentera à nouveau le projet de loi sur les aires marines de conservation et sur la protection des espèces en péril.

L'engagement vis-à-vis de la conservation marine était une réitération d'engagements précédents pris par le gouvernement dans d'autres discours du Trône et Livres rouges. Le projet de loi C-10 permettra au gouvernement, grâce aux efforts synchronisés de Pêches et Océans Canada, Environnement Canada et Parcs Canada, de s'orienter vers une vision ambitieuse et nécessaire d'un réseau national d'aires marines protégées.

La conservation marine n'a jamais été aussi urgente. Nos riches ressources marines sont de plus en plus menacées. En outre, nos engagements pris à l'échelle internationale de protéger notre environnement marin unique ont de loin dépassé nos résultats au pays.

En juin 1992, le Canada ratifiait la Convention sur la diversité biologique, qui comporte un engagement de créer un réseau d'aires protégées. Le Canada est vraiment une nation maritime et la bonne fortune de notre patrimoine national s'accompagne d'une grande responsabilité de le protéger et de le gérer judicieusement.

Onze des 13 provinces et territoires ont des éléments côtiers. Nous avons la plus longue ligne de côte au monde et nous venons au deuxième rang pour ce qui est de la superficie de notre plateau

range of marine habitats, including rocky shores, sandy beaches, algal reefs, kelp forests, coral reefs, estuaries, seagrass beds, coastal marshes and mud flats.

Canada's marine heritage includes values analogous to underwater Banff and Jasper national parks, but they are unrecognized and unprotected.

Bill C-10 is a critical step toward enabling the government to proceed with effective marine conservation. Marine conservation areas, or MCAs, can address some of the most serious threats facing marine environments, including habitat destruction, overexploitation, overfishing and pollution.

The laudable goal of Bill C-10 is to establish a system of representative marine protected areas for the benefit, education and enjoyment of the people of Canada and the world.

A key strength of Bill C-10 is the interrelationship established between conservation and sustainable development. The most striking difference between the Canada National Parks Act and this bill is the omnipresence of sustainable development in the latter.

Bill C-10 rightly amends the Canada National Parks Act and moves the relevant responsibility into a separate bill that expressly considers the needs of the special marine environment and the coastal communities that are economically and culturally dependent on oceans.

In consideration of the special needs of the marine environment, Bill C-10 requires MCAs to be managed "without compromising the structure and function of the ecosystems, including the submerged lands and water column, with which they are associated." This section of the bill, and others, relieves Parks Canada of the burden of attempting marine conservation with legislation that was drafted with a terrestrial context in mind.

In this same vein, Bill C-10 acknowledges the reality of the relationship between coastal communities and oceans.

Any MCA that lacks community support will fail in its conservation aims. Bill C-10 ensures that coastal communities will be empowered to determine if they want an MCA and integrates them into the establishment and management processes.

The bill requires community consultation as a precondition of the development of marine conservation area policy and the establishment and modification of specific sites. Communities must also be involved in the development of the local advisory committees. These legislative provisions, coupled with Parks Canada policy and guidelines, will ensure that coastal communities will be effectively involved.

continental. Nous retrouvons chez nous un vaste éventail d'habitats marins, notamment des rivages rocheux, des plages sablonneuses, des récifs d'algues, des forêts de varech, des récifs coralliens, des estuaires, des herbiers, des marais maritimes et des vasières.

Le patrimoine marin du Canada comprend des valeurs analogues à ce que représenteraient sous l'eau les parcs nationaux de Banff et de Jasper, mais il n'est pas reconnu ni protégé.

Le projet de loi C-10 est une étape cruciale qui va permettre au gouvernement de faire de la conservation marine efficace. Les aires marines de conservation (ou AMC) peuvent régler quelques-unes des plus graves menaces auxquelles les milieux marins sont confrontés, notamment la destruction des habitats, la surexploitation, la surpêche et la pollution.

L'objectif louable du projet de loi C-10 est de créer un réseau d'aires marines de conservation représentatives pour le bienfait, l'éducation et l'agrément de la population canadienne et mondiale.

Un point fort du projet de loi C-10 est la relation réciproque établie entre la conservation et le développement durable. La différence la plus frappante entre la Loi sur les parcs nationaux du Canada et le présent projet de loi est l'omniprésence du développement durable dans ce dernier.

Le projet de loi C-10 vient à juste titre modifier la Loi sur les parcs nationaux du Canada et transfère la responsabilité pertinente dans un projet de loi distinct qui examine précisément les besoins du milieu marin particulier et des collectivités côtières qui dépendent économiquement et culturellement des océans.

Compte tenu des besoins particuliers de l'environnement marin, le projet de loi C-10 nécessite que les AMC soient gérées «sans compromettre les éléments et fonctions des écosystèmes des terres immergées qui en font partie et des eaux qui les recouvrent». Cet article du projet de loi, de même que d'autres, soulage Parcs Canada du fardeau d'essayer de conserver le milieu marin à l'aide d'une mesure législative qui a été rédigée avec un contexte terrestre à l'esprit.

Dans la même veine, le projet de loi C-10 reconnaît la réalité du lien qui existe entre les océans et les collectivités côtières.

Une AMC qui n'a pas l'appui de ses collectivités n'atteindra jamais ses objectifs de conservation. Le projet de loi C-10 fait en sorte que les collectivités côtières auront les pouvoirs nécessaires pour déterminer si elles veulent une AMC, en plus de les intégrer dans les processus de création et de gestion.

Le projet de loi nécessite une consultation des collectivités comme condition préalable à l'élaboration d'une politique en matière d'aires marines de conservation ainsi qu'à la création et à la modification de sites précis. Les collectivités doivent également participer à la mise sur pied de comités consultatifs locaux. Ces dispositions législatives, conjuguées aux lignes directrices et politiques de Parcs Canada, feront en sorte que les collectivités seront effectivement des parties prenantes.

The zoning provisions of Bill C-10 elucidate the marriage between conservation and sustainable development in Bill C-10. These provisions require the minister to designate specific areas of high protection and areas of sustainable development within each MCA. Another positive aspect of zoning is flexibility. The management planning process may identify more than two types of zones and therefore creatively considers the needs of communities and conservation.

The community investment in the management planning process is protected through the permitting provisions that require that all permits be consistent with the management and interim management plans. Cooperation is an underlying principle of the bill. Sections pertaining to consultation with communities also include consultation with other orders of government and relevant departments within the federal government. Further, the bill was modified through the House of Commons standing committee to ensure there is a clear course of action when clear title to the lands is not apparent.

Bill C-10 rightly does not abandon positive aspects of the Canada National Parks Act. Many of the framework elements for the establishment and management processes are similar. For example, many of the parliamentary review and reporting requirements will be familiar to this committee and to all parliamentarians. These processes have been honed through the terrestrial experience.

The inclusion of the precautionary principle in the preamble and the management planning sections of this bill is a positive feature. Bill C-10 sets ecosystem management and the precautionary principle as the primary considerations in the establishment of management plans. This will allow the management planning process to take preventive actions when there is evidence of harm but full scientific certainty cannot be achieved. The precautionary principle in this context recognizes the complexity and persistent unknowns associated with the science of the marine environment.

In closing, we once again urge you to pass Bill C-10 without amendments. The enactment of this bill will allow communities, First Nations, environmental groups, stakeholders, governments and others to move forward on the goal of establishing a system of representative marine protected areas in Canada.

The passage of this bill will allow for immediate progress on the establishment of two key sites: Western Lake Superior and Gwaii Haanas Marine Conservation Area Reserve. These two sites are overdue for designation and their speedy establishment would be a welcome signal of government intent to move forward.

I would be remiss if I did not also mention the issue of funding for marine conservation. The last federal budget, understandably preoccupied with issues of national security, neither funded Fisheries and Oceans Canada's oceans strategy nor Parks

Les dispositions relatives au zonage du projet de loi C-10 élucident le mariage entre la conservation et le développement durable dans le projet de loi C-10. Ces dispositions exigent du ministre qu'il désigne des aires précises de protection élevée ainsi que des aires de développement durable au sein de chaque AMC. Un autre aspect positif du zonage est la souplesse. Le processus de planification de gestion peut cerner plus de deux types de zones et, par conséquent, examine de façon créatrice les besoins des collectivités et la conservation.

L'investissement des collectivités dans le plan directeur est protégé par les dispositions de délivrance de permis qui stipulent que tous les permis doivent être conformes au plan directeur provisoire et au plan directeur. La collaboration est un principe sous-jacent du projet de loi. Les articles qui ont trait à la consultation des collectivités comportent également la consultation d'autres paliers de gouvernement et ministères pertinents au niveau fédéral. En outre, le comité permanent de la Chambre des communes a modifié le projet de loi de façon à s'assurer qu'il y ait un plan d'action clair lorsque le titre de propriété des terres n'est pas évident.

Le projet de loi C-10, à juste titre, ne laisse pas tomber les aspects positifs de la Loi sur les parcs nationaux du Canada. Un grand nombre des éléments-cadres des processus de gestion et de création sont semblables. Par exemple, un grand nombre des exigences en matière de rapports et de suivi parlementaire ne seront pas étrangères pour les membres de votre comité et tous les parlementaires. Ces processus ont été perfectionnés dans le cadre de l'expérience terrestre.

L'inclusion du principe de la prudence dans le préambule et les articles portant sur le plan directeur du projet de loi est une caractéristique positive. Le projet de loi C-10 fait de la gestion des écosystèmes et du principe de la prudence les principaux enjeux de l'établissement de plans directeurs. Ainsi, dans le cadre de la planification de gestion, on pourra prendre des mesures préventives lorsqu'il y aura des preuves de préjudice sans pour autant avoir une certitude scientifique totale. Dans ce contexte, le principe de la prudence reconnaît la complexité et les inconnues persistantes liées à la science du milieu marin.

En conclusion, nous vous exhortons une fois de plus à adopter sans le modifier le projet de loi C-10. La promulgation de ce projet de loi permettra aux collectivités, aux Premières nations, aux groupes écologistes, aux parties intéressées, aux gouvernements et à d'autres intervenants d'aller de l'avant et d'établir un réseau d'aires marines protégées représentatives au Canada.

L'adoption du projet de loi permettra d'avancer immédiatement vers l'établissement de deux grands sites: le lac Supérieur Ouest et la réserve de l'aire marine de conservation Gwaii Haanas. Il est plus que temps que ces deux sites soient désignés et par leur création rapide, le gouvernement donnerait le signal attendu de son intention d'aller de l'avant.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner non plus la question du financement de la conservation marine. Le dernier budget fédéral, et c'est compréhensif compte tenu des questions de sécurité nationale, ne prévoyait aucun fonds à l'égard de la stratégie de

Canada's establishment of new areas. The lack of funding for coordination, vision building, establishment and maintenance of national parks, marine protected areas and marine conservation areas is of serious concern to World Wildlife Fund.

Thank you once again for including WWF in your deliberations on Bill C-10. I certainly welcome questions from the committee.

Senator Cochrane: In your brief, you mentioned two sites that you are looking at, Western Lake Superior and the Gwaii Haanas Marine Conservation Area Reserve. What is it specifically about these two areas?

Ms Dover: All the areas that are designated as potential sites for marine conservation areas have a number of key components. The most important is community support, which Western Lake Superior has, as does Gwaii Haanas, although certainly more discussion is needed on the north coast of B.C. in respect of that site.

The other consideration is that they are ecologically important, are of a sufficient size and have marine values associated with them.

Senator Cochrane: What types of marine values do they have?

Ms Dover: That is decided on a case-by-case basis. Sites established by Parks Canada would be large and representative of the ecosystem in which they are contained. Imagine if you will, forming a representative committee of a larger group within society. If you were to form a committee of engineers, who would need to be on that committee to make it representative of the whole? The approach to selecting key areas that will provide for lasting representation of those larger ecosystems is somewhat similar.

Senator Cochrane: How long would it take, from the time that you find a designated site, until it is up and running?

Ms Dover: I wish that we had more experience with this. However, much of that depends on the progress of consultations with the community. They are, by their very nature, slow discussions.

Senator Cochrane: I am assuming that the community and all the other groups are in agreement with this.

Ms Dover: We begin with an initial proposal as suggested by the best science available, and then proceed through a process of consultation to develop an interim management plan and to gauge support within the community.

Senator Cochrane: One question that has arisen regularly during the committee's discussion of Bill C-10 is the potentially negative impact on the livelihoods of those who work in industries. I am thinking here about the fishery. Could you tell the committee how, if at all, you foresee this proposed legislation impacting on that industry?

gestion des océans de Pêches et Océans Canada ni de la création de nouvelles aires par Parcs Canada. Le manque de fonds pour la coordination, l'élaboration d'une vision, l'établissement et le maintien de parcs nationaux, d'aires marines protégées et d'aires marines de conservation est une grande préoccupation pour le Fonds mondial de la nature.

Encore une fois, merci d'inclure le WWF dans vos délibérations au sujet du projet de loi C-10. Je serai des plus heureuses de répondre à vos questions.

Le sénateur Cochrane: Dans votre mémoire, vous avez mentionné deux sites, le lac Supérieur Ouest et la réserve de l'aire marine de conservation Gwaii Haanas. Qu'y a-t-il de particulier au sujet de ces deux zones?

Mme Dover: Toutes les aires désignées comme sites éventuels d'aires marines de conservation présentent des éléments clés. Le plus important est le soutien des collectivités, ce qui est le cas pour le lac Supérieur Ouest, également pour Gwaii Haanas, quoique d'autres discussions sont de toute évidence nécessaires sur la côte nord de la Colombie-Britannique relativement à ce site.

L'autre aspect est que ce sont des sites importants sur le plan écologique, qu'ils ont une taille suffisante et ont des valeurs marines.

Le sénateur Cochrane: Quelles sortes de valeurs marines ont-ils?

Mme Dover: Ces valeurs sont déterminées au cas par cas. Les sites établis par Parcs Canada seraient grands et représentatifs de l'écosystème dans lequel ils se trouvent. Pensez, par exemple, à la formation d'un comité représentatif d'un groupe plus large de la société. Si vous deviez constituer un comité d'ingénieurs, qui devrait en faire partie pour que le comité soit représentatif de l'ensemble? La sélection des principales aires qui procureront une représentation durable des écosystèmes plus larges suit en quelque sorte un modèle semblable.

Le sénateur Cochrane: Combien de temps s'écoulera-t-il entre le moment où vous trouvez un site désigné et sa création et son exploitation?

Mme Dover: J'aimerais bien avoir plus d'expérience à ce sujet. Cependant, une grande partie de tout cela dépend de l'avancement des consultations au sein de la collectivité. De par leur nature même, ces discussions progressent lentement.

Le sénateur Cochrane: Je suppose que la collectivité et tous les autres groupes sont d'accord avec ce processus.

Mme Dover: Nous commençons par une première proposition fondée sur les meilleures données scientifiques disponibles, puis nous passons au processus des consultations pour élaborer un plan directeur provisoire et évaluer le soutien au sein de la collectivité.

Le sénateur Cochrane: Une question qui a été soulevée de façon régulière dans le cadre des discussions sur le projet de loi C-10 au sein du comité, c'est l'incidence négative éventuelle sur les moyens de subsistance des personnes qui travaillent dans les industries. Je pense dans le présent cas à la pêche. Pourriez-vous dire aux membres du comité l'incidence, le cas échéant, que la présente mesure législative proposée aurait selon vous sur cette industrie?

Ms Dover: Marine conservation areas are a unique type of protected area. They are not small, what we call “NTZs,” or no take zones, but areas of high protection that would not allow for fishing. Marine conservation areas are bold, so they are large. They may include within them zones where fishing would not be allowed. They are managed for sustainable development in consideration of community needs.

We know from our experience with marine protected areas in other parts of the world that in these types of conservation initiatives, fishing is the industry that tends to benefit most. That is because when we can protect those aspects of the ecosystem that the fish rely upon in order to maintain healthy populations, we ensure the survival of healthy fisheries.

Senator Comeau: It is always a pleasure to join the committee in discussion of subjects such as this. Ms Dover, I should like to thank you for appearing and giving us your ideas and for the enthusiasm with which you approach the subject. I share quite a few of the viewpoints that you have raised today on the subject of protecting our environment.

However, my understanding of this bill — and I have read it many times — is that it is not a marine or a habitat or fisheries protection bill. That is not the intent. The intent of the bill, if I understand it correctly, is to create representative areas for visitor enjoyment and education and to preserve them for future generations. Is my reading of it incorrect?

On page 4 of your presentation you refer to protecting habitat, including rocky shores, sandy beaches, mud flats, et cetera. You used the words “unprotected” and “serious threats facing marine environments including habitat destruction, overexploitation and overfishing and pollution.” Also, in some of your responses to Senator Cochrane, you referred to “conservation initiatives.” These are all goals and objectives that I entirely support. However, according to the minister, this is not the intent of the bill. Am I right?

Ms Dover: Perhaps we may be saying the same thing, but using slightly different language. Certainly it is not the intent of the bill to establish areas of unmitigated protection to preserve against all activities in the water. It certainly is the intent of the bill to strike what I would describe as, not a balance between sustainable development and environment, but rather a healthy coexistence.

Senator Comeau: The bill refers to using the management tools of sustainable development, to the goal of sustainable development and to the precautionary principle. However, getting back to the bottom line, if this bill has an objective other than the establishment of representative marine protected areas, I think we have been misled.

I raise this because, in your presentation, you frequently mention the concept of marine protected areas, which, as you know, fall under the Oceans Act. At the end of the day, that act is

Mme Dover: Les aires marines de conservation sont un type unique d'aires protégées. Elles ne sont pas petites, ce que nous appelons des zones à ne pas exploiter, mais ce sont des zones de haute protection dans lesquelles il ne serait pas permis de pêcher. Les aires marines de conservation sont accores, de sorte qu'elles sont vastes. Elles peuvent comprendre des zones où la pêche ne serait pas permise. Elles sont gérées en vue du développement durable, en fonction des besoins de la collectivité.

L'expérience des aires marines protégées dans d'autres régions du monde nous a enseigné que dans ces types d'initiatives de conservation, la pêche est l'industrie qui tend le plus à en tirer parti. La raison en est que nous pouvons protéger les aspects de l'écosystème sur lesquels les poissons comptent pour maintenir des populations en santé, que nous garantissons la survie de pêcheries en santé.

Le sénateur Comeau: C'est toujours un plaisir de se joindre au comité lorsqu'on discute de tels sujets. Madame Dover, j'aimerais vous remercier d'être venue témoigner et de nous faire part de vos idées et de nous transmettre l'enthousiasme avec lequel vous abordez la question. Je partage bon nombre des points de vue que vous avez soulevés aujourd'hui sur la protection de notre environnement.

Cependant, ce que je crois comprendre de ce projet de loi — et je l'ai lu à maintes reprises —, c'est qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi sur la protection des pêcheries, de l'habitat ou des aires marines. Ce n'est pas son intention. Si je comprends bien, ce projet de loi vise à créer des aires représentatives pour le bénéfice et l'éducation des visiteurs et à protéger ces aires pour les générations à venir. Est-ce que je me trompe?

À la page 4 de votre exposé, vous parlez de protéger l'habitat, y compris les rivages rocheux, les plages sablonneuses, les vasières, et cetera. Vous avez utilisé les mots «non protégées» et «menaces sérieuses auxquelles sont confrontés les milieux marins, y compris la destruction de l'habitat, la surexploitation et la surpêche de même que la pollution». En outre, dans quelques-unes de vos réponses au sénateur Cochrane, vous avez parlé d'«initiatives de conservation». Ce sont là tous des objectifs que j'appuie à 100 p. 100. Cependant, selon la ministre, telle n'est pas l'intention du projet de loi. Ai-je raison?

Mme Dover: Nous disons peut-être la même chose, mais en employant des mots quelque peu différents. Il est évident que le projet de loi ne vise pas à établir des aires de protection véritable à protéger contre toutes les activités liées à l'eau. Le projet de loi cherche de toute évidence à créer non pas ce que j'appellerais un équilibre entre le développement durable et l'environnement, mais plutôt une coexistence saine.

Le sénateur Comeau: Le projet de loi parle de recourir aux outils de gestion du développement durable, il traite de l'objectif du développement durable et du principe de la prudence. Cependant, si l'on revient à l'essentiel, si ce projet de loi a un objectif autre que l'établissement d'aires marines protégées représentatives, je pense qu'on nous a trompés.

Je soulève ce point parce que, dans votre exposé, vous mentionnez souvent la notion d'aires marines protégées qui, comme vous le savez, relèvent de la Loi sur les océans. En fin de

under the Department of Fisheries and Oceans. Unfortunately, the concept of marine protected areas is one of the tools that we have not used since 1997. Although the bill was not introduced by my party, we supported it fully. As it is, we are not protecting those areas. Are we now, through another means such as marine conservation areas, doing what we should have done through the marine protected areas initiative of the Oceans Act?

I return to the fact that you refer to “marine protected areas,” which is different. Could you comment on that? Am I wrong about that also?

Ms Dover: There are two important points that you raise. On the degree of protection, or the purpose of MCAs, it sounds like we are entirely on the same page. Please understand that we hire people who live in the communities where they work. It is absolutely fundamental that communities support a proposal for an MCA. We would not support a proposal that did not have the involvement of the respective community or of the First Nations. As part of that management planning process, the needs of the coastal community must be implemented.

The purpose of the bill is conservation. We achieve that by developing a marriage between sustainable development and conservation needs. If we were to spend a community's time and investment in establishing an area that did not effectively conserve the environment, then it would hardly be worth their time. It is important that we achieve conservation in a way that does not abuse the faith of coastal communities.

Senator Comeau: Could we stay on that question of coastal communities' involvement? I understand you have a small office in Halifax. Do you have one on the West Coast as well?

Ms Dover: Yes. Our Pacific regional office is in Prince Rupert.

Senator Comeau: How many people are in the Halifax office?

Ms Dover: I believe there are approximately five.

Senator Comeau: Do you know how much fishing there is out of Halifax?

Ms Dover: No.

Senator Comeau: There is very little, by the way. The fishing communities are not in Halifax. It reminds me of the time ministers flew to Halifax and returned saying how great it was to visit the Maritimes.

Senator Cochrane: Atlantic Canada.

Senator Comeau: That is right. For the coastal communities, consultation involves meeting with the people who are actually involved in the industry — the fisher people, although I still prefer the word “fishermen” — and who work in the plants. They

compte, la loi relève du ministère des Pêches et des Océans. Malheureusement, le concept des aires marines protégées est l'un des outils que nous n'avons pas utilisés depuis 1997. Même si le projet de loi n'a pas été présenté par mon parti, nous l'avons appuyé entièrement. Pour l'instant, nous ne protégeons pas ces aires. Sommes-nous, par d'autres moyens comme les aires marines de conservation, en train de faire ce que nous aurions dû faire à l'aide de l'initiative des aires marines protégées découlant de la Loi sur les océans?

Je reviens au fait que vous parlez d'«aires marines protégées», ce qui est tout à fait différent. Qu'en pensez-vous? Est-ce que je me trompe là-dessus également?

Mme Dover: Vous soulevez deux points très importants. Pour ce qui est de la protection, ou de la raison d'être des AMC, il me semble que nous sommes tout à fait au diapason. Il vous faut comprendre que nous engageons des gens qui vivent dans les communautés où ils travaillent. Il est absolument essentiel que les collectivités appuient une proposition d'AMC. Nous n'appuierions aucune proposition à laquelle ne souscriraient pas les Premières nations ou les collectivités concernées. Pour ce qui est du plan directeur, les besoins de la collectivité côtière doivent être mis en oeuvre.

La raison d'être du projet de loi, c'est la conservation. C'est un objectif que nous atteignons en mariant le développement durable et les besoins en matière de conservation. S'il nous fallait consacrer le temps et l'investissement d'une collectivité dans l'établissement d'une aire qui ne protégerait pas efficacement l'environnement, alors nous leur ferions perdre leur temps. Il est important d'atteindre cet objectif de conservation d'une façon qui n'abuse pas de la confiance des collectivités côtières.

Le sénateur Comeau: Pourrions-nous en tenir à la question de la participation des collectivités côtières? Je crois comprendre que vous avez un petit bureau à Halifax. En avez-vous également un sur la côte Ouest?

Mme Dover: Oui. Notre bureau régional du Pacifique se trouve à Prince Rupert.

Le sénateur Comeau: Combien de gens travaillent au bureau de Halifax?

Mme Dover: Je pense qu'il y en a environ cinq.

Le sénateur Comeau: Savez-vous s'il y a beaucoup de pêche qui se fait à partir d'Halifax?

Mme Dover: Non.

Le sénateur Comeau: En passant, il y en a très peu. Les collectivités de pêcheurs ne se trouvent pas à Halifax. Cela me rappelle l'époque où des ministres prenaient l'avion à destination d'Halifax et revenaient en disant à quel point il était agréable de visiter les Maritimes.

Le sénateur Cochrane: Le Canada Atlantique.

Le sénateur Comeau: Vous avez raison. Pour les collectivités côtières, consultation est synonyme de rencontre avec les gens qui font effectivement partie de l'industrie — les personnes qui pratiquent la pêche, même si je préfère encore utiliser le mot

have evolved a consultation process with the Department of Fisheries and Oceans over many years. It may not be the best of relationships, but at least they know one another. Sometimes in this business of dealing with government, it is the “devil you know” syndrome — at least you know what to expect.

Now we have a brand-new group arriving in those communities where people are busy trying to fish and earn a living. This proposed new group is a Parks Canada agency, which will consult with these people on creating marine conservation areas. The people will say, “We have already had consultations on marine protected areas.” To which someone from this new group will reply, “That is different because this is to conserve; the other is to protect.” Do you have any idea what kind of confusion this will create in those communities, where government should try to keep things simple and straightforward because these people are busy trying to earn a living? As I understand it, it is a new protective force.

A Parks Canada presence has been proposed in the bill to enable policing and enforcement in these conservation areas. The minister would appoint the agency. My fear is that it might in fact backfire in the efforts to create marine protected areas and marine conservation areas, because people will be fed up and they will say, “No, we do not want to hear any more about this.” Why was the issue not left under the Oceans Act rather than put in this new bill?

Ms Dover: I both agree and disagree with you.

Senator Comeau: I always like that.

Ms Dover: That is always the safe position to take.

There are approximately 19 departments that have various marine responsibilities. To say that one department should have jurisdiction over marine is as ambitious as saying one department should have jurisdiction over land.

Senator Comeau: There would be a lead ministry.

Ms Dover: Yes. Now, marine protected areas or marine conservation areas — and I am happy to make that distinction with you — are tools of conservation. We have similar types of tools implemented by different departments in a terrestrial context. Marine conservation and marine protected areas are fundamentally different. In marine protected areas — and Fisheries and Oceans will confirm this if you follow up with them — they have no intention of ever doing things like sustainable development within protected areas. They are different conservation tools. Marine protected areas as implemented by Fisheries and Oceans are small areas with high protection of key features such as spawning grounds.

Think of a marine conservation area as less of a national park and more an area of conscious management. They are different and complimentary tools.

«pêcheurs» — et ceux qui travaillent dans les usines. Au fil des ans, ils ont fini par mettre au point un processus de consultation avec le ministère des Pêches et des Océans. Ce n'est peut-être pas la plus grande des relations, mais du moins ils se connaissent. Parfois, lorsque vous avez à traiter avec le gouvernement, c'est le syndrome «de la personne que l'on connaît» — au moins vous savez à quoi vous attendre.

Maintenant, nous avons un groupe tout à fait nouveau qui débarque dans ces collectivités où les gens s'affairent à pêcher et à gagner leur vie. Ce nouveau groupe relève de Parcs Canada et consultera les gens sur la création d'aires marines de conservation. Les gens diront, «nous avons déjà tenu des consultations sur les aires marines protégées». À quoi une personne du nouveau groupe répondra, «c'est différent, car cette mesure-ci vise la conservation; l'autre parlait de protection». Avez-vous idée de la confusion que cela engendrera dans les collectivités, alors que le gouvernement devrait essayer de garder les choses simples car ces gens essaient de gagner leur vie? Ce que j'en comprends, c'est une nouvelle force protectrice.

Il est proposé dans le projet de loi une présence de Parcs Canada afin de favoriser le maintien de l'ordre et l'exécution de la loi dans ces aires de conservation. Le ministre nommerait l'agence. Ce que je crains, c'est que cela se retourne contre nous pour ce qui est des efforts de créer des aires marines protégées et des aires marines de conservation car les gens seront tannés et diront, «non, nous ne voulons plus rien entendre à ce sujet». Pourquoi n'a-t-on pas laissé le tout à l'application de la Loi sur les océans au lieu de venir l'intégrer à ce nouveau projet de loi?

Mme Dover: Je suis à la fois en accord et en désaccord avec vous.

Le sénateur Comeau: J'aime toujours ça.

Mme Dover: C'est toujours la position sûre à prendre.

Il y a environ 19 ministères qui ont diverses responsabilités au plan marin. Dire qu'un ministère devrait avoir compétence sur les questions marines est aussi ambitieux que de dire qu'un ministère devrait avoir compétence sur les questions terrestres.

Le sénateur Comeau: Il y aurait un ministère responsable.

Mme Dover: Oui. Maintenant, les aires marines protégées ou les aires marines de conservation — et je suis heureuse de vous présenter cette distinction — sont des outils de conservation. Nous avons des outils semblables qui sont mis en oeuvre par différents ministères dans un contexte terrestre. Les aires marines de conservation et les aires marines protégées sont fondamentalement différentes. Dans les aires marines protégées — Pêches et Océans vous le confirmera si vous le lui demandez — ils n'ont pas du tout l'intention de faire des choses comme du développement durable dans les aires protégées. Ce sont des outils de conservation différents. Les aires marines protégées, telles qu'elles sont mises en oeuvre par Pêches et Océans, sont de petites zones où on accorde une protection élevée aux principales caractéristiques telles que les lieux de ponte.

Songez à une aire marine de conservation comme étant un peu moins un parc national et plus une zone de gestion consciencieuse. Ce sont des outils différents et complémentaires.

Having said that, it is absolutely key that there be coordination, especially when dealing with coastal communities, between the various departments. This strikes to the very core of the final message that I left you with — we are desperate for funding for the Department of Fisheries and Oceans to allow them to be successful in their coordination efforts.

As long as the oceans strategy remains unfunded, there will not be a successful coordination effort among the three departments. That does not preclude success by the various departments on a site-by-site basis. However, a bold, ambitious vision for marine conservation and marine protected areas in Canada cannot occur without funding for an ocean strategy.

Senator Comeau: You indicated that the bill called for a full consultation process. Could you tell me which clause in the bill states that?

Ms Dover: Clause 10.

Senator Comeau:

The Minister shall provide opportunities for consultation with relevant federal and provincial ministers and agencies and affected coastal communities...

With whom do they consult? Do they go to Halifax and meet with the Halifax fisher people?

The Chairman: It says “affected coastal communities.”

Ms Dover: If I may direct your attention to the definitions portion of the proposed legislation, there is a definition to clarify this very issue.

If I may take an apologist stance, legislation is a meek public relations tool. It is certainly the case with national parks, as well as marine conservation areas, that legislation complements extremely exhaustive guidelines for the establishment and management of the areas. One of the successes of the national parks system has been building a history of successful consultation.

The Chairman: The original bill said the minister shall provide opportunities for consultation with affected communities. Now it says the minister shall consult; that is different. What bothers me is that it seems to assume that the thoughts of all those in an affected community are one and the same. They may not be, particularly on the West Coast, where some people are thinking about oil development while others might be thinking of ground fishing or something like that.

Is there any indication in the bill of who is to be listened to? Will it be the person who wishes to do some placer mining, which is sifting the seabed, and really disturbs the fishery? This is done off Southwest Africa to get at gold and diamonds. There is also drilling of oil wells, which do very little damage to the sea floor. A

Cela étant dit, il est absolument essentiel qu'il y ait une coordination, en particulier lorsqu'il est question de collectivités côtières, entre les divers ministères. Cela va au coeur même du message final que je vous ai laissé — nous cherchons désespérément à ce que le ministère des Pêches et des Océans reçoive les fonds nécessaires pour réussir dans ses efforts de coordination.

Tant que la stratégie sur les océans n'aura pas les fonds nécessaires, il n'y aura aucun effort de coordination fructueux entre les trois ministères. Cela ne veut pas dire que les différents ministères ne réussiront pas au site par site. Cependant, une vision audacieuse, ambitieuse pour des aires marines de conservation et des aires marines protégées au Canada ne peut se faire s'il n'y a pas les fonds nécessaires pour une stratégie des océans.

Le sénateur Comeau: Vous avez indiqué que le projet de loi faisait appel à un processus complet de consultation. Pourriez-vous me dire à quel article du projet de loi il en est question?

Mme Dover: À l'article 10.

Le sénateur Comeau:

Le ministre consulte les ministres et organismes fédéraux et provinciaux concernés, les organisations... et les communautés côtières...

Qui doivent-ils consulter? Doivent-ils se rendre à Halifax et rencontrer les gens qui pratiquent la pêche à Halifax?

Le président: Le projet de loi dit les communautés côtières touchées.

Mme Dover: Si je peux attirer votre attention sur les définitions contenues dans la mesure législative proposée, il y a une définition qui clarifie toute cette question.

Si vous me le permettez, une mesure législative n'est qu'un simple outil de relations publiques. C'est certainement le cas avec les parcs nationaux, de même qu'avec les aires marines de conservation, que la mesure législative complète des lignes directrices extrêmement exhaustives traitant de l'établissement et de la gestion des aires. Une des réussites du réseau de parcs nationaux a été de créer un historique d'une consultation fructueuse.

Le président: Le premier projet de loi disait que le ministre devait fournir des occasions de consulter les collectivités touchées. Maintenant, il dit que le ministre consulte; c'est différent. Ce qui me préoccupe dans tout cela, c'est qu'il semble supposer que toutes les personnes d'une collectivité touchée pensent exactement la même chose. Il se pourrait que ce ne soit pas le cas, en particulier sur la côte Ouest, où certaines personnes songent à l'exploration pétrolière tandis que d'autres pourraient penser au poisson de fond ou à quelque chose du genre.

Le projet de loi indique-t-il les personnes qu'il faut écouter? S'agira-t-il de la personne qui veut exploiter des placers, donc qui tamise le fond marin et qui dérange vraiment les pêcheries? C'est ce que l'on fait dans le sud-ouest africain pour trouver de l'or et des diamants. Il y a aussi le forage pétrolier, qui cause très peu de

coastal community may want to see some development because fishing has declined to the extent that it cannot sustain that community. How would you handle that?

Ms Dover: The relevant key issue for coastal communities and First Nations is how legislation ensures effective consultation.

In my opinion, part of that question cannot be, and should not be, overly specified within legislation. It is important that stringent articulation of the processes that a community would be involved in is incorporated into the legislation, in addition to an obligation to consult affected communities so they are also involved in the establishment of the local advisory committees.

The courts have helped us to a certain degree in understanding what consultation means. Courts have made it clear the federal government can no longer run an advertisement in the local newspapers or do a direct mail drop through rural communities and call that an effective consultation.

The courts have interpreted key elements associated with consultation as meaning integration into the processes, thanks to their redefinition of what "consultation" means in a First Nations context. Some of the assurances you are seeking for the communities should not be determined in legislation. That would inevitably preclude some aspects of those communities, or it would not be applicable to unique circumstances.

How do we describe in legislation a single consultation process that could encapsulate tricky community issues on the East Coast, the West Coast or in the North? The consultation processes need to be different and commensurate with the unique needs of the communities. Parks Canada has guidelines for consultations, and it may be that follow-up from them on those consultative processes will provide you with more comfort.

Senator Christensen: How successful do you think the consultation process is going to be on the West Coast? We have had much correspondence from people who have major concerns about this. Oil and mineral development seems to be a possibility, especially in the Queen Charlotte area, and is replacing the depleted fishing industry as people are looking for other forms of work. How successful do you think these consultation processes will be? Certainly I agree that the bill provides for that process, and unless there is full support from these communities, these areas will not be developed.

Ms Dover: In our Pacific regional office, we are experiencing the reality that we cannot talk about conservation without also talking about economic revitalization at the community level. We certainly understand that we are in something of a predicament as an organization with considerable expertise in the environment and conservation, but less in alternative economic development.

dommages au fond marin. Une collectivité côtière pourrait vouloir qu'il y ait un certain développement car la pêche a diminué au point qu'elle ne peut plus soutenir la collectivité. Que feriez-vous?

Mme Dover: La question importante ici pour les collectivités côtières et les Premières nations est de savoir comment la mesure législative garantit une consultation efficace.

À mon avis, une partie de cette question ne peut pas, et ne devrait pas, être traitée à outrance par la mesure législative. Il importe qu'une articulation stricte des processus auxquels participerait une collectivité se retrouve dans la mesure législative, en plus d'une obligation de consulter les collectivités touchées afin qu'elles participent également à la création des comités consultatifs locaux.

Les tribunaux nous ont aidés dans une certaine mesure à comprendre ce que signifie une consultation. Les tribunaux ont dit clairement que le gouvernement fédéral ne peut plus faire paraître une publicité dans les journaux locaux ou faire du publi-postage dans les collectivités rurales et dire qu'il s'agit d'une consultation efficace.

Les tribunaux ont interprété les principaux éléments associés à la consultation comme étant l'intégration dans les processus, grâce à leur redéfinition de ce que signifie «consultation» par rapport aux Premières nations. Un certain nombre des assurances que vous voulez obtenir pour les collectivités ne devraient pas se retrouver dans la mesure législative. Cela éliminerait inévitablement certains aspects de ces collectivités, ou ne s'appliquerait tout simplement pas à des circonstances uniques.

Comment pouvons-nous décrire dans une mesure législative un processus de consultation qui pourrait résumer des questions délicates pour la collectivité sur la côte Est, la côte Ouest ou dans le Nord? Les processus de consultation doivent être différents et correspondre aux besoins propres des collectivités. Parcs Canada a des lignes directrices sur les consultations, et il se peut que le suivi de leur part au sujet de ces processus de consultation vous mettront un peu plus à l'aise.

Le sénateur Christensen: Dans quelles mesures le processus de consultation sur la côte Ouest sera-t-il une réussite? Nous avons reçu beaucoup de courrier de gens qui sont très inquiets à ce sujet. La mise en valeur des ressources pétrolières et minières semble être une possibilité, en particulier dans la région de la Reine-Charlotte, et remplace l'industrie de la pêche qui a perdu ses ressources alors que les gens sont à la recherche d'autres formes de travail. Dans quelles mesures pensez-vous que ces consultations seront une réussite? Je suis tout à fait d'accord que le projet de loi prévoit ce processus, et à moins qu'il y ait un appui total des collectivités, ces aires ne seront pas créées.

Mme Dover: À notre bureau régional du Pacifique, nous nous rendons compte que nous ne pouvons pas parler de conservation sans également parler de dynamisation de l'économie à l'échelle communautaire. Bien sûr nous comprenons que nous sommes dans une situation difficile en tant qu'organisation ayant une considérable expertise dans les domaines de la conservation et de l'environnement, mais moins en ce qui touche le développement économique reposant sur d'autres activités.

In developing our position on the offshore oil and gas moratorium, we have ensured that it is considerate of the community's needs, and we are supportive of the development of various industrial activities, including not only offshore oil, but activities such as aquaculture that consider conservation and the long-term needs of future generations.

We are helped in two of the five areas off the West Coast by the fact that consultation has been ongoing since 1988. One of those areas, the Hecate Strait, requires much more communication with the community on what the actual impact of this bill may be on the possibility of future offshore oil and gas activity.

Let me assure you that it is impossible, even given the best conniving minds and the most powerful lobbyists in Ottawa, to foreclose offshore oil and gas using this bill. If I were a lobbyist for offshore oil and gas, which I am not, I would advise those parties to be more concerned about the integration of those interests with the Environmental Assessment Act, or with the development of a federal-provincial accord on offshore oil and gas, than this particular bill. It may provide industry with what it needs to do business. Industry needs to know what is fair and what is not. Where do they go, and where do they not go. The establishment of an NMCA provides the opportunity to do charting and mapping to determine what is not for sale before there is a run on the store. That means we establish those conservation values as a society and then go about determining best efforts for the activities outside those values.

Senator Christensen: Your association is worldwide. What information can you give us about similar legislation being implemented in other countries?

Ms Dover: We are far behind other countries in marine conservation. The United States, Australia and New Zealand have had legislation, policies and/or funding in place in most circumstances since the mid-1970s. Their progress is relative, but they are outstripping us in their efforts.

Senator Christensen: Is there similar legislation that provides for an extensive consultation process with areas that are affected?

Ms Dover: Yes, very much so. Many of those consultative processes are commensurate with the type of area being established, whether it is an area of high protection or of sustainable development.

The United States has had relevant legislation since the mid-1970s, even at the state level.

Senator Adams: Can you tell me how many people you have worked with in some of the First Nations communities?

Pendant l'élaboration de notre position sur le moratoire de l'exploration pétrolière au large des côtes, nous avons veillé à qu'elle tienne compte des besoins de la collectivité, et nous appuyons la mise en oeuvre de diverses activités industrielles, ce qui inclut non seulement les hydrocarbures marins, mais aussi des activités telles que l'aquaculture qui tiennent compte de la conservation et des besoins à long terme des générations à venir.

Le fait qu'il y ait une consultation en cours depuis 1988 nous aide dans deux des cinq aires sur la côte Ouest. Une de ces aires, le détroit d'Hecate, nécessite une plus grande communication avec la collectivité sur ce que pourraient être les réelles répercussions du projet de loi sur la possibilité d'exploration pétrolière et gazière au large.

Je peux toutefois vous assurer qu'il est impossible, même avec les esprits les plus complices et les lobbyistes les plus puissants d'Ottawa, d'interdire l'exploration gazière et pétrolière à l'aide de ce projet de loi. Si j'étais un lobbyiste veillant aux intérêts de l'industrie pétrolière et gazière, ce que je ne suis pas, je conseillerais à ces parties de s'inquiéter davantage de l'intégration de ces intérêts à la Loi sur l'évaluation environnementale, ou de la conclusion d'une entente fédérale-provinciale sur les hydrocarbures marins, que de ce projet de loi-ci. Il peut donner à l'industrie ce dont elle a besoin. L'industrie doit savoir ce qui est juste et ce qui ne l'est pas. Où elle va et où elle ne va pas. L'établissement d'une AMNC est l'occasion parfaite de cartographier afin de déterminer ce qui n'est pas à vendre avant que tous se précipitent dans la région. Autrement dit, nous établissons ces valeurs de conservation en tant que société et ensuite nous déterminons les meilleurs efforts à déployer pour les activités à l'extérieur de ces valeurs.

Le sénateur Christensen: Votre association oeuvre partout dans le monde. Quels renseignements pouvez-vous nous donner à propos des mesures législatives semblables qui seraient mises en oeuvre dans d'autres pays?

Mme Dover: Nous sommes loin derrière d'autres pays pour ce qui est des aires marines de conservation. Les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont déjà en place des mesures législatives, des politiques et ou du financement depuis le milieu des années 70. Leur progression est relative, mais ces pays nous battent facilement pour ce qui est de leurs efforts.

Le sénateur Christensen: Existe-t-il une mesure législative semblable qui prévoit un processus exhaustif de consultation des aires touchées?

Mme Dover: Oui, tout à fait. Un grand nombre de ces processus de consultation correspondent au type d'aire qui est établie, qu'il s'agisse d'une aire de protection élevée ou de développement durable.

Les États-Unis ont adopté des mesures législatives pertinentes depuis le milieu des années 70, même au niveau des États.

Le sénateur Adams: Pouvez-vous me dire combien de personnes dans votre organisme ont travaillé dans des collectivités des Premières nations?

Ms Dover: On the marine side, I am most familiar with our relationship with the Haida. We have a staff person who lives on Haida G'waii. Her full-time job is to maintain a liaison with that community over a number of issues, and most certainly over the prospective site.

Senator Adams: What community is that?

Ms Dover: It is the Pacific north shore of B.C., the Haida. You may know it as the Queen Charlottes.

Senator Adams: I thought you were talking about the one in the east that is having problems with lobsters.

You talked about two communities in the North. Can you tell me about the problem with the marine parks in the North?

Ms Dover: I am not entirely familiar with developments towards the marine conservation area in the North. It is being negotiated through our Arctic program. The Canadian Wildlife Service will establish that site under their legislation. I would be happy to follow up with you on that, however.

Senator Adams: About which mammals were you talking? What types of mammals need marine protection? We have different types of mammals.

Ms Dover: Right. I would be happy to follow up with you on that.

Senator Adams: Last summer, DFO was concerned about some of the polar bears and belugas. I do not know if you are concerned about that or not, but I live in the community. There are 27 communities in Nunavut, and only Baker Lake is inland. The rest of the 26 communities are along marine areas.

I agree with Senator Comeau. I do not see anything in this bill to protect mammals from becoming extinct in the future. About 10 years ago, our committee's work had nothing to do with the protection of mammals. We were concerned with whalers and other people trying to establish a business in that area of the St. Lawrence. Operations were being set up so that people could take tours and see the wildlife, but it had nothing to do with protecting the animals.

I feel the same way as Senator Comeau. I do not think that you believe that as soon as this bill is passed, there should be parks for mammals all over the coast.

Often in the summer, I would go out on the land. I did not ask for a guide. I would go to the dump in Rankin to pick out stuff. One day I saw a guy. I did not ask him for which department he was working. He asked me, "Mr. Adams, do you go out very often?" I said, "Yes." He said, "I am looking for a certain type of bird with a long beak. It is dark in colour."

Mme Dover: Pour l'aspect marin, je suis tout à fait au courant de notre relation avec la nation Haida. Nous avons une membre de notre personnel qui vit sur Haida G'waii. Son emploi à temps plein est d'assurer une liaison avec cette collectivité sur plusieurs questions, et très certainement sur le site éventuel.

Le sénateur Adams: De quelle collectivité s'agit-il?

Mme Dover: C'est la rive nord Pacifique de la Colombie-Britannique, la nation Haida. Vous connaissez peut-être l'endroit sous le nom des îles de la Reine-Charlotte.

Le sénateur Adams: Je pensais que vous parliez de la collectivité dans l'Est qui a des ennuis avec les homards.

Vous avez parlé de deux collectivités du Nord. Pouvez-vous me parler du problème concernant les parcs marins dans le Nord?

Mme Dover: Je ne suis pas tout à fait au courant de ce qui se passe du côté des aires marines de conservation dans le Nord. C'est en cours de négociation par l'entremise de notre programme de l'Arctique. Le Service canadien de la faune établira ce site en vertu de sa loi. Je serais plus heureuse de vous faire un suivi sur le sujet.

Le sénateur Adams: De quels mammifères parlons-nous? Quels types de mammifères ont besoin d'une protection marine? Nous avons différents types de mammifères.

Mme Dover: Exact. Je serais heureuse d'assurer un suivi pour vous à ce sujet.

Le sénateur Adams: L'été dernier, le MPO s'inquiétait au sujet de certains ours polaires et bélugas. Je ne sais pas si cela vous concerne ou non, mais je vis dans la collectivité. Il y a 27 collectivités au Nunavut, et seulement celle de Baker Lake est intérieure. Les 26 autres sont toutes le long d'aires marines.

Je suis d'accord avec le sénateur Comeau. Je ne vois rien dans ce projet de loi pour protéger les mammifères de l'extinction. Il y a environ 10 ans, les travaux de notre comité ne portaient jamais sur la protection des mammifères. Nous nous inquiétons des chasseurs de baleines et autres personnes qui essaient d'établir une entreprise dans cette région du Saint-Laurent. On mettait sur pied des entreprises pour permettre à des gens d'effectuer des excursions et voir la faune, mais cela n'avait rien à voir avec la protection des animaux.

J'ai le même sentiment que le sénateur Comeau. Je ne pense pas que vous soyez convaincue que dès que le projet de loi sera adopté, il devrait y avoir des parcs pour mammifères partout sur la côte.

Souvent, en été, j'allais me promener. Je ne demandais pas de guide. Je me rendais au dépotoir de Rankin pour y prendre des choses. Un jour, j'ai vu un type. Je ne lui ai pas demandé pour quel ministère il travaillait. Il m'a demandé, «Monsieur Adams, sortez-vous très souvent»? J'ai répondu «Oui». Il m'a dit, «Je cherche un certain type d'oiseau au long bec. Il est de couleur foncée».

I did not ask him what he was doing in the dump, because the only birds there are seagulls and ravens. He had a nice four-wheeler, and he could go anywhere, but he did not know how to go out on the land to look for that bird.

I can go out on the land at any time. I see all kinds of birds, but I do not know whether they are thought to be extinct. No one asked me. Sometimes people from Ottawa go up there and recommend things to the government on their concerns without consulting with the community.

Do you have any other concerns about any other kinds of mammals?

Ms Dover: I think that it would be prudent for me to say that I have concern for all mammals.

However, I wish to ask Dr. Peter Ewens, our director of park programs working directly on our key marine protected area in the North, to follow up with you. He has the expertise.

My inability to respond to your question speaks to my deficiency, as opposed to the organization not having a priority in the North. We have stuff in each one of the territories, including Nunavut. I know that Dr. Ewens has been up to your community on several occasions. I will ask him to follow up with you, as he can speak with some expertise on this.

Senator Adams: In which communities do you have an office?

Ms Dover: I will have to ask him to give you that specific information. Please forgive me for not being able to answer the questions.

One of the frustrating but also positive aspects is that once the establishment of an MCA is passed, nothing happens. It literally means that we have finished building the starting gun. We can then begin a process of consultation with the communities.

Having said that, these areas will be negotiated by Parks Canada. The Canadian Wildlife Service, through Environment Canada, is involved in the area that is being negotiated in your part of the world. They are negotiating through different legislation that does not have the same requirements for consultation as this bill. That is one of the things that make this piece of proposed legislation strong. Doctor Ewens will be able to speak about that.

Senator Cochrane: The WWF Canada has recommended that all permits refer to the goals of the management plan, noting that 19 different departments have some sort of management authority over the oceans.

How many departments would have authority to issue permits affecting a marine conservation area?

Ms Dover: My understanding is that there are two other departments that would be issuing permits in respect of shipping and fishing.

Je ne lui ai pas demandé ce qu'il faisait au dépotoir car les seuls oiseaux qu'on y trouve sont les goélands et les corbeaux. Il avait un beau véhicule à quatre roues motrices et il pouvait aller n'importe où, mais il ne savait pas comment aller sur la terre chercher son oiseau.

Je peux sortir en tout temps. Je vois toutes sortes d'oiseaux, mais je ne sais pas si on les pense disparus. Personne m'a posé la question. Parfois, des gens d'Ottawa se rendent là-bas et recommandent des choses au gouvernement concernant leurs préoccupations sans consulter la collectivité.

Avez-vous des préoccupations au sujet d'autres sortes de mammifères?

Mme Dover: Il serait sage de dire que je me préoccupe de tous les mammifères.

Cependant, j'aimerais demander à M. Peter Ewens, notre directeur des programmes des parcs qui travaille directement à notre aire marine protégée principale dans le Nord, d'en faire le suivi. Il a l'expertise voulue.

Mon incapacité de répondre à votre question est révélatrice de mes lacunes, et non de l'organisation qui n'a aucune priorité dans le Nord. Nous avons des choses qui se déroulent dans chacun des territoires, y compris le Nunavut. Je sais que M. Ewens s'est rendu dans votre collectivité à plusieurs reprises. Je lui demanderai de faire le suivi avec vous étant donné qu'il a les connaissances voulues pour vous en parler.

Le sénateur Adams: Dans quelles collectivités avez-vous des bureaux?

Mme Dover: Je vais devoir lui demander de vous donner cette information précise. Je m'excuse de ne pouvoir répondre à vos questions.

Un des aspects frustrants mais quand même positifs, c'est qu'une fois que l'établissement d'une AMC est adopté, rien ne se produit. Cela signifie à toutes fins pratiques que nous avons amorcé le pistolet de départ. Nous pouvons alors entreprendre un processus de consultation des collectivités.

Cela étant dit, ces aires seront négociées par Parcs Canada. Le Service canadien de la faune, par l'entremise d'Environnement Canada, participe aux négociations entourant l'aire dans votre coin du pays. Cette négociation se fait par le biais d'une autre mesure législative qui ne comporte pas les mêmes exigences de consultation que le présent projet de loi. C'est d'ailleurs une des choses qui fait que la présente mesure législative proposée est forte. M. Ewens sera en mesure de vous en parler davantage.

Le sénateur Cochrane: Le WWF (Canada) a recommandé que tous les permis renvoient aux objectifs du plan directeur, faisant remarquer que 19 ministères différents ont une forme d'autorité de gestion sur les océans.

Combien de ministères auraient compétence pour délivrer des permis touchant une aire marine de conservation?

Mme Dover: Je crois comprendre qu'il y a deux autres ministères qui délivreraient des permis pour ce qui est de la navigation et de la pêche.

Senator Cochrane: Which departments are they?

Ms Dover: Transport, and Fisheries and Oceans Canada. I certainly would be willing to be corrected by Parks Canada on that front, but I can certainly guarantee you that it is not 19 departments issuing these permits.

However, I would even be willing to say that if that were the case, which it is not, it is still fundamental that the permits refer to the management planning process. Since the management planning process is guided by and facilitated by one department, the issuance of a permit affecting another department's activities must be done in such a way as to ensure coordination between those different departments.

While this is important in terms of ensuring the conservation of the area, it is one of the best ways for us to go about protecting the community interest. When MCAs are negotiated with the community, they are negotiated contingent upon their involvement through the management planning process. One can imagine that community trust could be broken if another department, not involved in that process, were to issue permits for activity negotiated or determined outside of that management planning process.

Senator Cochrane: Do you envision some body that would make an independent assessment of whether or not the permit was consistent with this plan?

Ms Dover: Once again, that points to the failings of legislation in general. It would be necessary to develop guidelines on how to interrelate the permit process with the management planning process.

This is not dissimilar, though, to other types of permitting processes that have been established through the Fisheries Act or will be necessary under the Species At Risk Act.

Senator Cochrane: Will these guidelines be in the plan?

Ms Dover: There would certainly be an opportunity for that. My sense is that Parks Canada would need to develop a generic guideline at an interdepartmental level to allow for some consistency and predictability in the issuance of those permits.

Senator Cochrane: Why do you think Parks Canada is the agency to do this, as opposed to DFO?

Ms Dover: The strongest argument is that DFO will not do this.

Senator Comeau: Did they say "No"?

Ms Dover: They said "No." They see large areas of specially managed sustainable development within the ocean as falling outside their purview. That was a powerful argument. A marine area protected by Fisheries and Oceans is a different kind of conservation tool.

Le sénateur Cochrane: De quels ministères s'agit-il?

Mme Dover: Transports, et Pêches et Océans Canada. Je serais certainement disposée à me faire corriger sur ce point par Parcs Canada, mais je peux vous assurer qu'il n'y a pas 19 ministères qui délivrent ces permis.

Cependant, je serais même prête à dire que si c'était le cas, ce qui ne l'est pas, il est tout de même essentiel que les permis renvoient au processus de planification de gestion. Étant donné que le processus concernant les plans directeurs relève d'un ministère, la délivrance d'un permis touchant les activités d'un autre ministère doit se faire de façon à assurer la coordination entre ces différents ministères.

Bien qu'il soit important de veiller à protéger l'aire, c'est l'une des meilleures façons pour nous de protéger les intérêts de la collectivité. Lorsqu'on négocie des AMC avec la collectivité, elles sont négociées sous la réserve de la participation de la collectivité par le biais du plan directeur. On peut facilement imaginer que la confiance de la collectivité pourrait être brisée si un autre ministère, qui ne participe à ce processus, délivrait des permis concernant une activité négociée ou déterminée à l'extérieur de ce processus de planification.

Le sénateur Cochrane: Envisagez-vous un organisme qui procéderait à une évaluation indépendante visant à déterminer si le permis est ou non conforme à ce plan?

Mme Dover: Encore une fois, cela met en évidence les lacunes de la mesure législative en général. Il serait nécessaire d'élaborer des lignes directrices sur la façon de mettre en corrélation le processus de délivrance des permis et celui de planification de gestion.

Ce n'est pas dissemblable à d'autres types de processus de délivrance de permis qui ont été mis en place par le biais de la Loi sur les pêches ou qui seront nécessaires en vertu de la Loi sur les espèces en péril.

Le sénateur Cochrane: Ces lignes directrices se trouveront-elles dans le plan?

Mme Dover: Il y aurait certainement une occasion de le faire. À mon avis, Parcs Canada devrait élaborer une ligne directrice générique au niveau interministériel de façon à permettre une certaine uniformité et prévisibilité dans la délivrance de ces permis.

Le sénateur Cochrane: Pourquoi pensez-vous que Parcs Canada est l'organisme pour le faire, plutôt que le MPO?

Mme Dover: Le plus fort argument est que c'est le MPO qui le fera.

Le sénateur Comeau: Ont-ils dit «Non»?

Mme Dover: Ils ont dit «Non». Ils voient d'importantes zones de développement durable à gestion spéciale dans l'océan qui ne relèvent plus de leur autorité. C'était un argument puissant. Une aire marine protégée par Pêches et Océans est un autre outil de conservation.

Imagine, for example, the different kinds of tactics that we can use in protecting species at risk: implementing different kinds of prohibition, stewardship with landowners and captive breeding. There are different kinds of tools that can be used to achieve the aims of conservation. Protected areas and conservation areas are two examples.

In addition to DFO, the Canadian Wildlife Service and Parks Canada having complementary ways of protecting spaces in the marine context, Parks Canada is best positioned to be able to manage this type of activity. They have a legacy of successful establishment and management of protected areas through their terrestrial experience. They are renowned for their ability to integrate activities such as tourism and education and to interrelate community interests with science.

While you may not think of Parks Canada as a marine department, they are very experienced with the processes needed to protect spaces.

The Chairman: The chamber of commerce and the Canadian Association of Petroleum Producers brought up the precautionary approach versus the precautionary principle. Do you think the government should differentiate between the two? Should the government adopt the term “precautionary approach,” as defined under principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development? Do you have anything to say about that, or am I coming from too far out in left field?

Ms Dover: I was aware that the Canadian Chamber of Commerce had been here to speak to you on this issue, so I am happy to reply.

Inclusion of the precautionary principle in this bill is one of its most positive features. It allows us to ensure that there is a preventive approach to managing harm within our MCAs. Consider this as another important tactic for protecting key investments in the marine conservation area. It truly is the case that an ounce of prevention is worth a pound of cure, even in those circumstances where we could implement a cure.

It allows us to ensure that in those circumstances where we are uncertain as to the harm that would be caused and there is scientific uncertainty, certain measures would be prevented.

The Chairman: Is that the precautionary approach you are talking about?

Ms Dover: Let me offer a caveat in answering that question. The Privy Council Office has submitted two discussion papers on the precautionary principle/approach for broad consultation. This is a significant discussion involving major interests from all sectors of society. To open the discussion about changing the bill on this point is to open a massive can of worms.

Par exemple, imaginez les trois tactiques différentes que nous pouvons utiliser pour protéger les espèces en péril: mettre en oeuvre différentes sortes d'interdictions, intendance avec les propriétaires fonciers et reproduction en captivité. Il y a différentes sortes d'outils que l'on peut utiliser pour réaliser les objectifs en matière de conservation. Les aires protégées et les aires de conservation en sont deux exemples.

Outre le MPO, le Service canadien de la faune et Parcs Canada qui ont des façons complémentaires de protéger les espaces marins, Parcs Canada est l'organisme le mieux placé pour gérer ce type d'activité. Il a une histoire de création et de gestion réussies d'aires protégées grâce à son expérience sur terre. Il est reconnu pour sa capacité d'intégrer des activités comme le tourisme et l'éducation et de mettre en corrélation les intérêts de la collectivité avec la science.

Bien que vous ne puissiez songer à Parcs Canada en tant que ministère à vocation marine, il possède une très grande expérience des processus nécessaires pour protéger les espaces.

Le président: La chambre de commerce et l'Association canadienne des producteurs pétroliers ont soulevé l'approche préventive par opposition au principe de la prudence. Pensez-vous que le gouvernement devrait établir une différence entre les deux? Le gouvernement devrait-il adopter l'expression «approche préventive», telle qu'elle est définie au principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement? Avez-vous quelque chose à ce sujet, ou est-ce quelque chose de tout à fait différent?

Mme Dover: Je savais que la Chambre de commerce du Canada avait comparu devant vous sur ce sujet de sorte que je suis heureuse de répondre.

L'inclusion du principe de la prudence dans le projet de loi est l'une des caractéristiques les plus favorables. Elle nous permet de nous assurer qu'il y aura une approche préventive de la gestion des préjudices au sein de nos AMC. Considérez que c'est une autre tactique importante pour protéger des investissements clés dans l'aire marine de conservation. Il est vrai dans ce cas-ci de dire que mieux vaut prévenir que guérir, même là où nous pourrions mettre en oeuvre un palliatif.

Cela nous permet de nous assurer que dans une telle situation, lorsque nous ne sommes pas certains du préjudice qui pourrait être causé et qu'il subsiste une incertitude sur le plan scientifique, certaines mesures seraient préventives.

Le président: Parlez-vous de l'approche préventive?

Mme Dover: Permettez-moi une mise en garde pour répondre à cette question. Le Bureau du Conseil privé a présenté deux documents de travail sur le principe de la prudence/l'approche préventive en vue d'une vaste consultation. Il s'agit d'une importante discussion faisant intervenir des intérêts importants de tous les secteurs de la société. Ouvrir la discussion sur une modification du projet de loi sur ce point, c'est s'offrir un «paquet de troubles».

There is no danger of establishing any kind of precedent in either direction in the way that the precautionary principle is included in this bill.

The precautionary principle is mentioned as one of two guiding principles in the establishment of management plans. The only other place that the precautionary principle appears in the bill is in the preamble.

The worry that this bill may establish a more advanced or evolved legal definition of the precautionary principle is completely unfounded because it does not appear in the interpretation section.

This means that however the government decides to proceed in the definition and application of the precautionary principle will apply universally, both to this bill and any other incarnation of the principle that exists in other pieces of legislation.

Having said that, I am pleased to give you a snapshot of the can of worms that is being opened in the discussion of the precautionary principle/approach.

The precautionary principle has been in existence in various incarnations since approximately the 1930s in Germany. It is based on a generic, household, community-level standard that attempts to ensure that precautionary measures are in place when families, communities, human health and the environment are affected. A logical approach is taken to ensure that levels of harm do not subject people to undue consequences, as well as overwhelming and costly remedies.

The Rio declaration is insufficient. There are a number of issues that one must consider when defining the precautionary principle. Understand that this entire debate is outside the context of Bill C-10. This is simply to give honourable senators a notion of the kind of chatter that is occurring over the precautionary principle.

The Rio declaration sets a level of concern over the types of harm that need to be determined in order to trigger the application of the precautionary principle that is too high.

This means, for example, that if something like the Rio declaration were implemented in respect of a marine conservation area, some sort of algal bloom that only caused a rash in your children may not be considered serious or irreversible. We only have a suspicion that pesticides may be linked to Parkinson's and no proof that the harm is serious or irrevocable to a scientific standard that would trigger implementation of the precautionary principle.

The Rio declaration is also insufficient in that it implies a cost/benefit analysis in the implementation of the precautionary principle. If there is scientific uncertainty, how are we supposed to do a logical cost/benefit analysis? That simply is the point. The third issue that you may wish to consider in the precautionary

Il n'y a aucun danger à établir un précédent dans un sens comme dans l'autre étant donné que le principe de la prudence est inclus dans le projet de loi.

Le principe de la prudence est mentionné comme l'un des deux principes directeurs dans l'établissement des plans directeurs. Le seul autre endroit où le principe de la prudence figure dans le projet de loi, c'est dans le préambule.

L'inquiétude voulant que ce projet de loi puisse donner une définition plus évoluée ou plus avancée sur le plan juridique du principe de la prudence est totalement non fondée parce qu'il ne figure pas dans l'article sur l'interprétation.

Cela signifie que quelle que soit la façon de faire que le gouvernement adopte pour définir et appliquer le principe de la prudence, il s'appliquera de façon universelle, tant au présent projet de loi qu'à toute autre forme du principe qui existe dans d'autres mesures législatives.

Cela étant dit, je suis heureuse de vous dresser un portrait du «paquet de troubles» que provoque la discussion sur l'approche préventive/le principe de la prudence.

Le principe de la prudence existe sous diverses formes depuis environ les années 30 en Allemagne. Il se fonde sur une norme générique, au niveau du ménage, de la collectivité qui essaie de faire en sorte que des mesures préventives sont en place lorsque les familles, les collectivités, la santé humaine et l'environnement sont en cause. On adopte une approche logique pour s'assurer que les niveaux de préjudice ne soumettent pas les gens à des conséquences excessives de même qu'à des solutions coûteuses et écrasantes.

La Déclaration de Rio ne suffit pas. Il y a plusieurs problèmes dont il faut tenir compte au moment de définir le principe de la prudence. Il faut comprendre que tout ce débat se fait à l'extérieur du projet de loi C-10. Je dis simplement cela pour donner aux honorables sénateurs une idée de ce qui se dit au sujet du principe de la prudence.

La Déclaration de Rio établit un niveau de préoccupation au sujet des types de préjudices qu'il faut déterminer afin de déclencher l'application du principe de la prudence qui est trop élevée.

Par exemple, cela veut dire que si l'on mettait en oeuvre une déclaration comme celle de Rio pour ce qui est d'une aire marine de conservation, une prolifération d'algues qui ne causerait qu'un rash chez vos enfants pourrait ne pas être considérée grave ou irréversible. Nous soupçonnons, et ce n'est qu'un soupçon, que la maladie de Parkinson pourrait être reliée aux pesticides et nous n'avons aucune preuve que le préjudice est grave ou irrevocable pour qu'une norme scientifique puisse déclencher la mise en oeuvre du principe de la prudence.

La Déclaration de Rio ne suffit pas non plus en ce sens qu'elle sous-entend une analyse coûts-avantages dans la mise en oeuvre du principe de la prudence. S'il y a incertitude sur le plan scientifique, comment sommes-nous censés effectuer une analyse logique coûts-avantages? C'est le problème. Le troisième aspect

principle, again outside the context of Bill C-10, is how it is implemented.

It is important for you to know that the implementation of the principle is contextual. The context in which we would implement the precautionary principle in marine conservation areas is fundamentally different from how we would implement it, for example, in the management of toxic substances.

What we see now, even in the face of uncertainty over the definition of the precautionary principle, is a reasoned approach to the development of legislation, where we generally get a reference to the precautionary principle, its inclusion in a preamble or, more influentially, in an application or interpretation section. Then the precautionary principle will appear again in an operational section of the legislation.

Where it is referred to in the preamble in Bill C-10, it gives us no certainty or clarity as to how it will be defined, but its presence there gives us the ability to act in a precautionary way in operational terms.

With regard to a distinction between the principle and the approach, even though the Privy Council document refers to them interchangeably, they are not interchangeable. The legacy of our discussions and experience at the international level is that the precautionary principle is a broad guideline, whereas the precautionary approach includes implementation measures, such as a pollution prevention approach.

The Chairman: I am not sure I followed you all the way.

Ms Dover: In summary: Do not worry.

The Chairman: I will read the submission.

Senator Mahovlich: We are talking about Parks Canada. Does the World Wildlife Fund monitor any of the parks, such as Algonquin Park in Ontario? Does it monitor how well a park is doing? I have done well fishing there several times. I have driven through the park. I have successfully fished at other parks in Northern Quebec. Do you monitor any of these parks to see how well they are doing?

Ms Dover: We do not, in a direct way. We are developing a major report on monitoring and commenting on the status of biodiversity in Canada. There will be a protected areas component.

However, we do not monitor them at the level of practical, on-the-ground enforcement issues.

Senator Comeau: Since the can of worms on the precautionary principle has been opened, did I understand that the phrase "precautionary principle" only appears in the preamble?

Ms Dover: No, it appears in two places.

Senator Comeau: That is correct. I noticed it appeared in subclause 9(4).

que vous pourriez vouloir considérer en ce qui concerne le principe de la prudence, encore une fois en dehors du contexte du projet de loi C-10, c'est de quelle façon il est mis en oeuvre.

Il importe pour vous de savoir que la mise en oeuvre du principe est contextuelle. Le contexte dans lequel nous mettrions en oeuvre le principe de la prudence dans des aires marines de conservation est essentiellement différent de la façon que nous le mettrions en oeuvre, par exemple, dans la gestion de substances toxiques.

Ce que nous voyons en ce moment, même dans l'incertitude entourant la définition du principe de la prudence, c'est une approche motivée de l'élaboration d'une mesure législative où nous, de façon générale, obtenons une référence au principe de la prudence, à son inclusion dans un préambule ou, ce qui a plus d'influence, dans un article d'application ou d'interprétation. Alors, le principe de la prudence se retrouvera également dans un article opérationnel de la mesure législative.

Le fait qu'il soit inscrit dans le préambule du projet de loi C-10 ne nous donne aucune certitude ni clarté quant à la façon dont il sera défini, mais sa simple présence nous donne la capacité d'agir de façon préventive sur le plan opérationnel.

Quant à une distinction entre le principe et l'approche, même si le document du Conseil privé ne fait aucune distinction dans leur utilisation, ces deux termes ne sont pas interchangeables. Traditionnellement, nos discussions et notre expérience à l'échelle internationale font que le principe de la prudence est une ligne directrice générale tandis que l'approche préventive comporte des mesures de mise en oeuvre comme une approche de prévention de la pollution.

Le président: Je ne suis pas certain de vous avoir suivi.

Mme Dover: En résumé: ne vous inquiétez pas.

Le président: Je vais lire le mémoire.

Le sénateur Mahovlich: Nous parlons de Parcs Canada. Est-ce que le Fonds mondial pour la nature exerce un suivi des parcs, comme le parc Algonquin en Ontario? Vérifie-t-il la situation du parc? J'y suis allé pêcher à plusieurs reprises. J'ai traversé le parc en voiture. J'ai pêché dans d'autres parcs du nord du Québec. Assurez-vous un contrôle de ces parcs pour en connaître la situation?

Mme Dover: Pas d'une façon directe. Nous sommes à élaborer un important rapport sur le contrôle et nous présentons des observations sur le statut de la biodiversité au Canada. Il y aura une composante portant sur les aires protégées.

Cependant, nous n'exerçons aucun contrôle au niveau des questions pratiques d'application sur le terrain.

Le sénateur Comeau: Puisqu'on a abordé le «paquet de troubles» touchant le principe de la prudence, ai-je bien compris que l'expression «principe de la prudence» ne se retrouve que dans le préambule?

Mme Dover: Non, elle se retrouve en deux endroits.

Le sénateur Comeau: C'est exact. Je l'ai relevée au paragraphe 9(4).

This would be the first time that the precautionary principle is used without some kind of a conceptual explanation, unlike in the Canadian Environmental Protection Act. It does refer to some of the real conditions. This is the first indication that we will be applying the precautionary principle. Do I understand that correctly? This is the first piece of proposed legislation that I have seen where it is used in such a direct and blunt fashion.

Ms Dover: Canada has committed to and ratified a number of international treaties that contain various incarnations of the precautionary principle.

Senator Comeau: That is international. I am getting back to Canadian legislation, not international treaties. “Precautionary principle” refers to international circumstances, whereas “precautionary approach” refers to national ones?

Ms Dover: No, sir; that is incorrect.

Senator Comeau: Is it the other way around?

Ms Dover: No, there is no jurisdictional implication in the distinction between “principle” and “approach.” There are international treaties with different incarnations of the precautionary principle that will have a binding effect on Canada. One is the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants.

Senator Comeau: I do not want to go that deeply into it. Is this the first time that the phrase “precautionary principle” appears in proposed legislation in Canada without a conceptual explanation?

Ms Dover: To be honest, I think the implication of your question is incorrect.

Senator Comeau: That is good enough. I will be doing some research. I have been advised that this is the first time the words “precautionary principle” appear without a definition.

Ms Dover: There is no definition of “precautionary principle” in CEPA, the Canadian Environmental Protection Act.

Senator Comeau: It does give a conceptual explanation.

Ms Dover: The section in which a precautionary principle appears in CEPA makes similar, if not identical, reference to “real.” However, please understand that those terms are as vague in the legislative sense as a stand-alone precautionary principle.

Senator Comeau: At least it gives a little more of an explanation. This is the first time, as I understand it, that the phrase “precautionary principle” appears in the document.

Ms Dover: Your implication is that that establishes some sort of important precedent, and it really does not.

Ce serait la première fois que le principe de la prudence est utilisé sans une explication conceptuelle, contrairement à ce qui est fait dans la Loi canadienne sur la protection de l’environnement. Il renvoie effectivement à certaines conditions réelles. C’est la première indication que nous appliquerons le principe de la prudence. Ai-je bien compris? C’est la première mesure législative proposée où je constate qu’on l’utilise d’une façon aussi directe.

Mme Dover: Le Canada s’est engagé vis-à-vis de plusieurs traités internationaux qu’il a ratifiés et qui contiennent diverses formes du principe de la prudence.

Le sénateur Corbeau: C’est au niveau international. Je reviens à la mesure législative canadienne, et non aux traités internationaux. «Principe de la prudence» renvoie à des situations internationales tandis que «approche préventive» renvoie à des situations nationales?

Mme Dover: Non, monsieur, c’est inexact.

Le sénateur Comeau: Est-ce le contraire?

Mme Dover: Non, il n’y a aucune insinuation de compétence dans la distinction entre «principe» et «approche». Il existe des traités internationaux qui comportent des formes différentes du principe de la prudence qui auront un effet exécutoire sur le Canada. L’un d’entre eux est la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

Le sénateur Comeau: Je ne tiens pas à approfondir cette question. Est-ce la première fois que l’expression «principe de la prudence» figure dans une mesure législative proposée au Canada sans une explication conceptuelle?

Mme Dover: En toute franchise, je pense que ce qui est sous-jacent à votre question est incorrect.

Le sénateur Comeau: Cela me va. Je ferai des recherches. On m’a fait savoir qu’il s’agit de la première fois que les mots «principe de la prudence» figurent sans une définition.

Mme Dover: Il n’y a aucune définition du «principe de la prudence» dans la LCPE, la Loi canadienne sur la protection de l’environnement.

Le sénateur Comeau: Elle donne une explication conceptuelle.

Mme Dover: L’article dans lequel figure le principe de la prudence dans la LCPE fait un renvoi semblable, voire identique, à «réel». Cependant, vous devez comprendre que ces termes sont aussi vagues dans le sens législatif qu’un principe de la prudence autonome.

Le sénateur Comeau: Au moins elle donne une petite explication. C’est la première fois, d’après ce que je peux comprendre, que l’expression «principe de la prudence» figure dans le document.

Mme Dover: Vous laissez entendre que cela établit une sorte de précédent important, et en réalité ce n’est pas le cas.

Senator Comeau: I am not implying anything. I am asking a question. We are legislators and we try to find the meaning of things. If we pass legislation, we must try to understand its language. I bring up the point that this is the first time that that has happened.

You and the Chairman both referred to a document, "A Canadian Perspective on the Precautionary Approach/Principle," which was part of a consultation with people in industry, users and communities. The government sent out this document asking for advice or ideas on what the precautionary principle should be. My understanding is that the responses were to be in by March 31, 2002. Even the government pointed out in the document that there were concerns with the words "precautionary principle." The possibility of misuse and abuse has been highlighted. For example, there are concerns that it could be applied to perceived risk for which there is no scientific data.

I am not saying that. The government says that in a consultation document. Yet here we are with a bill that uses the phrase "precautionary principle" when the government still has not completed its own consultations. It concerns me that we are saying, "We want to consult you, Canadians; therefore, we are issuing these documents. Please respond by March 31. However, in the meantime, we are using this phrase in our legislation."

Ms Dover: Let me address that point. The Canadian government has yet to resolve its treaty relations with the First Nations. This bill has a massive impact on that burgeoning legal issue. Legal issues are constantly in evolution and transition. The precautionary principle issue extends far beyond this particular bill. Reference to the precautionary principle is not excessively prescriptive and allows for the government to resolve the consultative process in such a way that Bill C-10 does not prescribe in advance what the conclusion of that process will be.

The Chairman: Thank you very much.
The committee adjourned.

Le sénateur Comeau: Je ne sous-entends rien. Je pose une question. Nous sommes des législateurs et nous essayons de trouver la signification des choses. Si nous adoptons une mesure législative, nous devons essayer d'en comprendre le libellé. Je soulève le point selon lequel il s'agit de la première fois que cela se produit.

Le président et vous avez fait mention d'un document, «Une perspective canadienne sur l'approche/principe de précaution», qui fait partie d'une consultation des gens de l'industrie, des utilisateurs et des collectivités. Le gouvernement a fait parvenir ce document en demandant des conseils ou des idées sur ce que devrait être le principe de précaution. Je crois comprendre que les réponses devaient parvenir au plus tard le 31 mars 2002. Même le gouvernement a indiqué dans le document qu'il avait des préoccupations quant à l'expression «principe de précaution». On a mis en évidence la possibilité d'une utilisation erronée ou abusive. Par exemple, on s'inquiète qu'il pourrait s'appliquer à un risque perçu pour lequel il n'existe aucune donnée scientifique.

Je ne dis pas cela. Le gouvernement le dit dans un document de consultation. Pourtant, nous avons un projet de loi qui utilise l'expression «principe de précaution» alors que le gouvernement n'a pas encore terminé ses propres consultations. Cela m'inquiète que nous disions, «Nous voulons vous consulter, vous les Canadiens et les Canadiennes; par conséquent, nous vous faisons parvenir ces documents. Veuillez répondre au plus tard le 31 mars. Cependant, entre-temps, nous utilisons l'expression dans notre mesure législative».

Mme Dover: Permettez-moi de vous répondre. Le gouvernement canadien doit d'abord résoudre ses relations par traité avec les Premières nations. Le présent projet de loi a des répercussions massives sur cette question juridique naissante. Les problèmes d'ordre juridique sont constamment en évolution et transition. La question du principe de la prudence va bien au-delà du projet de loi en question. La référence au principe de la prudence n'est pas très prescriptive et permet au gouvernement de résoudre le processus de consultation de façon à ce que le projet de loi C-10 ne prescrive pas à l'avance ce que sera la conclusion du processus.

Le président: Merci beaucoup.
La séance est levée.



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

WITNESS

From the World Wildlife Fund (Canada):

Sarah Dover, Policy Advisor.

TÉMOIN

Du Fonds mondial pour la nature (Canada):

Sarah Dover, conseillère en politiques.