



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02
SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Energy, the
Environment and
Natural Resources**

Chair:
The Honourable NICHOLAS W. TAYLOR

Tuesday, May 28, 2002 (*in camera*)
Thursday, May 30, 2002
Tuesday, June 4, 2002

Issue No. 31

Fifteenth meeting on:

Issues as may arise from time to time relating to energy, the environment and natural resources, including the continuation and completion of the study on Nuclear Reactor Safety

Seventh, eight and last meetings on:

Bill C-10, An Act respecting the national marine conservation areas of Canada

Fifth meeting on:

Bill C-27, An Act respecting the long-term management of nuclear fuel waste

INCLUDING:
THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-10)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002
SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent de l'*

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

Le président:
L'honorable NICHOLAS W. TAYLOR

Le mardi 28 mai 2002 (*à huis clos*)
Le jeudi 30 mai 2002
Le mardi 4 juin 2002

Fascicule n° 31

Quinzième réunion concernant:

Les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant à l'énergie, à l'environnement et aux ressources naturelles en général, notamment l'étude sur la sécurité des réacteurs nucléaires

Septième, huitième et dernière réunions concernant:

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

Cinquième réunion concernant:

Le projet de loi C-27, Loi concernant la gestion à long terme des déchets de combustible nucléaire

Y COMPRIS:
LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-10)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

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

The Honourable Nicholas W. Taylor, *Chair*

The Honourable Mira Spivak, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes to membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Christensen was substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*May 27, 2002*).

The name of the Honourable Senator Banks was substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*May 27, 2002*).

The name of the Honourable Senator Adams was substituted for that of the Honourable Senator Watt (*May 27, 2002*).

The name of the Honourable Senator Watt was substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*May 27, 2002*).

The name of the Honourable Senator Spivak was substituted for that of the Honourable Senator Keon (*May 28, 2002*).

The name of the Honourable Senator Christensen was substituted for that of the Honourable Senator Watt (*May 29, 2002*).

The name of the Honourable Senator Callbeck was substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*May 29, 2002*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich was substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*May 30, 2002*).

The name of the Honourable Senator Kenny was substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*June 3, 2002*).

The name of the Honourable Senator Christensen was substituted for that of the Honourable Senator Callbeck (*June 3, 2002*).

The name of the Honourable Senator Biron was substituted for that of the Honourable Senator Banks (*June 4, 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	Eyton
Biron	Finnerty
Buchanan, c.p.	Kelleher, c.p.
* Carstairs	Kenny
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Christensen	(ou Kinsella)
Cochrane	Sibbeston

**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 Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 27 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 27 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Adams est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 27 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 27 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Spivak est substitué à celui de l'honorable sénateur Keon (*le 28 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 29 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Callbeck est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 29 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 30 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 3 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Callbeck (*le 3 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 4 juin 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 28, 2002
(53)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources met *in camera*, at 5:37 p.m. this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Nicholas W. Taylor, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Banks, Buchanan, P.C., Cochrane, Eyton, Kelleher, P.C., Kenny, Sibbeston, Spivak, Taylor and Watt (11).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Lynne C. Myers, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee proceeded to examine issues as may arise from time to time relating to energy, the environment and natural resources, including the continuation and completion of the study on Nuclear Reactor Safety. (*See Issue No. 1, Thursday, February 22, Tuesday, February 27 and Thursday, March 22, 2001, for full text of the Order of Reference.*)

It was agreed – THAT Senator's staff be allowed to remain in the room.

The committee proceeded to the consideration of a draft report.

At 6:44 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 30, 2002
(54)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources met at 10:09 a.m. this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Nicholas W. Taylor, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Callbeck, Cochrane, Finnerty, Kelleher, P.C., Mahovlich, Sibbeston, Spivak and Taylor (9).

Other Senators present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Pearson and Watt (5).

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

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

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 28 mai 2002
(53)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 37, dans la salle 257 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nicholas W. Taylor (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Banks, Buchanan, c.p., Cochrane, Eyton, Kelleher, c.p., Kenny, Sibbeston, Spivak, Taylor et Watt (11).

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Lynne C. Myers, attachée de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité procède à l'examen des questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant à l'énergie, à l'environnement et aux ressources naturelles en général, notamment l'étude sur la sécurité des réacteurs nucléaires. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n^o 1 des jeudi 22 février, mardi 27 février et jeudi 22 mars 2001.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel du sénateur à rester dans la salle.

Le comité procède à l'examen d'un projet de rapport.

À 18 h 44, il est convenu de lever la séance jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2002
(54)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 10 h 09, dans la salle 257 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nicholas W. Taylor (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Callbeck, Cochrane, Finnerty, Kelleher, c.p., Mahovlich, Sibbeston, Spivak et Taylor (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Pearson et Watt (5).

Également présentes: Du Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement: Lynne C. Myers, attachée de recherche, et Mollie Dunsmuir.

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

*WITNESSES:**From the Department of Justice of Canada:*

William F. Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio;

Charles Pryce, Senior Counsel.

The witnesses from the Department of Justice Canada made a presentation and answered questions.

At 10:50 a.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 4, 2002

(55)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources met at 5:33 p.m. this day, in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Nicholas W. Taylor, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Biron, Buchanan, P.C., Christensen, Finnerty, Kelleher, P.C., Kenny, Sibbeston, Spivak and Taylor (10).

Other senator present: The Honourable Senator Watt (1).

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

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

*WITNESSES:**From the Department of Justice of Canada:*

William F. Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio;

Charles Pryce, Senior Counsel.

The witnesses from the Department of Justice Canada made a presentation and answered questions.

It was agreed to table a letter dated June 4, 2002, addressed to the Honourable Martin Cauchon. (The exhibit was filed as exhibit no. 5900-1.37/E1-C-10, 31 “1”).

At 6:05 p.m., the committee proceeded to study Bill C-27.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill C-27, An Act respecting the long-term management of nuclear fuel waste.

*TÉMOINS:**Du ministère de la Justice du Canada:*

William F. Pentney, chef adjoint, Portefeuille des affaires autochtones;

Charles Pryce, avocat principal.

Les témoins du ministère de la Justice du Canada ont présenté un exposé et répondu aux questions.

À 10 h 50, il est convenu de lever la séance jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 4 juin 2002

(55)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 33, 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 Adams, Biron, Buchanan, c.p., Christensen, Finnerty, Kelleher, c.p., Kenny, Sibbeston, Spivak et Taylor (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Watt (1).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Lynne C. Myers, 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.

*TÉMOINS:**Du ministère de la Justice du Canada:*

William F. Pentney, chef adjoint, Portefeuille des affaires autochtones;

Charles Pryce, avocat principal.

Les représentants du ministère de la Justice font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu de déposer la lettre du 4 juin 2002 adressée à l'honorable Martin Cauchon (pièce n° 5900-1.37/E1-C-10,31 «1»).

À 18 h 05, le comité examine le projet de loi C-27.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 mars 2002, le comité examine le projet de loi C-27, Loi concernant la gestion à long terme des déchets de combustible nucléaire.

*WITNESSES:**Officials from Natural Resources Canada:*

Peter Brown, Director, Uranium and Radioactive Waste Division;

Carmel Letourneau, Senior Policy Advisor, Uranium and Radioactive Waste Division;

Joanne Kellerman, Legal Counsel, Legal Services.

Mr. Brown made a presentation and together, the witnesses answered questions.

At 6:45 p.m., the Honourable Senator Spivak took the Chair.

The committee proceeded to the clause-by-clause consideration of Bill C-10.

It was agreed — THAT the title stand postponed.

It was agreed — THAT the preamble stand postponed.

It was agreed — THAT clause 1 stand postponed.

It was agreed — THAT clauses 2 to 17 carry.

It was agreed — THAT clauses 18 to 23 carry.

It was agreed — THAT clauses 24 to 29 carry.

It was agreed — THAT clauses 30 to 41 carry.

It was agreed — THAT schedule 1 and 2 carry.

It was agreed — THAT clause 1 carry.

It was agreed — THAT the preamble carry.

It was agreed — THAT the title carry.

It was agreed — THAT the Bill be adopted, without amendment.

It was agreed — THAT the Chair reports the Bill, as adopted, to the Senate.

At 6:47 p.m., it was agreed — That the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

*TÉMOINS:**Fonctionnaires du ministère des Ressources naturelles:*

Peter Brown, directeur, Division de l'uranium et des déchets radioactifs;

Carmel Letourneau, conseillère principale de politiques, Division de l'uranium et des déchets radioactifs;

Joanne Kellerman, conseillère juridique, Services juridiques.

M. Brown fait une déclaration et, de concert avec les témoins, répond aux questions.

À 18 h 45, l'honorable sénatrice Spivak prend place au fauteuil.

Le comité entreprend l'étude article par article du projet de loi C-10.

Il est convenu — De reporter l'étude du titre.

Il est convenu — De reporter l'étude du préambule.

Il est convenu — De reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu — D'adopter les articles 2 à 17.

Il est convenu — D'adopter les articles 18 à 23.

Il est convenu — D'adopter les articles 24 à 29.

Il est convenu — D'adopter les articles 30 à 41.

Il est convenu — D'adopter les annexes 1 et 2.

Il est convenu — D'adopter l'article 1.

Il est convenu — D'adopter le préambule.

Il est convenu — D'adopter le titre.

Il est convenu — D'adopter le projet de loi sans propositions d'amendement.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi, tel qu'adopté, au Sénat.

À 18 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Michel Patrice

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 5, 2002

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

THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-10, An Act respecting the national marine conservation areas of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 5, 2002, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 5 juin 2002

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

TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 5 février 2002, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

NICHOLAS W. TAYLOR

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 30, 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 10:09 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have gone through Bill C-10, but there is a problem with the non-derogation clause as far as the Aboriginal group is concerned.

What we have to do today is listen to the Department of Justice officials, who are primarily responsible for the non-derogation clause that has been included.

We also have a letter from the Minister of Justice to the Honourable Willy Adams, in reply to a letter he sent to the minister, co-signed by Senator Sibbeston, Senator Watt, Senator Chalifoux and Senator Gill.

Witnesses, do you have the letter?

Mr. William Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio, Department of Justice: Mr. Chairman, with me here today is Charles Price, senior counsel in the Aboriginal law and strategic initiatives area of our portfolio.

As the chair has indicated, we understand there have been some concerns, and our minister has written to indicate he is certainly aware of, and takes seriously, the concerns about non-derogation clauses and that he is prepared to look into the relationship between the current state of the law and such clauses.

It might be helpful for us to step back from this proposed legislation and speak a little about the history of non-derogation clauses. One of the issues that was raised in the letter, and discussed in respect of other legislation, is that there is no common form of non-derogation clause existing in federal legislation. However, there are a couple of models.

The non-derogation clause in the bill before you has been used in a number of federal statutes, and is currently considered to be the wording that best reflects the intention of the government in regard to these types of clauses. Having said that, we recognize that other wording was used in earlier statutes.

These types of clauses have been included in a number of statutes since the enactment of section 35 of the Constitution Act, 1982. At the same time, section 25 of the Charter of Rights was included in the constitutional reform. The starting point here is that section 35 contains the ultimate, bedrock guarantee of Aboriginal and treaty rights. It is a constitutional guarantee. Senators, nothing that Parliament does can take away from that.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10 concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, se réunit aujourd'hui à 10 h 09 pour en faire l'examen.

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

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, nous avons examiné le projet de loi C-10, mais un problème demeure en ce qui concerne la disposition de non-dérogation relativement aux Autochtones.

Aujourd'hui, nous entendons de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice qui sont les principaux responsables de la disposition de non-dérogation incluse dans le projet de loi.

Nous avons aussi en main une lettre adressée par le ministre de la Justice à l'honorable Willy Adams en réponse à une lettre que lui avait envoyée celui-ci et qui avait été cosignée par les sénateurs Sibbeston, Watt, Chalifoux et Gill.

Est-ce que les témoins ont la lettre?

M. William Pentney, chef adjoint, Portefeuille des affaires autochtones, ministère de la Justice: Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de M. Charles Price, conseiller juridique principal en matière de droit des Autochtones et d'initiatives stratégiques.

Comme l'a indiqué le président, nous savons que certaines préoccupations ont été soulevées, et notre ministre a rédigé cette lettre pour confirmer qu'il est au courant des préoccupations reliées aux dispositions de non-dérogation, qu'il les traite avec sérieux et qu'il est prêt à examiner la relation entre l'état actuel du droit et ces dispositions.

Il nous serait peut-être utile de prendre un peu de recul face au projet de loi et de vous donner un bref aperçu des faits relatifs aux dispositions de ce genre. Un des points qui a été soulevé dans la lettre et qui a fait l'objet de discussions dans le cadre d'autres mesures législatives est qu'il n'existe de disposition universelle de non-dérogation dans les lois fédérales. Toutefois, il existe quelques modèles.

La disposition actuellement à l'étude a été utilisée dans un certain nombre de lois fédérales et est actuellement considérée comme étant le libellé qui reflète le mieux l'intention du gouvernement en ce qui concerne ce genre de disposition. Cela dit, nous reconnaissons qu'un libellé différent a été utilisé dans des lois antérieures.

De telles dispositions ont en effet été incluses dans un certain nombre de lois depuis la promulgation de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et l'ajout de l'article 25 de la Charte des droits à la réforme constitutionnelle. Nous devons avant tout savoir que l'article 35 confère une garantie ultime et inattaquable aux droits ancestraux et issus de traités. Il s'agit d'une garantie constitutionnelle. Chers sénateurs, aucune mesure prise par le Parlement ne peut changer ce fait.

Section 35 contains a guarantee of rights, yet the Supreme Court has ruled that, just as with section 1 of the Charter of Rights, Aboriginal and treaty rights are not absolute. They are subject to a certain number of limitations. This was first clarified by the Supreme Court in the *Sparrow* case. It is important to understand that section 35 is not part of the Charter of Rights. Section 1 of the Charter of Rights, the reasonable limitations clause, does not apply to section 35.

Therefore, in 1982, all governments, and the people of Canada, said they wanted guarantees of fundamental rights and freedoms; however, all of these rights and freedoms will be subject to the reasonable limits in section 1. The Charter provides for a balancing, and as you know, the Supreme Court regularly describes for us how that balance is to be worked out in a particular piece of legislation, or in respect of particular conduct. Imagine, if you will, that Parliament decides to try and take something away from that and adds a clause to a statute making it easier for the police to search your house. The court would look at that and say Parliament cannot amend the Constitution, as there is a constitutional amending formula there. A clause in a piece of legislation cannot, in and of itself, take away from the Charter balance between the guarantee of rights and the limitation of rights.

Section 35 is not subject to section 1; there is no reasonable limits clause. The text of section 35 is simply a blanket guarantee. I believe the wording is:

(1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

When the Supreme Court first came to interpret section 35 in a case called *Sparrow*, a British Columbia case, they said:

Aboriginal peoples are living in a modern and complex state. The state sometimes needs to have the capacity to infringe on Aboriginal or treaty rights.

In doing so, the Supreme Court set out a test. I will not take you through it in detail; however, they said there is a balance to be achieved between the guarantee of Aboriginal and treaty rights and the needs of the broader society. They stated that the guarantee in section 35 is subject to certain limits.

Then we come to non-derogation clauses. Against this bedrock of constitutional protection, and a guarantee of Aboriginal and treaty rights subject to reasonable limits, the Parliament of Canada is enacting some legislation that affects the interests of Aboriginal peoples. Aboriginal and treaty rights tend to be sight and fact specific. They relate to a particular group, derive from a particular history, and require a certain type of proof in order to be established. We know that there is a long and complicated process for considering and analyzing both Aboriginal and treaty rights.

L'article 35 contient une garantie des droits, mais la Cour suprême a statué que, comme pour l'article premier de la Charte des droits, les droits ancestraux et issus de traités ne sont pas absolus. Ils sont assujettis à un certain nombre de restrictions. Cette précision a été apportée pour la première fois par la Cour suprême dans l'affaire *Sparrow*. Il est important de comprendre que l'article 35 ne fait pas partie de la Charte des droits. L'article premier de la Charte des droits, soit la clause de restriction raisonnable, ne s'applique pas à l'article 35.

Par conséquent, en 1982, tous les gouvernements et le peuple canadien ont déclaré qu'ils voulaient garantir les libertés et droits fondamentaux, mais qu'ils seraient assujettis aux restrictions raisonnables de l'article premier de la Charte. Celle-ci prévoit un certain équilibre et, comme vous le savez, la Cour suprême précise régulièrement comment cet équilibre doit être maintenu dans le cadre d'une mesure législative ou d'une orientation en particulier. Imaginons pour un instant que le Parlement décide de supprimer des droits existants et d'ajouter à une loi une disposition permettant plus facilement aux policiers de faire des perquisitions. La cour examinerait cette disposition et statuerait que le Parlement ne peut pas modifier la Constitution et que le mode de révision de la Constitution doit être respecté. Le législateur ne peut pas, de manière unilatérale, rompre l'équilibre prévu par la Charte entre la garantie des droits et leur restriction.

Comme je le disais, l'article 35 n'est pas assujetti à l'article premier de la Charte; il n'y a pas de clause de restriction raisonnable. Le texte de l'article 35, qui est simplement une garantie générale, dit ce qui suit, je crois:

(1) Les droits existants ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

La première fois que la Cour suprême a dû interpréter l'article 35, c'est-à-dire dans l'affaire *Sparrow* de la Colombie-Britannique, elle a statué ce qui suit:

Les peuples autochtones vivent dans un pays moderne et complexe. L'État doit parfois pouvoir empiéter sur les droits autochtones et issus de traités.

Dans cet arrêt, la Cour suprême a établi un critère. Je ne vous donnerai pas tous les détails, mais elle a précisé qu'un équilibre devait être atteint entre la garantie des droits ancestraux et issus de traités et les besoins du reste de la société. Elle a statué que la garantie prévue par l'article 35 est assujettie à certaines restrictions.

Nous en venons donc aux dispositions de non-dérogation. En regard de cette protection constitutionnelle coulée dans le béton et de la garantie des droits ancestraux et issus de traités, sous réserve de restrictions raisonnables, le Parlement du Canada promulgue certaines lois qui ont des effets sur les intérêts des peuples autochtones. Les droits ancestraux et issus de traités sont habituellement fondés sur des lieux et des faits précis. Ils ont trait à un groupe particulier, sont fondés sur des faits particuliers et leur reconnaissance exige un certain type de preuve. Nous savons qu'il existe un processus long et complexe d'examen et d'analyse des droits ancestraux et issus de traités.

The court has ruled that the rights are not absolute, and they can be justified. Non-derogation clauses were enacted in legislation prior to the Supreme Court clarifying in *Sparrow* how this balance was to occur.

I was not involved in that, but I believe that the legislative record is clear that the government's intention in adopting that earlier model was to remind everyone that these constitutional guarantees existed.

It was not to add to them in any way. It certainly was not to subtract from them, because constitutionally, Parliament cannot do that unilaterally. That requires the use of the amending formula. Thus, these clauses were added. Over time, and in view of *Sparrow*, a newer model was developed. That newer model is reflected in this proposed legislation.

There has been a continuing evolution of the law. Most recently, the Supreme Court, in the *Mitchell* case, continued to add to our understanding of what the guarantee of Aboriginal and treaty rights in the Constitution means. In light of that evolution, the non-derogation wording that expresses the intention of the government has also been evolving. The current wording in this bill reflects the model thought best to convey the intention of the government.

I hope that explanation has been helpful to the committee in looking at the history of these clauses and understanding why there has been a change. I would be happy to answer questions.

Senator Spivak: What the court has done is to interpret section 35 of the Constitution; that is their role. I know that.

Can you tell me why it was felt to be necessary, if we have this case law and the Constitution, and section 35 is not subject to the first section of the Charter, to put these non-derogation clauses in legislation? Those are words and they can be subject to other interpretations. Do you know what I mean? Is that true of other provisions in the Constitution, that it is felt necessary to make some statement about them in each piece of legislation?

Mr. Pentney: I do not claim to be an expert on the statutes of Canada; that would be a fool's errand. Based on my knowledge, I do not believe it is common to have clauses restating or reminding us that there is a constitutional guarantee. My understanding of the history of these types of provisions, which is subject to correction, is that they have been added at the request of Aboriginal people, who are seeking to ensure that when the legislation is enacted, their particular place in the constitutional order is not forgotten.

Senator Spivak: They may have changed their minds now.

Let me ask you the essential question: In your opinion, is it not necessary to have these clauses in legislation to ensure that the guarantee in the Constitution and the case law is scrupulously observed?

La Cour suprême a statué que ces droits n'étaient pas absolus et que certaines situations pouvaient en justifier la restriction. Des dispositions de non-dérogation ont été incluses dans des lois avant que la Cour suprême ne précise dans l'affaire *Sparrow* comment cet équilibre doit être maintenu.

Je n'ai joué aucun rôle dans cette affaire, mais je crois que les faits législatifs indiquent clairement que le gouvernement a voulu adopter le modèle antérieur afin de rappeler à tous l'existence de ces garanties constitutionnelles.

Le gouvernement n'a jamais eu l'intention d'ajouter quoi que ce soit à ces garanties ni d'en retrancher quoi que ce soit puisque, sur le plan constitutionnel, le Parlement ne peut pas agir de la sorte de manière unilatérale et puisqu'il doit respecter le mode de révision de la Constitution. C'est pourquoi ces dispositions ont été ajoutées et, plus tard, à la suite de l'affaire *Sparrow*, qu'un nouveau modèle a été élaboré. C'est ce modèle qui a été utilisé dans le projet de loi à l'étude.

La loi est en constante évolution. Récemment, dans l'affaire *Mitchell*, la Cour suprême a précisé une fois de plus en quoi consiste la garantie constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités. À la lumière de cette évolution, le libellé de non-dérogation qui exprime l'intention du gouvernement a aussi évolué. Le libellé que l'on retrouve dans le projet de loi à l'étude reflète le modèle qui selon nous traduit le mieux cette intention.

J'espère que cette explication aidera le comité à étudier les faits entourant ces dispositions et à comprendre pourquoi ces changements ont été effectués. Je répondrai maintenant avec plaisir à vos questions.

Le sénateur Spivak: La Cour suprême a simplement interprété l'article 35 de la Constitution, comme c'est son rôle. Je sais cela.

Pouvez-vous me dire pourquoi on a jugé nécessaire d'ajouter cette disposition de non-dérogation malgré l'existence d'une jurisprudence dans ce domaine et de la Constitution et sachant que l'article 35 n'est pas assujéti à l'article premier de la Charte? Ce sont des mots et, comme tous les mots, ils se prêtent à d'autres interprétations. Vous comprenez ce que je veux dire? Faut-il aussi confirmer les autres dispositions de la Constitution dans chaque mesure législative?

M. Pentney: Je ne prétends pas être un expert en matière de législation canadienne; ce serait de la folie de ma part. Je ne crois pas qu'il soit fréquent que des dispositions réitèrent ou rappellent l'existence d'une garantie constitutionnelle. Je peux me tromper, mais d'après ce que je sais de ces dispositions, elles ont été ajoutées à la demande des peuples autochtones qui veulent que leur place dans l'ordre constitutionnel ne soit pas oubliée lorsque des lois sont adoptées.

Le sénateur Spivak: Ils ont peut-être changé d'avis.

J'aimerais maintenant vous poser une question fondamentale: selon vous, n'est-il pas nécessaire que ces dispositions soient incluses dans les lois pour que la garantie constitutionnelle et la jurisprudence soient scrupuleusement observées?

Mr. Pentney: Senator, the best response that I can give is that there is a policy choice to be made by governments as to what to include in the legislation.

Senator Spivak: It is not necessary. I am asking your legal opinion.

Mr. Pentney: It does not add to the constitutional guarantee, which is there in any event. The constitutional guarantee is available to Aboriginal people to challenge legislation or actions, with or without a non-derogation clause.

Senator Spivak: The Constitution and the judicial precedents are sufficient protection for the rights of the Aboriginal communities? I understand why they have asked for that. That is political. I am asking, is that sufficient protection in the legal sense? Is that your position?

Senator Watt: It would not hurt to have a reminder.

Mr. Pentney: To pick up on Senator Watt's point, it is not a purely legal question. The law is there. The Constitution remains, with or without a non-derogation clause.

Senator Spivak: I am asking you for the legal opinion, not the political opinion.

Mr. Pentney: I understand that. Legally, the constitutional guarantee is there and this is a gloss. It may serve other purposes, but with or without it, the constitutional guarantee is the foundation.

May I turn your question around slightly? An Aboriginal group wanting to assert a right in relation to marine conservation is not going to turn to the non-derogation clause. I think they will turn to the Constitution, although I should not be speaking for them.

Senator Spivak: Your answer to my question is yes. There is sufficient protection in the Constitution and in the judicial precedents to protect Aboriginal rights. That is the question that I think the Aboriginal community wants answered.

The Chairman: It might be similar to having a life preserver by itself, or a life preserver with a ski belt attached to ensure you do not sink.

Senator Spivak: That is not the answer.

The Chairman: It is sufficient to keep you afloat.

Senator Spivak: My question is whether we need something else.

The Chairman: It is not a case of need. The life preserver no doubt can keep you afloat. If you felt better putting the ski belt on, it would help.

Senator Spivak: That could well be, but it is not my question. My question is about the legal and constitutional view.

M. Pentney: Sénateur, la meilleure réponse que je puisse vous donner est que les gouvernements ont un choix stratégique à faire en ce qui concerne les dispositions qui doivent être incluses dans les lois.

Le sénateur Spivak: Ce n'est pas nécessaire. Je vous demande votre avis juridique.

M. Pentney: Elles n'ajoutent rien à la garantie constitutionnelle, qui demeure applicable de toute façon et qui peut être invoquée par les peuples autochtones pour contester des lois ou des mesures, qu'elles incluent une disposition de non-dérogation ou non.

Le sénateur Spivak: La Constitution et la jurisprudence procurent-elles une protection suffisante pour les droits des collectivités autochtones? Je comprends pourquoi ils ont demandé que ces dispositions soient ajoutées. C'est une décision politique. Je vous demande si c'est une protection suffisante sur le plan juridique? Êtes-vous de cet avis?

Le sénateur Watt: Un rappel peut être utile.

M. Pentney: Pour renchérir sur ce qu'a dit le sénateur Watt, ce n'est pas une question purement juridique. La loi et la Constitution demeurent applicables, avec ou sans disposition de non-dérogation.

Le sénateur Spivak: Je vous demande votre avis juridique et non votre avis politique.

M. Pentney: J'en suis conscient. D'un point de vue juridique, la garantie constitutionnelle s'applique et cette disposition n'est qu'un supplément. Elle peut servir à d'autres fins, mais avec ou sans elle, la garantie constitutionnelle prévaut.

Puis-je interpréter votre question un peu différemment? Un groupe autochtone désirant faire valoir ses droits en matière de conservation marine n'invoquera pas la disposition de non-dérogation, mais plutôt la Constitution. Toutefois, ce n'est pas à moi de parler en leur nom.

Le sénateur Spivak: Votre réponse est donc affirmative. La Constitution et la jurisprudence prévoient une protection suffisante des droits des Autochtones. Je crois que c'est la question à laquelle les Autochtones veulent obtenir une réponse.

Le président: Je crois qu'on peut comparer cela à celui qui porte seulement un gilet de sauvetage et à celui qui porte le gilet et une ceinture de sauvetage pour être certain de ne pas couler.

Le sénateur Spivak: Cela ne répond pas à la question.

Le président: C'est suffisant pour demeurer à la surface.

Le sénateur Spivak: Je désire savoir si ces dispositions sont nécessaires.

Le président: Ce n'est pas une question de nécessité. Le gilet de sauvetage vous empêchera de couler, mais si vous préférez y ajouter une ceinture, cela peut vous aider.

Le sénateur Spivak: Peut-être bien, mais ce n'est pas la question que j'ai posée. Ma question porte sur le point de vue juridique et constitutionnel.

Senator Sibbeston: I have raised the issue because until 1996, the government used a non-derogation clause taken from the wording of section 35. That was straightforward and simple.

Since 1996, however, the federal government has started meddling with the wording. They have used “in the application of” and “the protection of.” They have varied the standard non-derogation clause by adding these little words.

The change is slight, and one thinks that it surely cannot make that much difference. However, the department officials obviously are concerned enough to want to vary the wording. It upsets me, and it makes me very suspicious that somehow the government is beginning to meddle in the rights of the native people of our country. In this way, they will slowly take away the rights that Aboriginal people have gained in the Constitution.

I worry. I am very concerned about the variation in the wording. The courts would certainly examine it and wonder why Parliament is suddenly changing it. The Department of Justice officials say that it does not really matter. The Constitution is there. The protection of Aboriginal people is in the Constitution and Parliament cannot, through legislation like this, take away from or add to it. That is the reality.

I do feel it is helpful to have a reminder. It would be helpful for anyone reading or dealing with the legislation. Our country has not had a very good record in dealing with Aboriginal people, although a lot of progress has been made recently. One of the big changes has been the inclusion of the protection of Aboriginal rights in the Constitution.

Over the years, I have felt, particularly in the part of the country in which I live, the Northwest Territories, that native people have made real progress through land claims and their participation in government. If you went to the North, you would be proud as a Canadian to see the society that we are building with the participation of native people. This is partly because of the advancements that have been made and the recognition of Aboriginal rights in our Constitution.

I am concerned that department officials adding wording here and there will somehow diminish or take away from the Aboriginal rights. It is not even necessary. Why not then stick to the wording of the non-derogation clause that the government used until 1996?

Those clauses have surely served our country well. Why begin to meddle with the wording at this stage by adding “the protection of” or “application of.” I think it is piddling. It is to somehow make things more difficult for native people. In some ways, I see it as an attack on Aboriginal rights in our country.

Le sénateur Sibbeston: J’ai soulevé ce point parce que jusqu’en 1996, le gouvernement a utilisé une disposition de non-dérogação calquée sur l’article 35. Elle était simple et directe.

Toutefois, en 1996, le gouvernement fédéral a commencé à embrouiller les cartes en modifiant le libellé. Il a utilisé les expressions «dans l’application de» et «la protection de». Il a modifié la disposition de non-dérogação habituelle en y ajoutant ces petits mots.

C’est un petit changement sans grandes conséquences, semblerait, mais les fonctionnaires du ministère semblent assez inquiets pour vouloir modifier le libellé. Je trouve cela troublant et je serais porté à croire que le gouvernement désire en quelque sorte changer les droits des Autochtones du pays. Ainsi, il attaquera petit à petit les droits que les peuples autochtones ont acquis dans la Constitution.

Je m’inquiète. Je me préoccupe beaucoup des modifications apportées au libellé. Les tribunaux examineraient certainement les changements apportés au libellé et se demanderaient pourquoi le Parlement a soudainement décidé de les modifier. Les fonctionnaires du ministère de la Justice affirment que ces changements n’ont pas vraiment d’importance et que la Constitution prévaut. La protection des droits des peuples autochtones est prévue par la Constitution, et le Parlement ne peut pas, par des lois comme celle-ci, la changer. C’est la réalité.

Je crois qu’un rappel ne peut effectivement pas nuire. Il serait utile à quiconque lit la loi ou l’utilise. Notre pays n’a pas une réputation très enviable en ce qui concerne ses relations avec les Autochtones, mais nous avons fait de grands progrès récemment. L’ajout de dispositions pour la protection des droits des Autochtones dans la Constitution a marqué un des grands tournants dans ce domaine.

Au fil des ans, j’ai constaté que les Autochtones ont fait de réels progrès grâce aux revendications territoriales et à leur participation au gouvernement, particulièrement dans les Territoires du Nord-Ouest, où je vis. Si vous visitiez le Nord, vous seriez fiers en tant que Canadiens de voir la société que nous bâtissons avec la participation des Autochtones. Tout cela est en partie possible grâce aux progrès réalisés et à la reconnaissance des droits des Autochtones dans notre Constitution.

Je crains que si les fonctionnaires commencent à ajouter des mots ici et là, certains droits des Autochtones seront réduits ou éliminés. Cela n’est même pas nécessaire, alors pourquoi ne pas s’en tenir au libellé que le gouvernement a utilisé jusqu’en 1996?

Ces dispositions ont certainement été très utiles à notre pays. Pourquoi commencer à en modifier le libellé en y ajoutant des expressions comme «la protection de» et «l’application de». Je crois que c’est ridicule et que cela complique les choses pour les Autochtones. D’une certaine manière, je considère que ces changements portent atteinte aux droits des Autochtones de notre pays.

I am offended, and I am emotional about it. I want things to be done right. I want the non-derogation clause to be as strong and effective as possible. I am really suspicious that the new wording the government has been putting in will diminish Aboriginal rights.

Therefore, I ask you to consider this matter seriously. If at all possible, put back in this proposed legislation the original wording that has stood the test of time, and which I am sure is good.

Senator Watt: I will pick up on what Senator Spivak said and carry on from what Senator Sibbeston stated about his worry about this new wording. The new wording arose only in 1996. I am not talking about the previous wording, because that was satisfactory.

The new wording began to emerge in pieces of legislation in 1996. It appeared very strange to us. We immediately sought a legal opinion and spoke with people from different sources. We were given the impression that the new wording was not satisfactory because it does not correspond with section 25 of the BNA, which is meant to be the seal of section 35, the rights that are not yet clearly defined. As you know, section 35 still needs to be worked on and further defined. That is the way that Aboriginal people look at it.

Therefore, we always want to ensure that section 35 and section 25 are closely related. One is a shield for the other.

For that reason, we do not want to begin giving a message in any way, shape or form to the Supreme Court of Canada that you can actually infringe upon those rights. Even if you are not actually saying that this is what the new wording implies, it will still have a double-edged-sword type of meaning. That is the way we interpret it. That is what we have been told by outside legal people who specialize in the field of Aboriginal rights.

When we met with the Minister of Justice two days ago, he categorically stated that he does not agree with that new wording. That is no longer the problem. He would rather see no non-derogation clause at all.

At that meeting, I said, "No, I do not agree with that. I think it does not hurt. If section 35 does not bother you, but it is a constitutional recognition, what is wrong with putting that into every piece of legislation as a reminder?" He is not willing to go that far. This is where we have a kind of draw; we do not fully agree.

Senator Spivak asked about the interpretation of legislation if that section is not included. Let me ask you: What is wrong with putting word for word what is already in section 25 of the British North America Act into every piece of legislation as a reminder? Section 25 is not as well-defined as the Charter of Rights and Freedoms. That was the reason we wanted to have it included

Je suis offensé et bouleversé. Je veux que les choses soient faites correctement. Je veux que la disposition de non-dérogação soit aussi forte et aussi efficace que possible. Je crains vraiment que le nouveau libellé proposé par le gouvernement ne diminue les droits des Autochtones.

Par conséquent, je vous demande d'étudier cette question très attentivement et, si cela est possible, de rétablir dans le projet de loi le libellé d'origine qui a fait ses preuves et dont je ne doute pas de l'efficacité.

Le sénateur Watt: Je veux renchérir sur ce qu'a dit le sénateur Spivak et reprendre à mon compte les inquiétudes du sénateur Sibbeston au sujet du nouveau libellé. Ce libellé n'existe que depuis 1996. Je ne parle pas du libellé précédent puisqu'il était satisfaisant.

On a donc commencé à inclure le nouveau libellé dans certaines mesures législatives en 1996, ce qui nous a paru très étrange. Nous avons donc immédiatement demandé un avis juridique et en avons discuté avec différentes personnes. Nous avons eu l'impression que le nouveau libellé n'était pas satisfaisant parce qu'il ne correspondait pas à l'article 25 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui rend étanche l'article 35 dont les droits ne sont pas clairement définis. Comme vous le savez, l'article 35 n'est pas parfait et a besoin d'être précisé. C'est ainsi que les peuples autochtones voient les choses.

Par conséquent, nous devons toujours veiller à ce que les articles 35 et 25 soient étroitement liés. L'un est le bouclier de l'autre.

C'est pourquoi nous ne voulons d'aucune manière ni d'aucune façon laisser croire à la Cour suprême que ces droits peuvent être enfreints. Même si on ne dit pas réellement que c'est ce que le nouveau libellé signifie, cela aura tout de même une signification à double sens. C'est l'interprétation que nous en faisons. C'est ce que nous ont dit des juristes de l'extérieur spécialisés dans le domaine des droits des Autochtones.

Lorsque nous avons rencontré le ministre de la Justice il y a deux jours, il nous a catégoriquement dit qu'il n'était pas d'accord avec ce nouveau libellé. Ce problème est donc réglé. Le ministre préférerait qu'il n'y ait pas de disposition de non-dérogação dans le projet de loi.

Lors de cette réunion, j'ai mentionné que je n'étais pas d'accord, que je croyais que cette disposition ne pouvait pas nuire. Je lui ai dit que si l'article 35 ne le dérangeait pas et qu'il s'agissait d'une reconnaissance constitutionnelle, pourquoi ne pouvait-on pas l'inclure dans chaque mesure législative en tant que rappel. Il n'est pas prêt à aller aussi loin, et c'est là que nous ne sommes pas d'accord.

Le sénateur Spivak a demandé comment serait interprétée la loi si cet article n'y était pas inclus. Je vous demande maintenant pourquoi on ne peut pas reprendre mot pour mot le libellé actuel de l'article 25 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dans chaque mesure législative en tant que rappel? L'article 25 n'est pas aussi bien défini que la Charte des droits et libertés. C'est la raison

every time that Aboriginal people are contemplated or dealt with within a piece of legislation. Do you follow?

Mr. Pentney: I do.

Section 25 operates as against other Charter rights. It was included in the Charter as one of several interpretive principles stating that we are guaranteeing a variety of individual rights and freedoms. In doing so, we will not abrogate or derogate from the interpretation of those rights and freedoms or from Aboriginal or treaty rights. It operates within the context of the Charter to reconcile the guarantee of individual rights and freedoms for all Canadians with the section 35 guarantee of existing Aboriginal and treaty rights, if you like. It is an internal balancing within the Charter, but it operates only in respect of Charter rights.

The bedrock guarantee, as I said earlier, is section 35 of the Constitution. The situation has evolved to reflect the fact that the Supreme Court has said that in some cases, Aboriginal and treaty rights can be infringed. They hold the government to a high standard. I do not wish to mislead the committee in any way. This is not an easy test for government to meet. As under section 1 of the Charter, there are a number of hurdles or thresholds the government must pass in order to justify an infringement. The guarantee of Aboriginal and treaty rights in section 35, the bedrock guarantee, is not absolute. Those rights and freedoms can, in some circumstances, be justifiably infringed.

As I understood the intention of these clauses in this proposed legislation and other pieces of legislation, they serve to act as a reminder, as honourable senators have said, that these rights and freedoms in section 35 exist; that there is a protection there. I will not read the entire clause, but it does say that nothing in this act shall be construed so as to abrogate or derogate from the protection provided for existing Aboriginal and treaty rights.

If we stop there and ask what a court would say about that protection, one would expect them to look at the existing case law and ask what is the existing protection offered now in section 35. They would say that it is a guarantee of rights, but not an absolute guarantee. It is a guarantee of rights subject to infringement, where that test can be met on evidence brought forward by the government seeking to justify it.

The change in the wording is a reflection of the evolution in law and it is viewed as the best reflection of the government's intention.

If I could simply pick up on the point that Senator Sibbeston made earlier, there is a policy choice to be made about whether to include a reminder and how to word it. Absolutely there are choices to be made. We respect the views of the senators. The minister has written to indicate that in light of the concern and the evolving case law, he will look into the relationship. He is certainly not in any way seeking to dismiss the concerns. We are fully aware of their importance. The minister is saying that the relationship between the current state of the law and the non-

pour laquelle nous voulions qu'il soit inclus dans chaque mesure législative traitant des peuples autochtones. Est-ce que vous me suivez?

M. Pentney: Oui.

L'article 25 va à l'encontre d'autres droits de la Charte. Il a été inclus dans la Charte avec plusieurs autres principes interprétatifs stipulant que nous garantissons diverses libertés et divers droits individuels. Ce faisant, nous ne porterons pas atteinte à l'interprétation de ces droits et libertés, ni aux droits ancestraux et issus de traités. Pour ainsi dire, cet article sert dans le contexte de la Charte à faire concorder la garantie des libertés et des droits individuels de tous les Canadiens avec la garantie des droits ancestraux et issus de traités prévue à l'article 35. Il s'agit d'un jeu d'équilibre à l'intérieur de la Charte, mais il n'intervient qu'en ce qui concerne les droits de la Charte.

Comme je le disais plus tôt, la garantie fondamentale correspond à l'article 35 de la Constitution. La situation a évolué de manière à refléter le fait que la Cour suprême a statué que dans certains cas, on peut restreindre les droits ancestraux et issus de traités. La Cour suprême impose de grandes exigences au gouvernement. Ce n'est pas que je veuille induire le comité en erreur. Ce ne sont pas des exigences faciles à satisfaire pour le gouvernement. En vertu de l'article premier de la Charte, il existe un certain nombre d'obstacles et de seuils que doit surmonter le gouvernement pour justifier une transgression de ces droits. La garantie des droits ancestraux et issus de traités de l'article 35, la garantie fondamentale, n'est pas absolue. Dans certaines circonstances, il peut être justifié de limiter ces droits et libertés.

Si j'ai bien compris le but visé par ces dispositions dans le projet de loi à l'étude et dans d'autres mesures législatives, elles doivent servir à rappeler, comme l'ont dit certains sénateurs, l'existence des droits et libertés, la protection inférée par l'article 35. Je ne ferai pas la lecture de la disposition en entier, mais elle stipule qu'aucune disposition de la loi ne portera atteinte à la protection des droits existants ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones.

Si l'on s'arrête ici pour se demander ce que statuera un tribunal au sujet de cette protection, on peut s'attendre à ce qu'il examine la jurisprudence et se demande quelle est la protection existante en vertu de l'article 35. Il statuerait qu'il s'agit d'une garantie de droits, mais qu'elle n'est pas absolue. Elle peut être suspendue lorsque le gouvernement peut faire la preuve que c'est justifié.

Les changements apportés au libellé reflètent l'évolution du droit et sont considérés comme étant ceux qui traduisent le mieux l'intention du gouvernement.

J'aimerais maintenant revenir à ce qu'a dit le sénateur Sibbeston tout à l'heure, c'est-à-dire qu'une décision stratégique doit être prise quant à l'ajout d'un rappel et quant au libellé utilisé. Je suis tout à fait d'accord que des choix doivent être faits. Nous respectons les points de vue des sénateurs. Dans sa lettre, le ministre indique qu'à la lumière des préoccupations soulevées et de l'évolution de la jurisprudence, il examinera la relation existante. Il ne cherche aucunement à rejeter ces préoccupations, car nous connaissons pleinement leur importance. Le ministre

derogation clauses will be looked into. He has indicated that he would welcome the views of honourable senators on this important issue.

We are not in any way seeking to diminish these concerns. This is a difficult area of the law. It is complex, to say the least, as I think all honourable senators are aware.

The intention is to find wording that reflects accurately the current state of the law and to indicate that this proposed statute, like other statutes where this wording has been chosen, is not intended to abrogate or derogate from that protection.

Senator Watt: Just to respond to the witness on the point that this is a policy decision to be made by the government. I would like to make the argument on this subject that we realize that the government must decide the policy one way or the other. However, we do not want the Government of Canada to throw away their prime responsibility as the negotiator on rights, while at the same time executing what was negotiated.

On one hand, as Aboriginal people, we do not want to run to the courts every time there is an infringement on our rights. That is a costly thing to do. If that is to be the only avenue left to us, with no ability to sit down and negotiate with the government, in a sense, you will be taking something away.

We know that rights under section 35 are not absolute, but we always thought that we would have an opportunity to negotiate if there were an infringement. However, if you go by the ruling from the Supreme Court of Canada, you may decide to come up with a new non-derogation clause that would be a double-edged sword that would take away our ability to sit down and negotiate. I do not think this is what we want. I do not think it is healthy for the country to go through that. That would eliminate an avenue that should be open to us.

We are supposed to have an arm's-length relationship with the court.

The Chairman: Senator Watt, we have more witnesses to question.

Senator Watt: We have been dealing with this question for a long time.

The Chairman: It is not that your knowledge is not valuable. I am just saying that you are not introducing it at the right place in the meeting.

Mr. Pentney: The intention of these clauses is not to force all issues into court. If it would assist the committee, we have someone who could speak to the history of the consultations and discussions with Aboriginal people that went into the development of this proposed legislation. The intention of these clauses is not to foreclose discussion about how, either in the development of legislation or its application, Aboriginal rights might be affected. We offer that.

explique que la relation entre l'état actuel du droit et les dispositions de non-dérogation sera examinée. Il indique aussi qu'il ferait bon accueil à l'opinion des sénateurs sur cette question importante.

Nous ne tentons aucunement de diminuer l'importance de ces préoccupations. C'est une question de droit difficile et complexe, comme le savent certainement tous les sénateurs.

Notre intention est de trouver un libellé qui reflète avec exactitude l'état actuel du droit et d'indiquer que la loi projetée, comme les autres lois pour lesquelles ce libellé a été choisi, ne vise pas à porter atteinte à cette protection.

Le sénateur Watt: J'aimerais répondre au témoin, qui a mentionné qu'il s'agissait d'une décision stratégique qui devait être prise par le gouvernement. Je tiens à dire que nous nous rendons compte que le gouvernement doit arrêter sa politique d'une manière ou d'une autre. Toutefois, nous ne voulons pas que le gouvernement du Canada rejette sa responsabilité première en tant que négociateur de droits tout en mettant à exécution les dispositions négociées.

D'un côté, le peuple autochtone ne veut pas avoir à se retrouver devant les tribunaux chaque fois qu'on enfreint ses droits; ce serait plutôt coûteux. Si c'est la seule solution qui nous est offerte et si nous ne pouvons pas discuter et négocier avec le gouvernement, vous aurez en quelque sorte diminué nos droits.

Nous savons que les droits prévus par l'article 35 ne sont pas absolus, mais nous avons toujours cru que nous pourrions tenir des négociations si ces droits étaient enfreints. Toutefois, si l'on s'en tient à la décision de la Cour suprême du Canada, vous pouvez décider d'établir une nouvelle disposition de non-dérogation qui constituerait une épée à double tranchant puisqu'elle nous ferait perdre toute possibilité de discuter et de négocier. Je ne crois pas que ce soit ce que nous voulions. Je ne crois pas qu'il serait bon pour le pays d'en arriver là. Nous perdriions ainsi des recours que nous devrions avoir.

Nous sommes censés ne pas avoir de relation de dépendance à l'égard de la Cour.

Le président: Sénateur Watt, nous avons d'autres témoins à questionner.

Le sénateur Watt: Cette question traîne depuis longtemps.

Le président: Vos connaissances sont très précieuses, mais il vaudrait peut-être mieux en faire part à un autre moment.

M. Pentney: Ces dispositions ne visent pas à ce que toutes les questions soient portées devant les tribunaux. Si cela peut être utile au comité, nous avons un témoin qui pourrait vous faire l'historique des consultations et des discussions qui se sont tenues avec les peuples autochtones dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi. Ces dispositions ne visent pas à clore le débat, pendant l'élaboration des mesures législatives ou pendant leur mise en application, sur les effets de ces mesures législatives sur les droits des Autochtones. Nous acceptons de participer à de telles discussions.

Senator Watt: I do not want to be seen as interrupting the proceedings, but there is one more important element that should be addressed here. At one time, the rights we are speaking about were absolute. When did you decide that they were no longer? The only way you can decide that is to negotiate them. I felt that needed to be said.

Senator Banks: I will continue with the same line of questioning, but in a different way.

First, I must declare that my questions are coloured by the fact that I am the sponsor of this bill. I have asked four or five times the question about — if I can characterize them this way — the old and the new derogation clauses. It changed in 1996.

I am asking these questions for my own education. Why was it changed? You came as close as anyone today to saying that it was changed because — and I want you to correct me if I have the wrong impression — in the *Sparrow* case, the Supreme Court determined that there could be an infringement of those rights, that they were not absolute, and that the government's intention, as you put it, is to have a non-derogation clause that conforms to the view of the court. Remember that I am asking a question. The government's view is that the Supreme Court decision in the *Sparrow* case applies to all the existing rights in all subsequent legislation and therefore the new wording results directly from that. Do I understand that correctly?

Mr. Pentney: As a point of clarification, there is not only *Sparrow*, but also a series of decisions. I referred to *Sparrow* as the first case before the Supreme Court, but there has been a subsequent series of decisions, so the clause has evolved as the law and our understanding of the constitutional guarantee have evolved.

Senator Banks: The clause has not evolved. There are only two. There is a cut-off date before which the clause said this and thus and so, and after this date it said something else. That has been consistent. It has never changed. There are only two. The "evolution" in 1996, if you want to call it that, is really a change that resulted directly from the government observing that the Supreme Court has said that these rights are not absolute, so that fact will be reflected in subsequent legislation. Is that correct?

Mr. Pentney: I believe so. I cannot speak about all of the earlier legislation, but that is my understanding of the change. As our understanding of the law and of the constitutional guarantee evolved, this changed.

Senator Banks: Again for my instruction, as with other aspects of the Charter, does the inclusion — and I am really asking Senator Spivak's question from a slightly different angle — of a non-derogation clause in any piece of legislation have any effect, except as a sort of memo or flag? Does it add to the rights that exist in the Constitution and in the Charter?

Le sénateur Watt: Je ne veux pas passer pour un empêcheur de tourner en rond, mais il y a un autre élément important dont nous devrions tenir compte. À une certaine période, les droits dont nous parlons étaient absolus. Quand avez-vous décidé qu'ils ne l'étaient plus? La seule façon d'en arriver à une telle décision est la négociation. Je crois que cette précision était nécessaire.

Le sénateur Banks: Je vais poursuivre dans la même veine, mais sous un autre angle.

Premièrement, j'avoue que mes questions sont influencées par le fait que je suis le parrain de ce projet de loi. J'ai posé quatre ou cinq fois la même question au sujet de l'ancienne et de la nouvelle disposition de non-dérogation, si je peux m'exprimer ainsi. Le changement a été fait en 1996.

Je pose ces questions pour ma propre information. Pourquoi ce changement a-t-il été fait? Corrigez-moi si je me trompe, mais vous avez presque dit aujourd'hui que la disposition a été modifiée à la suite de l'affaire *Sparrow*, lorsque la Cour suprême a jugé qu'on pouvait limiter ces droits, que ceux-ci n'étaient pas absolus, et que l'intention du gouvernement, comme vous le dites, est d'établir une disposition de non-dérogation conforme à l'opinion de la Cour. N'oubliez pas qu'il s'agit d'une question. L'opinion du gouvernement est que la décision rendue pour la Cour suprême dans l'affaire *Sparrow* s'applique à tous les droits existants dans toutes les mesures législatives subséquentes. Le nouveau libellé résulte de cette décision. Ai-je bien compris?

M. Pentney: Laissez-moi apporter une précision. Il ne s'agit pas seulement de la décision *Sparrow*, mais bien d'une série de décisions. J'ai parlé de l'affaire *Sparrow* parce que c'est la première décision qu'a rendue par la Cour suprême, mais il y en a eu d'autres, et la disposition a évolué au fur et à mesure que le droit et notre compréhension de la garantie constitutionnelle ont changé.

Le sénateur Banks: La disposition n'a pas évolué. Il n'y en a que deux. Avant une date bien précise, la disposition stipulait ceci, et après cette date, elle stipulait cela. Ce fut toujours ainsi; il n'y a eu que deux dispositions. Cette «évolution», comme vous dites, qui a eu lieu en 1996 est en réalité un changement apporté directement par le gouvernement à la suite d'une décision de la Cour suprême confirmant que ces droits ne sont pas absolus. Donc, ce changement sera reflété dans les mesures législatives subséquentes. Est-ce bien exact?

M. Pentney: Je le crois. Je ne peux pas vous parler de toutes les mesures législatives antérieures, mais c'est ce que je comprends de ce changement. Au fur et à mesure que notre compréhension du droit et de la garantie constitutionnelle a évolué, cette disposition a changé.

Le sénateur Banks: Une fois de plus, pour ma propre information, comme pour d'autres éléments de la Charte et je pose en fait la même question que le sénateur Spivak, mais sous un angle quelque peu différent est-ce que l'ajout d'une disposition de non-dérogation à une mesure législative a des incidences autres que de servir de rappel? Est-ce que cela ajoute quoi que ce soit aux droits existants en vertu de la Constitution et de la Charte?

Mr. Pentney: A non-derogation clause could add to them, if it was worded and intended to do so. From a constitutional perspective, it cannot subtract from them.

Senator Banks: That was my next question. It would be adding to them in the context of that legislation; it would not be adding to them constitutionally.

Mr. Pentney: That is right.

Senator Banks: Then the reverse is true. That is, the absence of a non-derogation clause in any piece of legislation does not in any way mean that the application of the Charter is reduced?

Mr. Pentney: The application of section 35 stands as a bedrock. It is always available to Aboriginal people to invoke if they believe their Aboriginal or treaty rights are being infringed.

Senator Banks: That is true notwithstanding what any piece of legislation might say.

Mr. Pentney: Exactly. It is a constitutional guarantee, just as the Charter is there.

Senator Banks: Aside from serving as a flag and saying, "Remember this" in a piece of legislation, you said that it might also serve other purposes. Are there any other purposes that you can think of?

Mr. Pentney: As I have said, it could top-up the protection.

To take an example completely out of this realm, the government could have available to it a defence to an action of some sort. It could enact legislation and state, "Notwithstanding that defence, we are giving that up." I believe that the history of these types of clauses has been mainly to serve as a flag. Again, my understanding is that Aboriginal people have asked for that because they very much wish to ensure that their particular rights and freedoms are not being overlooked in these types of laws.

The Chairman: Senator Banks, we are infringing on the time of the next committee. As this issue has turned out to be fairly complicated, there will not be any clause-by-clause consideration today.

I should like to adjourn the meeting and have you people come back. We are meeting at 5:30 p.m. next Tuesday, or later if the Senate sits longer than that. We will try to ensure it does not. We can continue the process. At that time, we will have more time to look at the minister's letter, et cetera.

The committee adjourned

OTTAWA, Tuesday, June 4, 2002

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-10, respecting the national marine conservation areas of Canada; and Bill C-27, respecting the long-term management of

M. Pentney: Une disposition de non-dérogation pourrait y faire un ajout si elle était formulée en conséquence et si cela était l'intention visée. D'un point de vue constitutionnel, une pareille disposition n'enlève rien aux droits.

Le sénateur Banks: C'était ma prochaine question. La disposition leur donnerait plus de poids dans l'application de la loi. Elle n'ajouterait rien à la Constitution.

M. Pentney: C'est juste.

Le sénateur Banks: Donc, l'inverse est aussi vrai. Si aucune disposition de non-dérogation est incluse dans une mesure législative, est-ce que l'application de la Charte en est réduite?

M. Pentney: L'article 35 demeure la garantie fondamentale. Les Autochtones peuvent toujours invoquer cet article s'ils croient que leurs droits ancestraux et issus de traités ont été violés.

Le sénateur Banks: Cela est vrai, peu importe ce que prévoit une mesure législative.

M. Pentney: C'est exact. C'est une garantie constitutionnelle aussi valable que la Charte.

Le sénateur Banks: Outre sa fonction de rappel dans une mesure législative, vous avez dit qu'une telle disposition pouvait aussi être utilisée à d'autres fins. Pouvez-vous nous dire de quelles fins il pourrait s'agir?

M. Pentney: Comme je l'ai dit, elle pourrait servir de protection supplémentaire.

Je vais vous donner un exemple dans tout autre contexte. Le gouvernement pourrait adopter une loi et stipuler que même s'il a à sa disposition un moyen de défense en cas de poursuite, il renonce à l'utiliser. Je crois donc que ces dispositions servent principalement de rappel. Je le répète, je crois que les peuples autochtones ont demandé que cette disposition soit ajoutée parce qu'ils tiennent absolument à ce que leurs droits et libertés ne soient pas oubliés lorsque de telles lois sont prises.

Le président: Sénateur Banks, nous empiétons sur le temps du comité suivant. Comme cette question s'avère plutôt complexe, nous n'effectuerons pas l'étude article par article aujourd'hui.

J'aimerais maintenant lever la séance et vous demander de revenir à notre réunion de mardi prochain, qui devrait commencer à 17 h 30 ou plus tard si le Sénat siège plus longtemps. Nous essayerons de nous organiser pour que ce ne soit pas le cas. Nous pourrions alors poursuivre notre étude et nous aurons plus de temps pour examiner la lettre du ministre et tout le reste.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 4 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, à qui ont été renvoyés le projet de loi C-10 concernant les aires marines nationales de conservation du Canada et le projet de

nuclear fuel waste, met this day at 5:33 p.m. to give consideration to the bills.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we will now proceed with our study on Bill C-10, an act respecting the national marine conservation areas of Canada. We have considered this bill for some time, having heard from many different witnesses. We have pretty well hammered out the problems on the marine part of the bill, although today we had some late requests from people living on West Coast islands asking to appear. However, we have already talked about this via video conference with some witnesses from B.C.

One item on which we have not had a complete discussion was the non-derogation clause as far as Aboriginal people are concerned. As a result, we asked Mr. Pryce and Mr. Pentney to appear before us today. They were here at our last hearing, but were forced to adjourn a few minutes into their presentation because of a committee scheduling problem.

Could you proceed today to explain more about this situation? The only member of the committee who has any questions on this matter is Senator Sibbeston.

Mr. William F. Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio, Department of Justice Canada: Mr. Chairman, we do not have an opening statement. The transcript of our previous discussion with you gives the outline of the explanation. I would be just as happy to go to questions, if it pleases the Chair.

Senator Sibbeston: Mr. Chairman, I would like to begin with a statement and then offer what I think is a possible solution. As you know, at our last committee meeting we made available a letter that was provided by the Minister of Justice indicating that he was prepared to look at the matter and try to reach a resolution. That led to my assumption that the Department of Justice officials will engage in a process with those of us who are interested in this issue.

I want to lay the groundwork for what I think would resolve the matter. Officials indicated that the changes in wording of the non-derogation clause results from changes in the law as reflected in cases such as the Supreme Court decision in *Sparrow* which was rendered in 1990. Somehow, on reading the new wording, although the changes are slight, you would not think in and of itself it would indicate the change in law that the officials talk about. The old standard non-derogation clause was simple and effective and was placed in the legislation after the new Constitution in 1982.

loi C-27 concernant la gestion à long terme des déchets de combustible nucléaire, se réunit aujourd'hui à 17 h 33 pour étudier les projets de loi.

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

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous allons maintenant poursuivre l'étude du projet de loi C-10 concernant les aires marines nationales de conservation du Canada. Nous avons entrepris l'examen de ce projet de loi depuis un certain temps et avons entendu de nombreux témoins. Nous avons plus ou moins réglé les problèmes relatifs à l'aspect maritime du projet de loi, même si nous avons reçu aujourd'hui quelques demandes tardives venant de personnes vivant dans les îles de la côte Ouest, qui souhaitent comparaître. Toutefois, nous avons déjà abordé cette question au cours de la vidéoconférence tenue avec certains témoins de la Colombie-Britannique.

Il y a une question que nous n'avons pas fini de discuter: c'est la disposition de non-dérogation concernant les droits des Autochtones. Nous avons donc demandé à M. Pryce et M. Pentney de revenir nous voir aujourd'hui. Ils étaient ici à notre dernière séance, mais ont dû interrompre leur exposé quelques minutes après avoir commencé à cause d'un problème dans le programme du comité.

Pouvez-vous nous en dire davantage sur la situation aujourd'hui? Le seul autre membre du comité qui ait des questions à ce sujet est le sénateur Sibbeston.

M. William F. Pentney, chef adjoint, Portefeuille des affaires autochtones, ministère de la Justice: Monsieur le président, nous n'avons pas d'exposé préliminaire à présenter. La transcription de notre discussion précédente avec vous contient un aperçu des explications. Je serais donc heureux de répondre aux questions, avec la permission de la présidence.

Le sénateur Sibbeston: Monsieur le président, je voudrais commencer par une déclaration, que je ferai suivre par une solution possible. Comme vous le savez, lors de notre dernière séance, nous avons présenté une lettre du ministre de la Justice indiquant qu'il est disposé à examiner l'affaire et à essayer d'en arriver à une solution. Cela m'a amené à supposer que les fonctionnaires du ministère de la Justice engageront une discussion avec ceux d'entre nous qui s'intéressent à la question.

J'aimerais préparer le terrain pour quelque chose qui, je l'espère, réglera le problème. Les fonctionnaires ont dit que les modifications apportées au libellé de la disposition de non-dérogation résultent de changements de la loi découlant de décisions comme l'arrêt de 1990 de la Cour suprême dans l'affaire *Sparrow*. À l'examen du nouveau libellé, on n'a pas l'impression, même si les modifications sont légères, que le changement apporté correspond à ce que disent les fonctionnaires. L'ancienne disposition standard de non-dérogation était simple et efficace. Elle avait été placée dans les mesures législatives après l'adoption de la nouvelle Constitution en 1982.

The Firearms Act, the Sechelt Indian Band Self-Government Act, the Canada Petroleum Resources Act, the Canada Wildlife Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act and the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act all contain the wording of the older non-derogation clause. The wording in these pieces of legislation is just two lines. It is simple. They state, “For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights...” This is a clear, simple statement and seemed to have been satisfactory to the government up until 1998.

Since 1998, there have been different or new wordings. One of the wordings is contained in clause 2(2) of the bill before us which provides, in part, “For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from the protection provided...”

“From the protection provided” is the new wording to which I refer. Another wording includes the phrase “from the application of.” The government has used these new wordings in the past few years. In my view, they create confusion and could add to different interpretations by the courts. Thus, we are concerned.

In 1999, the Social Union Framework Agreement signed by Canada and all the provinces and territories reverted to the words similar to those found in section 25 of the Charter, which is the first simple version that I stated.

In my view, changes in the wording can be very confusing. Aboriginal peoples are concerned that a clause in federal acts — which is there to be a reminder or a flag that Aboriginal rights are not to be abrogated — can now be used as a signal to the courts. Supposedly this change in wording is to reflect the change in law. I am concerned that what had been at one time just a reminder and even a shield, can now be used as an open door — a floodgate for the courts to begin infringing and impinging on Aboriginal rights.

In this way, I feel the justice department has drafted the non-derogation clause to suit its litigation purposes. I would remind the committee and officials that the Supreme Court of Canada, particularly in the *Sparrow* case, made a number of statements with respect to Aboriginal rights. I had a chance over the weekend to read the *Sparrow* case. It contains some strong wording by the court to remind Canadians that Aboriginal rights are to be respected. The judgment states:

Our history has shown, unfortunately all too well, that Canada’s aboriginal peoples are justified in worrying about government objectives that may be superficially neutral but which constitute de facto threats to the existence of aboriginal rights and interests.

La Loi sur les armes à feu, la Loi sur l’autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, la Loi fédérale sur les hydrocarbures, la Loi sur les espèces sauvages du Canada, la Loi de mise en œuvre de l’Accord atlantique Canada-Terre-Neuve et la Loi de mise en œuvre de l’Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers contiennent toutes le libellé de l’ancienne disposition de non-dérogation. Il s’agit d’une disposition simple qui n’occupe que deux lignes. Elle dit: «Il demeure entendu que la présente loi ne porte pas atteinte aux droits — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada [...]» C’est un énoncé clair et simple qui semblait être considéré comme satisfaisant par le gouvernement jusqu’en 1998.

Depuis 1998, il y a des libellés différents ou nouveaux. On en trouve un, par exemple, au paragraphe 2(2) du projet de loi dont nous sommes saisis, qui prévoit notamment: «Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants - ancestraux ou issus de traités - des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation [...]»

«[...] découlant de leur reconnaissance et de la confirmation [...]» C’est le nouveau libellé dont je parle et que le gouvernement utilise depuis quelques années. À mon avis, il ne fait qu’occasionner de la confusion et pourrait amener les tribunaux à donner des interprétations différentes. Nous sommes donc inquiets.

En 1999, l’Entente-cadre sur l’union sociale signée par le Canada, les provinces et les territoires est revenue au libellé simple semblable à celui qu’on trouve à l’article 25 de la Charte.

À mon avis, les modifications du libellé peuvent semer beaucoup de confusion. Les peuples autochtones sont inquiets du fait qu’une disposition figurant dans les lois fédérales — placée là pour signaler et rappeler que les droits des Autochtones ne peuvent pas être abrogés — peut maintenant servir de signal aux tribunaux. Ce changement de forme est censé refléter le changement de la loi. Je m’inquiète parce que ce qui a servi de rappel et même de bouclier peut maintenant être considéré comme une porte ouverte, comme un encouragement aux tribunaux, les invitant à commencer à empiéter sur les droits des Autochtones.

Je crois donc que le ministère de la Justice a rédigé la disposition de non-dérogation de façon à servir ses propres intérêts judiciaires. Je veux rappeler au comité et aux fonctionnaires que la Cour suprême du Canada a fait un certain nombre de déclarations concernant les droits des Autochtones, notamment dans l’arrêt *Sparrow*. J’ai eu l’occasion, durant le week-end, de lire cet arrêt. Il contient quelques affirmations assez énergiques de la Cour, rappelant aux Canadiens que les droits des Autochtones doivent être respectés. On y trouve, par exemple, le passage suivant:

Notre histoire démontre, trop bien malheureusement, que les peuples autochtones du Canada ont raison de s’inquiéter au sujet d’objectifs gouvernementaux qui, bien que neutres en apparence, menacent en réalité l’existence de certains de leurs droits et intérêts.

It goes on to say that “section 35 is to be construed in a purposive way” and “that a generous, liberal interpretation of the words is demanded.” The judgment reiterated a statement that was made by the court in an earlier case: “...the honour of the Crown is always involved and no appearance of ‘sharp dealing’ should be sanctioned.” The court tells us to be generous and that the rights of Aboriginal people are real. It further states that “... s. 35(1) of the Constitution Act, 1982, represents the culmination of a long and difficult struggle in both the political forum and the courts for the constitutional recognition of aboriginal rights.”

While the court says that we ought to interpret Aboriginal rights terms generously, in my view, we now find that the government through its legislation is trying to impede or limit Aboriginal rights. I do not think it is the role of Parliament or any legislature to do that. Let the courts do their jobs and interpret the legislation as they will. However, let us not have the Department of Justice try to take away from the Aboriginal rights of people by including little clauses in new legislation. I see this trend occurring and it disturbs me.

I believe there are a number of solutions, and I will refer to four of them. First, we could revert to the old, standard non-derogation clause. It is simple and effective. Second, the government could enact a bill outlining the government’s recognition of Aboriginal rights and treaty rights, which would apply to all federal legislation.

We have considered the matter. I have drafted a bill to enact an Aboriginal bill of rights, which I was considering introducing in the Senate at some point if this matter was not resolved. If this were enacted, it would mean that instead of having non-derogation clauses in every act, we could have one act dealing with Aboriginal rights. This is just a proposal, and I would make it available to senators to review.

The Chairman: Are you happy with the recent letter that the Minister of Justice sent to you, which has been circulated?

Senator Sibbeston: Yes. The letter from the minister is encouraging, and it resolves the matter for the time being without our having to amend the bill at this point. We are satisfied. We take seriously the minister’s commitment to review the matter of non-derogation clauses.

The third approach is to insert a section in the Interpretation Act that would provide clarity and certainty of government treatment and approach to the recognition of Aboriginal rights. It is interesting to note that the Saskatchewan legislature has done that in its Interpretation Act. I have a copy of that piece of legislation, if committee members would like to see it.

The final approach is through an Aboriginal rights audit. There are sections in the Department of Justice Act and in the Statutory Instruments Act under which the Minister of Justice, and, in the case of regulation, the Clerk of the Privy Council, review all legislation and regulations to see if they are inconsistent with the Charter. The fourth approach would be to have an Aboriginal rights audit. This would make it possible for the

Le texte se poursuit ainsi: «Il y a lieu d’interpréter le par. 35(1) en fonction de l’objet qu’il vise.» On trouve également: «Une interprétation généreuse et libérale s’impose [...]». Le jugement reprend une assertion faite par la Cour dans une affaire antérieure: «[...] il y va toujours de l’honneur de la Couronne et aucune apparence de “manœuvres malhonnêtes” ne doit être tolérée.» La Cour nous dit d’être généreux et que les droits des Autochtones sont réels. Elle ajoute: «[...] le par. 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 représente l’aboutissement d’une bataille longue et difficile à la fois dans l’arène politique et devant les tribunaux pour la reconnaissance de droits ancestraux.»

Tandis que la Cour dit que nous devons interpréter les droits des Autochtones avec générosité, j’ai l’impression que le gouvernement tente, dans les projets de loi qu’il dépose, d’entraver ou de limiter ces droits. Je ne crois pas qu’il appartienne au Parlement ou à une assemblée législative de faire cela. Laissons les tribunaux faire leur travail et interpréter les lois à leur guise. Nous ne devons pas cependant laisser le ministère de la Justice réduire les droits ancestraux en ajoutant de petites dispositions dans les nouvelles lois. Je constate cette tendance, et cela me dérange.

Je crois qu’il y a des solutions. J’en mentionnerai quatre. Premièrement, nous pourrions revenir à l’ancienne disposition de non-dérogation, qui est simple et efficace. Deuxièmement, le gouvernement pourrait faire adopter un projet de loi reconnaissant les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, qui s’appliquerait à toutes les lois fédérales.

Nous avons examiné la question. J’ai préparé un projet de loi mettant en œuvre une déclaration des droits autochtones, que j’envisageais de déposer au Sénat à un moment donné si cette question n’est pas réglée. L’adoption d’un tel projet de loi éviterait d’avoir à inclure dans chaque mesure législative une disposition de non-dérogation. Ce n’est qu’une proposition. Je suis prêt à la présenter aux sénateurs pour examen.

Le président: Êtes-vous satisfait de la lettre que le ministre de la Justice vous a envoyée et que nous avons fait circuler?

Le sénateur Sibbeston: Oui. La lettre du ministre est encourageante. Elle règle le problème pour le moment sans que nous ayons à modifier le projet de loi. Nous sommes satisfaits. Nous prenons au sérieux l’engagement du ministre à examiner la question des dispositions de non-dérogation.

La troisième solution consisterait à insérer une disposition dans la Loi d’interprétation qui assurerait la clarté et la certitude de la reconnaissance par le gouvernement des droits des Autochtones. Il est intéressant de noter que l’Assemblée législative de la Saskatchewan a ainsi modifié sa Loi d’interprétation. J’ai un exemplaire de cette Loi, s’il y a des membres du comité qui souhaitent la voir.

La dernière solution nécessiterait une vérification des droits des Autochtones. La Loi sur le ministère de la Justice et la Loi sur les textes réglementaires comportent des dispositions que le ministre de la Justice et, dans le cas de la réglementation, le greffier du Conseil privé peuvent invoquer pour examiner toutes les lois et tous les règlements afin de déterminer s’ils comportent des incompatibilités avec la Charte. Une telle vérification permettrait

Minister of Indian Affairs or somebody in the government to audit and review all legislation that comes forward with a view to seeing whether Aboriginal rights are being infringed.

They are four possible solutions. I look forward to working with the Minister of Justice and his officials in the next few months. I hope we will have met and resolved the matter by this fall, because it is a serious issue. If the issue is not dealt with, then we will be raising it every time some legislation comes forward containing such provisions. It is a cumbersome situation as it exists, because I think it can delay the swift passage of legislation. If we were able to come to a solution with the Minister of Justice, it would make our work easier.

The Chairman: Do you want to add to that, Senator Watt, before I ask the witnesses whether they have a comment?

Senator Watt: Senator Sibbeston covered every aspect. He ended with the audit process requirement. This would ensure that the commitment of the government of the day remains alive, because from time to time we find out that is not the case. It is important to stress that it would be good to be able to audit what is really happening. As you know, at times relations between the two groups are not that satisfactory. Perhaps this would help to pave the way to more positive relations so they can move forward with the partnership idea.

I am satisfied with the explanation that has been provided by the justice department, although that does not necessarily mean that I agree with everything that has been said. However, I think we are now at the point where we have to start making some decisions.

We are sending a letter to the Minister of Justice and I intend to table a copy of that letter today as a part of the record. The letter contains eight questions that need to be answered by the Department of Justice. I can go through them quickly, if you want me to, but it is not necessary because members will be getting a copy of this letter.

Senator Christensen: Is this relevant to the legislation we are dealing with now or with what Senator Sibbeston has said?

Senator Watt: The letter is relevant to the points that Senator Sibbeston raised.

Senator Spivak: It would be better to have the letter in front of us.

The Chairman: I do not want to have two meetings at the same time.

Senator Sibbeston wanted to put it on record, but he will be voting, I gather, in support of the bill. However, he wanted to say to those of concerned about non-derogation that there are other

au ministre des Affaires indiennes ou à un autre membre du gouvernement de revoir toutes les lois qui sont déposées afin de déterminer si elles empiètent sur les droits des Autochtones.

Il y a donc quatre solutions possibles. J'espère que j'aurai l'occasion de travailler avec le ministre de la Justice et ses collaborateurs dans les prochains mois. J'espère que nous aurons discuté et réglé ce problème d'ici l'automne, parce qu'il s'agit d'une question sérieuse. Si elle n'est pas réglée, nous la soulèverons chaque fois que nous examinerons un projet de loi contenant une telle disposition. C'est une procédure lourde qui peut retarder l'adoption de certaines mesures législatives. S'il était possible de convenir d'une solution avec le ministre de la Justice, notre travail en serait simplifié.

Le président: Avez-vous quelque chose à ajouter à cela, sénateur Watt, avant que je demande aux témoins s'ils ont des commentaires?

Le sénateur Watt: Le sénateur Sibbeston a couvert tous les aspects de la question. Il a terminé par le processus de vérification. Ce processus permettrait de s'assurer que l'engagement du gouvernement demeure toujours aussi ferme, parce que nous constatons à l'occasion que ce n'est pas le cas. Il importe de souligner que ce serait une bonne chose de pouvoir procéder à une vérification de ce qui se passe en réalité. Comme vous le savez, les relations entre les deux groupes ne sont pas toujours très bonnes. Cette initiative pourrait peut-être préparer la voie à des relations plus positives pour que nous puissions faire progresser l'idée de partenariat.

Je suis satisfait de l'explication donnée par le ministère de la Justice, même si je ne suis pas nécessairement d'accord avec tout ce qui a été dit. Toutefois, je crois que nous en sommes au point où nous devons prendre des décisions.

Nous envoyons une lettre au ministre de la Justice, dont j'ai l'intention de déposer une copie aujourd'hui pour qu'elle fasse partie de notre compte rendu. La lettre contient huit questions auxquelles le ministère de la Justice doit répondre. Je peux les passer en revue rapidement, si vous le souhaitez, mais ce n'est pas vraiment nécessaire parce que les membres du comité recevront une copie de cette lettre.

Le sénateur Christensen: Est-ce que cela est en rapport avec les projets de loi dont nous sommes saisis ou avec ce que vient de dire le sénateur Sibbeston?

Le sénateur Watt: La lettre se rapporte aux points que le sénateur Sibbeston a soulevés.

Le sénateur Spivak: Il vaudrait mieux que nous ayons en main le texte de cette lettre.

Le président: Je ne veux pas avoir deux réunions en même temps.

Le sénateur Sibbeston souhaitait l'annexer à notre compte rendu, mais je suppose qu'il votera en faveur du projet de loi. Toutefois, il voulait dire à ceux qui s'intéressent à la disposition

events unfolding out there, and as one of our past prime ministers once said, “Things are unfolding as they should.”

Senator Watt: Aboriginal senators got together to come up with a solution to handle this particular bill.

The Chairman: Its sounds so complicated that I am not sure we want to consider that now.

Senator Watt: Instead of holding up the bill and because you have a copy of the letter, there is no need for me to highlight those eight points. Aboriginal senators decided that as long as we have a definite undertaking by the minister to ensure that we will revisit those points in the fall, we have no intention of holding up the bill.

Senator Christensen: Is it the intent that there be an omnibus bill to change the wording?

Senator Watt: That depends on whether it will be one form of proposed legislation encompassing all the pieces or whether we will be amending each one separately. I do not know yet which way that will be done.

The Chairman: Senator Christensen, we will need one or two more meetings with the minister. The minister has written that he is willing to open it up and consider it.

In respect of the discussion we had, the witnesses have every right to say that they have no comment and to move on. The non-derogation clause will be accepted as is. Sometimes you are better off not saying anything, although I am not trying to give you a hint.

I always remember a friend of mine from a time when ladies used to buy wigs, about 30 or 40 years ago. She owned a wig shop and a particular lady came in one day and bought an expensive one, about \$200. She paid for the wig and the salesperson thought she would guild the lily and said, “Your husband will love it,” to which the woman replied, “My husband will kill me.” The wig was not sold in the end. The lesson is that once the thing is sold, you leave it alone.

You have sold the clause that is here, but do you want to comment?

Mr. Pentney: Taking your wise advice, I would simply say that the minister has written a letter to indicate that he is prepared to examine the issue and that he welcomes the views of the senators. We look forward to a productive discussion.

The Chairman: Thank you for that information. I am sorry you returned to our committee for only for 30 seconds, but it is probably the most successful 30 seconds you have spent this past month.

Mr. Pentney: It was an honour to appear.

Senator Watt: We want some assurance from the committee members that, when we revisit this matter, you will support us.

The Chairman: We might not support you in what you want done, but we will support you in —

de non-dérogation que d’autres événements sont en train de se produire. Comme l’un de nos anciens premiers ministres l’a dit: «Les choses se déroulent comme elles doivent.»

Le sénateur Watt: Les sénateurs autochtones se sont réunis pour trouver une solution dans le cas du projet de loi à l’étude.

Le président: Cela me semble tellement compliqué que je ne suis pas sûr de vouloir en discuter maintenant.

Le sénateur Watt: Pour ne pas retarder le projet de loi et puisque vous disposez d’une copie de la lettre, je ne crois pas qu’il soit nécessaire pour moi de passer en revue ces huit points. Comme le ministre s’est engagé fermement à réexaminer cette question au cours de l’automne, les sénateurs autochtones ont décidé de ne pas retarder le projet de loi.

Le sénateur Christensen: A-t-on l’intention de déposer un projet de loi omnibus destiné à modifier le libellé?

Le sénateur Watt: Cela dépendra de la forme que prendra la solution. Je ne sais pas si ce sera une mesure législative s’appliquant à toutes les lois ou si on modifiera plutôt chaque loi séparément.

Le président: Sénateur Christensen, nous aurons besoin d’avoir un ou deux autres entretiens avec le ministre. Le ministre a écrit pour dire qu’il était disposé à rouvrir le dossier.

En ce qui concerne la discussion que nous avons eue, les témoins ont parfaitement le droit de dire qu’ils n’ont pas de commentaires. La disposition de non-dérogation sera acceptée telle quelle. Parfois, il vaut mieux ne rien dire. Bien sûr, je n’essaie pas du tout de vous influencer.

Cela me rappelle une amie du temps où les femmes achetaient des perruques, il y a trente ou quarante ans. Elle était propriétaire d’un magasin de perruques. Un jour, une dame s’est présentée et en a acheté une chère, pour environ 200 \$. Pendant qu’elle payait la perruque, la vendeuse, croyant lui faire plaisir, lui a dit: «Votre mari l’adorera.» La dame a répondu: «Mon mari va me tuer.» Finalement, la vente ne s’est pas faite. La leçon à tirer de cette histoire, c’est qu’une fois qu’on a vendu une chose, il vaut mieux se taire.

Vous avez déjà vendu la disposition qui se trouve dans le projet de loi. Avez-vous d’autres commentaires?

M. Pentney: Votre conseil est sage. Je vais donc me limiter à dire que le ministre a écrit une lettre pour dire qu’il est disposé à examiner la question et qu’il se réjouit de connaître le point de vue des sénateurs. Nous nous attendons à une discussion fructueuse.

Le président: Je vous remercie du renseignement. Je regrette que vous soyez revenu au comité pour à peine trente secondes, mais ce sont probablement les trente secondes les plus réussies que vous ayez eues ce dernier mois.

M. Pentney: C’était un honneur de comparaître.

Le sénateur Watt: Nous aimerions avoir l’assurance des membres du comité qu’ils nous donneront leur appui lorsque nous rouvrirons ce dossier.

Le président: Nous ne vous appuierons peut-être pas pour ce que vous voulez, mais nous vous appuierons dans...

Senator Watt: Are you changing your mind already?

The Chairman: As an old trader, I do not know what you have offered to do. Certainly, we will support you in opening the issue and pursuing it.

Senator Sibbeston: A joint ministerial advisory committee has been advising Mr. Nault with respect to the First Nations Governance Act. Apparently they have recommended that they go back to the pre-1996 wording based on section 25. Therefore, the feeling is not just ours. There are other people examining the issue who feel the same way.

Senator Watt: Otherwise, there will be many problems.

The Chairman: Today, we were presented with letters from Senators Carney and Comeau. I believe Senator Spivak wanted this on the agenda. Just so the record will show, Senator Spivak, we began debate on March 7 in the Senate on this bill. It was in the House of Commons for four to six months prior to that.

After we received it March 8, we circulated it to as many people as we could. We took in 11 requests in total: 10 from the B.C. Coast and one from an Aboriginal group. The person representing the B.C. Aboriginal Fisheries Commission came to Ottawa. We did not know how to handle the response and so we put on a video conference and eight of them appeared.

I am trying to say that there is no evidence from the hearings in the 24-hour approach, that anything that they wanted to say that has not already been said. They just said that, as a coastal community of B.C, they would like to speak their two bits' worth. I just wanted you to know that. I am prepared to take Senator Carney's slings and arrows when I return.

Senator Spivak: These are Gulf Islands. Did you have a representative of the Gulf Islands?

The Chairman: No, we had the Charlottes and North Vancouver Island represented.

Senator Spivak: I wonder if I could convey her concern to you. She said that there are concerns being voiced and that she is alarmed that the committee has not heard from the Southern Gulf Islands because this area is part of the Pacific Marine Heritage Legacy and one of the regions under consideration for a marine conservation area designation. She believes that representation from the Gulf Islands is imperative.

The Chairman: Thank you for giving us that message. I appreciate her point. There are about 1,500 islands between the Puget Sound and the Juan de Fuca Strait. Each person figures his or her island is more important than the others. We listened to 10 islanders plus the Aboriginal people scattered throughout the area. They seemed to be all right with that approach.

Senator Spivak: Is it this committee's view that sufficient witnesses have been heard?

Le sénateur Watt: Êtes-vous déjà en train de changer d'avis?

Le président: Je ne sais pas ce que vous vous proposez de faire, mais nous vous appuierons sûrement quand il s'agira de rouvrir le dossier et de le faire progresser.

Le sénateur Sibbeston: Un comité consultatif ministériel conjoint a conseillé M. Nault au sujet du projet de loi sur la gouvernance des Premières nations. Apparemment, le comité a recommandé de revenir au libellé d'avant 1996 basé sur l'article 25. Par conséquent, nous ne sommes pas les seuls à exprimer cette préoccupation. Il y en a d'autres qui ont examiné la question et qui sont du même avis.

Le sénateur Watt: Autrement, il y aura beaucoup de difficultés.

Le président: Nous avons reçu aujourd'hui des lettres des sénateurs Carney et Comeau. Je crois que le sénateur Spivak souhaitait que cela figure à l'ordre du jour. Je dirai donc, pour le compte rendu, que nous avons commencé à débattre ce projet de loi le 7 mars au Sénat. Le débat à la Chambre des communes a duré quatre à six mois avant cette date.

Après avoir reçu le projet de loi le 8 mars, nous l'avons distribué aussi largement que possible. Nous avons reçu au total onze demandes, dix de la côte de la Colombie-Britannique et une d'un groupe autochtone. La personne représentant la Commission des pêches autochtones de la Colombie-Britannique est venue à Ottawa. Nous ne savions pas comment procéder pour répondre. Nous avons donc organisé une vidéoconférence à laquelle huit organisations ont participé.

J'essaie en fait d'expliquer que rien n'indique que ce que ces gens ont à nous dire n'a pas déjà été dit. Ils ont simplement mentionné qu'ils souhaitaient exprimer leur point de vue, en qualité de représentants d'une collectivité côtière de la Colombie-Britannique. Je tenais à ce que vous le sachiez. Je suis prêt à affronter les reproches du sénateur Carney à mon retour.

Le sénateur Spivak: Il s'agit des îles Gulf. Avons-nous entendu des représentants de ces îles?

Le président: Non, nous avons reçu des représentants des îles Reine-Charlotte et du nord de l'île de Vancouver.

Le sénateur Spivak: J'aimerais peut-être vous faire part des préoccupations du sénateur Carney. Elle a dit que des gens sont inquiets et qu'elle est alarmée du fait que nous n'ayons pas entendu des représentants des îles Gulf du sud: cette région fait partie de l'Héritage patrimonial marin du Pacifique et on envisage d'y désigner une aire marine de conservation. Elle croit qu'il est impératif pour nous d'entendre des représentants des îles Gulf.

Le président: Je vous remercie de nous avoir transmis ce message. J'ai pris bonne note de son argument. Il y a environ 1 500 îles entre Puget Sound et le détroit de Juan de Fuca. Bien sûr, chaque personne s'imagine que son île est plus importante que les autres. Nous avons écouté dix représentants des îles ainsi que les Autochtones de la région. Ils semblaient tous être d'accord sur cette approche.

Le sénateur Spivak: Le comité est-il d'avis qu'il a entendu suffisamment de témoins?

The Chairman: Yes, that is right.

Senator Spivak: Thank you for that response.

The Chairman: I can write to her to let her know.

I do not want to proceed with the clause-by-clause until Senator Kenny arrives, which should be soon. Perhaps we could hear from our witnesses on Bill C-27 in the interim. From Natural Resources Canada, we have with us, Mr. Peter Brown, Ms Carmel Letourneau and Ms Joanne Kellerman.

Mr. Brown, Senator Spivak, the deputy chair of the committee, has a recent news release on how France is handling its nuclear waste. There are two types of machines. If you do not want to comment on it, do not.

I will begin questioning because the nuclear issue has bothered me. First, why is importing and exporting of waste not mentioned in the bill at all? There is a fairly valid worry by many people that once we get a good system operating we might want to import from other countries, particularly if we are trying to sell them a reactor.

Mr. Peter Brown, Director, Uranium and Radioactive Waste Division, Natural Resources Canada: As the minister clearly indicated in his testimony before this committee, the bill is silent on the importation or export of nuclear fuel waste as there is no intent to do so. The minister was very clear on that perspective, and that question is already covered in other acts such as the Canadian Environmental Assessment Act, the Nuclear Safety and Control Act, the Imports and Export Act, and the Transportation of Dangerous Goods Act. All these other acts cover the issue of importation and exportation and this bill therefore remains silent on that. The minister was clear on that perspective.

The Chairman: If that is left blank and later on, if the public needs more reassurance, there can be a resolution of Parliament. This bill does not touch the issue. You do not think it should, because the minister has already said it should be that way — like the export of water.

Mr. Brown: Again, the minister was clear that would be a decision for any future government.

The Chairman: Is this the new minister, or the one who worked on the bill?

Mr. Brown: This was Minister Dhaliwal, who made that statement in front of you.

Senator Spivak: The only trouble I have is that it is all very well for one minister to give a commitment, but that is not the same thing as having very strong legislation, which then has to be overturned. As a policy matter, if the government is committed to not allowing the importation of nuclear waste, then I would think that the best route for that is through legislation.

Le président: Oui, c'est cela.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie de cette réponse.

Le président: Je peux lui écrire pour l'en informer.

Je ne veux pas passer à l'étude article par article avant l'arrivée du sénateur Kenny, qui ne devrait pas tarder. Nous pourrions peut-être entre-temps écouter les témoins venus nous parler du projet de loi C-27. Nous sommes heureux d'accueillir, de Ressources naturelles Canada, M. Peter Brown, Mme Carmel Letourneau et Mme Joanne Kellerman.

Monsieur Brown, le sénateur Spivak, vice-présidente du comité, nous a fait part d'un récent communiqué expliquant comment la France traite ses déchets nucléaires. Il y aurait deux genres d'équipement. Si vous ne voulez pas en parler, vous n'avez pas à le faire.

Je vais poser des questions en premier parce que le problème des déchets nucléaires me dérange. D'abord, pourquoi n'y a-t-il dans le projet de loi aucune mention de l'importation et de l'exportation de déchets? Beaucoup de gens s'inquiètent à juste titre de la possibilité que le Canada commence à importer les déchets d'autres pays, dès qu'il aura établi un bon système, surtout s'il tente de leur vendre un réacteur.

M. Peter Brown, directeur, Division de l'uranium et des déchets radioactifs, Ressources naturelles Canada: Comme le ministre l'a clairement dit dans son témoignage devant le comité, le projet de loi ne mentionne ni l'importation ni l'exportation de déchets de combustible nucléaire parce que cela n'est pas du tout envisagé. Le ministre a été très clair à ce sujet. Cette question est d'ailleurs abordée dans d'autres lois, comme la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et la Loi sur le transport des marchandises dangereuses. Toutes ces lois traitent de l'importation et de l'exportation, ce qui explique que ces points ne sont pas mentionnés dans le projet de loi. Je le répète, le ministre a été très clair à ce sujet.

Le président: Si plus tard, le public a besoin d'être rassuré, le Parlement pourrait adopter une résolution. Le projet de loi n'aborde pas cette question, et vous ne pensez pas qu'il devrait en être autrement parce que le ministre a déjà dit qu'il fallait procéder ainsi, comme dans le cas de l'exportation de l'eau.

M. Brown: Encore une fois, le ministre a dit clairement qu'il appartiendrait à un gouvernement futur de prendre une décision.

Le président: Parlez-vous du nouveau ministre, ou bien de celui qui a travaillé sur le projet de loi?

M. Brown: Il s'agit du ministre Dhaliwal, qui a fait cette déclaration devant vous.

Le sénateur Spivak: Le seul ennui, c'est qu'il ne suffit pas qu'un ministre prenne un engagement. Ce n'est pas la même chose qu'une disposition législative, qu'il faudrait ensuite faire annuler. Comme question de principe, je crois que si le gouvernement est vraiment déterminé à ne pas permettre l'importation de déchets nucléaires, il devrait le dire dans la loi.

You are saying this is covered in other acts, and, in your opinion, is that a strong enough guarantee? Is there a strong enough guarantee in other pieces of legislation such that one could not import nuclear waste, and one would be breaking the law to import any nuclear waste into Canada?

Mr. Brown: I will go back to the minister's statement. He was clear that this is covered in other acts. It is the policy of the Government of Canada that there is no intent to import or export nuclear fuel waste, and that is precisely what the minister stated and that is my statement.

Senator Spivak: I am asking you a particular question. In those other pieces of legislation, wherever they are forbidding the import of nuclear waste, are they strong enough so that someone would be breaking the law? Are there any criminal sanctions? What is the status of those guarantees in other pieces of legislation?

Mr. Brown: If you were to import or export, I think that there is nothing in those other pieces of legislation that say it is against the law. Rather all these other pieces of legislation allow that and due process should occur.

Senator Spivak: Why am I not comforted by that comment? I do not understand what you mean. If you are going to import nuclear waste, that is a serious issue, it is not like importing Coca-Cola or something like that, it seems to me that if it is the policy of the government not to allow it then that ought to be properly enshrined in legislation.

Mr. Brown: It is not the policy of the Government of Canada that this should happen at all. If it were to happen, and if some future government were to make a decision either to import or export then due process would indeed follow.

Senator Spivak: Which means what?

Mr. Brown: There would be public reviews, the Canadian nuclear safety commission would ensure that what is done is done safely, and the Transportation of Dangerous Goods Act would apply, as would the Import Export Act. I do not know the details of those acts which would be triggered, but all I can say is they would be certainly triggered should this occur.

Senator Spivak: Thank you for your comments. Mr. Chairman, I think if that is an issue of some importance then we should get that information in detail.

The Chairman: I do not think it applies particularly to this bill, but we will get it anyway.

Senator Spivak: I think you should.

The Chairman: I do not think there is any legislation forbidding the export or import. It is a policy like water.

Senator Spivak: It is some nebulous thing.

Vous dites que la question est couverte dans d'autres lois. À votre avis, est-ce là une garantie suffisante? Y a-t-il des garanties assez fermes dans d'autres lois pour interdire l'importation de déchets nucléaires et pour rendre illicite l'importation de tels déchets au Canada?

M. Brown: Je reviens à la déclaration du ministre. Il a dit clairement que la question était couverte dans d'autres lois. C'est la politique du gouvernement du Canada de ne pas importer ou exporter des déchets de combustible nucléaire. C'est précisément ce que le ministre a dit et ce que je dis moi-même.

Le sénateur Spivak: Je vous ai posé une question précise. Si d'autres lois interdisent l'importation de déchets nucléaires, l'interdiction est-elle assez claire pour qu'on considère qu'une personne qui le ferait viole la loi? Y a-t-il des sanctions criminelles? Quelle est la valeur des garanties qui figurent dans les autres lois?

M. Brown: Je ne crois pas que les autres lois interdisent l'importation et l'exportation. C'est plutôt que toutes les autres lois prévoient le processus juridique voulu.

Le sénateur Spivak: Pourquoi est-ce que je ne me sens pas rassurée par cette observation? Je ne comprends pas ce que vous voulez dire. Si on importe des déchets nucléaires, c'est une affaire sérieuse, ce n'est pas comme importer du Coca-Cola ou autre chose du même genre. Il me semble que si le gouvernement a pour politique de ne pas permettre l'importation, il devrait le dire clairement dans la loi.

M. Brown: Ce n'est pas la politique du gouvernement du Canada que cela se produise. Si cela se produisait, si un gouvernement futur prenait la décision d'importer ou d'exporter, alors il y aurait une procédure juridique qui serait déclenchée.

Le sénateur Spivak: Qu'est-ce que cela signifie?

M. Brown: Il y aurait des examens publics. La Commission canadienne de sûreté nucléaire veillerait à ce que tout soit fait d'une façon sûre. La Loi sur le transport des marchandises dangereuses s'appliquerait, de même que la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Je connais mal les aspects de ces lois qui seraient déclenchés, mais je peux vous affirmer qu'il y aurait déclenchement si cela se produisait.

Le sénateur Spivak: Je vous remercie de vos observations. Monsieur le président, je crois que la question est assez importante pour qu'il vaille la peine d'obtenir des renseignements détaillés.

Le président: Je ne crois pas que ce soit particulièrement applicable au projet de loi à l'étude, mais nous obtiendrons ces renseignements de toute façon.

Le sénateur Spivak: Je crois qu'il le faudrait.

Le président: Je ne pense pas qu'il y ait des dispositions législatives qui interdisent l'exportation ou l'importation. Il s'agit plutôt d'une politique, comme dans le cas de l'eau.

Le sénateur Spivak: C'est bien nébuleux.

The Chairman: I agree. If there was a possibility of a change in political leadership in this country, I would insist too.

Senator Spivak: We are into a legislative process here and we have been given assurances that the reason it is not in this bill is because it is in other bills. If we have been given that assurance we ought to have the evidence.

The Chairman: We will be meeting Thursday morning.

Mr. Brown: It is fundamentally not within the purview of this bill because this bill deals with Canadian nuclear fuel waste in Canada. That is specific.

Senator Spivak: That is fine.

The Chairman: This is strictly an add-on. Maybe I should not have brought it up. I will bring up another one out of left field for you.

Part of our reputation as peacekeepers and so on is taking weapon-grade fissionable material, plutonium, from atomic weapons in Russia and the U.S. and using it as fuel in our reactors. This bill does not seem to take into account the possibility that we will be importing plutonium as part of our agreement with the United Nations or the disarmament people. Have you thought about this at all?

Mr. Brown: The importation of mixed oxide fuel, MOX, which started about a year ago, involved several grams of the material, and it was used in Canada purely for an experiment to determine whether the MOX, which contains plutonium, could be burnt to produce electricity in a CANDU reactor. Those experiments are on-going at this time. It is purely and simply an experiment.

The Chairman: Then you do not think this is an issue, like importing and exporting, is it a political issue that can come up from time to time?

Mr. Brown: It is also if the experiment works. It is on-going at this time. It is fuel for reactors, and you are turning swords into ploughshares. As such, it would not be covered and it would be beyond this bill because it would be fuel rather than waste.

The Chairman: I was thinking of mixing the fuel and the waste together.

Senator Spivak: It is waste.

Mr. Brown: It is from weapons, and it is used in experiments.

Senator Spivak: It is called waste, is it not spent fuel from weapons?

Mr. Brown: It is actually weapons-grade material. You dismantle the weapon, take the material, blend it down, and the experiment is to see whether you can burn that material.

Le président: J'en conviens. S'il y avait une possibilité quelconque de changement de la direction politique du pays, j'insisterai moi aussi.

Le sénateur Spivak: Nous sommes au milieu d'un processus législatif. Nous avons reçu l'assurance que la raison pour laquelle la disposition qui nous intéresse ne se trouve pas dans le projet de loi est qu'elle figure déjà dans d'autres lois. Si on nous a donné cette assurance, nous devrions chercher les preuves.

Le président: Nous nous réunirons le jeudi matin.

M. Brown: Essentiellement, cela dépasse le cadre du projet de loi, qui traite des déchets de combustible nucléaire canadiens au Canada. C'est très précis.

Le sénateur Spivak: Très bien.

Le président: Cela est strictement parallèle. Je n'aurais peut-être pas dû soulever cette question, mais je vais en soulever une autre pour vous.

Une partie de notre réputation de gardiens de la paix repose sur l'utilisation de matières fissiles militaires — c'est-à-dire du plutonium provenant des armes nucléaires russes et américaines — comme combustible dans nos réacteurs. Le projet de loi ne semble pas tenir compte de la possibilité d'importation de plutonium dans le cadre de notre accord avec les Nations Unies et les organisations de désarmement. Y avez-vous pensé?

M. Brown: L'importation de combustible MOX à base d'un mélange d'oxydes d'uranium et de plutonium, qui a commencé il y a près d'un an, portait sur quelques grammes de cette matière. Ils ont été utilisés dans un cadre strictement expérimental pour déterminer si le combustible MOX, qui contient du plutonium, peut être brûlé dans un réacteur CANDU pour produire de l'électricité. Les expériences se poursuivent en ce moment, mais ce ne sont que des expériences.

Le président: Vous ne pensez donc pas que cela ait quelque chose à voir avec l'importation et l'exportation. Est-ce une affaire politique qui peut se présenter de temps à autre?

M. Brown: Il faudrait voir si l'expérience réussit. Elle se poursuit à l'heure actuelle. Il s'agit de combustible pour les réacteurs: nous parlons de transformer des épées en socs de charrue. Cette opération dépasse le cadre du projet de loi, car il s'agit de combustible plutôt que de déchets de combustible.

Le président: Je pensais mélanger le combustible et les déchets.

Le sénateur Spivak: Quel gaspillage!

M. Brown: La matière est tirée d'armes nucléaires. Elle sert dans des expériences.

Le sénateur Spivak: Ne s'agit-il pas de déchets, c'est-à-dire de combustible usé provenant d'armes nucléaires?

M. Brown: C'est en fait du plutonium de qualité militaire. On démonte l'arme, on prend la matière fissile et on la mélange. L'expérience consiste à déterminer si ce mélange peut servir de combustible dans un réacteur nucléaire.

Senator Spivak: It is like reading a newspaper and putting it in the recycling bin. The newspaper is now something else. It is the same thing, it is not being used for weapons any more, therefore what comes out of there is waste.

The Chairman: It is not quite the same. You are draining the oil out of the old car; you are draining the plutonium out of the weapons. You could go back and burn it. This stuff can be used again. It is good fuel.

Senator Spivak: You could burn newspapers, also, but they are still waste.

Mr. Brown: The definition of waste, senator, is a moot point because it depends on the nuclear fuel cycle. In France, for example, where they do reprocess the used fuel they do not use the term "used fuel" as a waste because they reprocess, whereas we have no intentions whatsoever of reprocessing, so we consider it waste.

Senator Spivak: Can I speak about France at this point?

The Chairman: Not quite. Give me a chance to go through it. You just learned one man's fuel is another man's waste. That is a twentieth century pun.

The major part of the bill that bothers me is clause 8, which notes, "the waste management organization shall create an Advisory Council." There is no doubt from the submissions that we have had from witnesses that there is a feeling that the government has let the waste organization management fall exclusively with the fuel makers. They want to have a window.

As another geologist, you know that around the world there is usually a government organization peering over your shoulder to make sure that the caribou have a chance to have calves or that grass grows — and well they should, because history has shown that leaving the control of the environment entirely to those that are spoiling it might not be that wise.

This committee has played with amendments like the clause 8(1) be amended to read that an advisory council shall be created with the waste management organization appointing a majority of the members and the minister appointing a minority of the members.

Does that shake the trees around you? Do you feel that the waste management people would still have control because they would have the majority of the money? However, the public feels that they cannot go taking off on their own. The minority of board is appointed by the minister of the day.

Does that sound all right to you? I know that you cannot make any agreements for the minister. However, it must not come as a surprise to you because, as you know, any complaints we have had have been to the effect that we are sending Colonel Saunders to look after the chickens.

Mr. Brown: I will go back to the government policy of 1996. That policy of the Government of Canada provides that the federal government will develop policy in the nuclear

Le sénateur Spivak: C'est comme lire le journal, puis le jeter dans la boîte de recyclage. Le journal devient alors quelque chose d'autre. C'est la même chose. La matière ne sert plus dans des armes, elle devient donc un déchet.

Le président: Ce n'est pas tout à fait la même chose. D'une part, on vidange l'huile d'une vieille voiture; de l'autre, on vidange le plutonium d'une bombe nucléaire. On peut ensuite le brûler. La matière est réutilisable. C'est un bon combustible.

Le sénateur Spivak: On peut aussi brûler les journaux, ce sont alors des déchets.

M. Brown: La définition des déchets, madame le sénateur, est discutable. Elle dépend du stade du cycle du combustible nucléaire. En France, par exemple, où l'on traite le combustible usé, l'expression «combustible usé» n'est pas synonyme de déchets parce qu'on recycle. Comme nous n'avons pas du tout l'intention de recycler, nous le considérons comme un déchet.

Le sénateur Spivak: Puis-je parler de la France maintenant?

Le président: Pas tout de suite. Donnez-moi une chance de terminer. Nous venons apprendre que le combustible de l'un est le déchet de l'autre. C'est le jeu de mots du XX^e siècle.

Le principal aspect du projet de loi qui me dérange est l'article 8 qui dit: «La société de gestion s'adjoint un comité consultatif.» D'après les mémoires et les exposés des témoins, il n'y a pas de doute que le gouvernement semble laisser la direction de la société de gestion à l'industrie de l'uranium, qui veut avoir son mot à dire.

Comme géologues, vous savez qu'il y a en général un organisme gouvernemental qui jette un coup d'oeil par-dessus votre épaule pour s'assurer que le caribou a une chance de se reproduire et que l'herbe pourra continuer à pousser. C'est une bonne chose d'ailleurs parce que l'histoire nous a montré qu'il n'est pas très sage de laisser la protection de l'environnement strictement à ceux qui le polluent.

Le comité a songé à des amendements prévoyant par exemple au paragraphe 8(1) que soit formé un comité consultatif dont la majorité des membres serait nommée par la société de gestion et une minorité des membres, par le ministre.

Qu'en penseriez-vous? Croyez-vous que les responsables de la gestion des déchets auraient encore le contrôle de la situation parce qu'ils disposeraient de la plus grande part de l'argent? Quoi qu'il en soit, le public ne croit pas qu'on devrait les laisser agir seuls. Une minorité de membres du comité serait nommée par le ministre.

Qu'en dites-vous? Je sais que vous ne pouvez pas vous prononcer au nom du ministre. Toutefois, cela ne doit pas vous surprendre. En effet, les plaintes que nous avons reçues disent que nous chargeons le colonel Sanders de protéger les poulets.

M. Brown: Je voudrais revenir à la politique de 1996, selon laquelle le gouvernement du Canada élabore les politiques dans le domaine nucléaire, surveille ce qui se passe dans ce secteur et en

area. It will also oversee what is happening in the nuclear area, and it will regulate. The other element of that government policy is that it is the owners of the waste who basically will organize, fund and implement the decisions that the Government of Canada makes.

That policy very clearly provides daylight between the people who will carry out the work — the implementers, if you like — and the government that makes the decision. This bill follows that policy. It provides that there is daylight between the owners who have got to set up that organization, fund its operations and implement the government decision and the government.

The government, on the other hand, is quite separate. It will oversee and make those decisions. That is very clear. If you are asking for members on the board or the advisory council, you are muddying the waters. You would lose that clear separation between the implementers and the decision-makers.

The result of that effectively would be to say that the Government of Canada is nominating someone on to the board. That board would be making some recommendations back to the Government of Canada, and then the Government of Canada would be making a decision. We would be very clearly seen to be in conflict of interest.

This entire bill clearly reflects that policy statement that allows for space between the waste management organization, which is going to implement, and the Government of Canada, which is going to make the decisions. It is not a good idea to mix them.

The Chairman: You hit the nail on the head when you said “conflict of interest.” We exactly intend that the board would have within itself a conflict of interest. In other words, a board that has only one interest has not had any conflict. We are just trying to put conflict on the board.

In clause 15 you say:

Governor in Council, on the recommendation of the Minister, shall — not may — “select one of the approaches for the management of nuclear fuel waste from among those set out in the study, and the decision of the Governor in Council shall be published...”

You are not giving the government a choice for another type of solution than the one selected by the WMO, which is 100 per cent controlled by utility companies. That seems to me that you are riding high, wide and handsome here.

Mr. Brown: The earlier part of the bill is very clear on the recommendation made by Blair Seaborn of the Seaborn panel that the waste management organization look at three options. They must look at on-surface storage at the reactor sites; centralized storage either on-surface or below ground; and deep geologic disposal.

This bill requires that, at a minimum, the waste management organization come in with all three options. It can come in with more but, as an absolute minimum, it has to come in with those three. Therefore the government will be making a choice between the three options that must be presented by the waste management organization.

assure la réglementation. L'autre élément de la politique prévoit qu'il incombe aux propriétaires des déchets d'organiser, de financer et de mettre en œuvre les décisions prises par le gouvernement du Canada.

Cette politique établit une distinction très claire entre ceux qui font le travail, c'est-à-dire les exécutants, et le gouvernement qui prend les décisions. Le projet de loi suit cette politique. Il établit une distinction entre les propriétaires qui doivent créer la société de gestion, financer ses opérations et mettre en œuvre les décisions du gouvernement.

Pour sa part, le gouvernement se trouve sur un plan tout à fait distinct. Il supervise et prend les décisions. Cela est très clair. Si le comité consultatif comprenait des membres représentant le gouvernement, la situation deviendrait trouble. On n'aurait plus la même distinction entre les exécutants et les décideurs.

Votre proposition aurait pour effet de permettre au gouvernement du Canada de nommer des membres du comité consultatif. Celui-ci présenterait ensuite des recommandations au gouvernement, lequel prendrait une décision. Nous aurions alors une situation de conflit d'intérêts.

Le projet de loi dans son ensemble reflète clairement la politique qui établit une nette distinction entre la société de gestion, qui exécute, et le gouvernement du Canada qui prend les décisions. Ce ne serait pas une bonne idée de mélanger les deux.

Le président: Vous mettez le doigt sur le problème en parlant de conflit d'intérêts. Nous voulons qu'il y ait conflit d'intérêts au sein du comité. En d'autres termes, un comité qui ne représente qu'un seul intérêt n'a pas de conflits. Or nous souhaitons qu'il y ait des désaccords dans le comité.

Le projet de loi dit, à l'article 15:

Le gouverneur en conseil choisit — vous noterez bien «choisit» et non pas «peut choisir» —, sur recommandation du ministre, une des propositions de gestion des déchets nucléaires présentées dans l'exposé et fait publier sa décision [...]

Le projet de loi ne laisse pas au gouvernement la liberté de choisir une solution autre que celle que propose la société de gestion, qui est contrôlée à 100 p. 100 par les sociétés d'énergie nucléaire. Je pense que c'est beaucoup trop fort.

M. Brown: Les dispositions précédentes du projet de loi se fondent très clairement sur les recommandations de Blair Seaborn, qui dirigeait la commission Seaborn, préconisant que la société de gestion examine trois options: l'entreposage en surface sur le site du réacteur, l'entreposage centralisé en surface ou souterrain et l'évacuation en couches géologiques profondes.

Le projet de loi exige, comme minimum, que la société de gestion propose les trois options. Elle peut en proposer davantage, mais elle doit couvrir les trois options comme strict minimum. Par conséquent, le gouvernement fera un choix entre les trois options que la société de gestion proposera.

The Chairman: I am not what argument do you make that the government should change the shall to may just in case the government does not want to accept any of the three recommendations by the WMO?

Mr. Brown: This is very strong that the government shall make that decision.

The Chairman: We should change “shall” to “may” in case the government does not want to accept one of the approaches suggested by the WMO.

Mr. Brown: The bill states strongly that the government shall make that decision.

The Chairman: It says not say that the government shall reach a decision. It says that the government “shall select one of the approaches for the management of nuclear fuel waste from among those set out.”

The government has no leeway at all according to this. It seems to me that either you must agree to have a minority of your board appointed by government to have conflict take place there, or you must change the Governor in Council’s right to a “may.” In other words the government can ignore the WMO.

Mr. Brown: Could I comment on that? The waste management organization is a utility organization. It is the owners of the waste. It is fundamentally that the “polluter pays principle” applies. These people have generated the waste as part of production of electricity. It is their responsibility, based on polluter pays, just as every other industry does, to deal with their waste. That is what we intend to happen. That is the policy of the Government of Canada.

Senator Spivak: The polluter can pay without having a monopoly on what the method should be. It seems to me there is a lot of daylight here between the utilities or whoever is generating the waste and the people of Canada, the public interest. It is clear it is not just the issue of polluter pays, which I agree with entirely. It is also a question of the decision that is to be made. The government is the representative of the people. If you limit the government’s choice to just these three options, you are certainly limiting the extent of the manoeuvrability of the government in the ability to make a choice.

In France, they have something called “transmutation.” Why could that not be an option? Why are we limiting it just to deep geological disposal, on-site storage and centralized above or below ground? I notice the Planetary Association for Clean Energy suggested to the committee that low energy transmutation be considered as part of the global resolution of long-term management of nuclear fuel waste.

Ms Carmel Letourneau, Senior Policy Advisor, Uranium and Radioactive Waste Division, Natural Resources Canada: First, transmutation is not a waste disposal method; it is a waste treatment method. Transmutation is not the panacea that every one thinks it is; it is a waste treatment. It is at the research level right now. It will take many decades to make it commercial. It will take billions of dollars. In the United States, a 1996 National

Le président: Nous croyons que le gouvernement devrait remplacer «choisit» par «peut choisir», pour le cas où il ne voudrait accepter aucune des trois recommandations de la société de gestion. Qu’en pensez-vous?

M. Brown: Le projet de loi établit fermement que le gouvernement doit prendre la décision.

Le président: Nous devrions remplacer «choisit» par «peut choisir» pour laisser au gouvernement la possibilité de n’accepter aucune des approches proposées par la société de gestion.

M. Brown: Le projet de loi dit sans équivoque que le gouvernement doit prendre la décision.

Le président: Le projet de loi ne dit pas que le gouvernement doit prendre une décision. Il dit que le gouvernement «choisit [...] une des propositions de gestion des déchets nucléaires» présentées par la société.

D’après ces dispositions, le gouvernement n’a aucune latitude. Vous devez, il me semble, accepter que le comité comprenne une minorité de membres nommés par le gouvernement pour défendre son point de vue ou bien remplacer «choisit» par «peut choisir» pour permettre au gouvernement de ne pas tenir compte de l’avis de la société de gestion.

M. Brown: Puis-je répondre à cet argument? La société de gestion représente les sociétés d’énergie nucléaire, c’est-à-dire les propriétaires des déchets. C’est essentiellement le principe du pollueur-payeur: ceux qui ont produit des déchets pour générer de l’électricité doivent, comme dans les autres industries, s’occuper de leur élimination. C’est ainsi que nous voyons les choses. C’est la politique du gouvernement du Canada.

Le sénateur Spivak: Le pollueur peut payer sans avoir le monopole de la méthode à utiliser. Je crois qu’il y a là suffisamment de distinction entre les sociétés d’énergie nucléaire ou quiconque produit ces déchets et la population du Canada, c’est-à-dire l’intérêt public. Il n’est pas simplement question d’appliquer le principe du pollueur-payeur, auquel je souscris entièrement. Il est question de la décision à prendre. Le gouvernement représente le peuple. Si vous limitez son choix à ces trois options, vous réduisez sûrement sa marge de manoeuvre.

Les Français ont ce qu’ils appellent la «transmutation». Pourquoi n’est-ce pas une option? Pourquoi nous limitons-nous à l’évacuation en couches géologiques profondes, à l’entreposage sur place et à l’entreposage centralisé en surface ou souterrain? Je note que la Société planétaire pour l’assainissement de l’énergie a proposé au comité de tenir compte de la transmutation à faible énergie comme élément de la solution d’ensemble pour la gestion à long terme des déchets de combustible nucléaire.

Mme Carmel Letourneau, conseillère principale de politiques, Division de l’uranium et des déchets radioactifs, Ressources naturelles Canada: Tout d’abord, la transmutation n’est pas une méthode d’élimination des déchets, c’est plutôt une méthode de traitement. La transmutation n’est pas la panacée qu’on pense. C’est un moyen de traitement des déchets, qui en est actuellement au stade de la recherche. Il faudra des dizaines d’années et des

Council Research Report concluded that it is promising on the horizon if all countries get together and spend billions of dollars to develop this processing treatment method.

I want to clarify that transmutation is not a waste disposal method. The article by France is a major achievement, but whether you use transmutation or not, in the United States they have concluded that they still need a repository because it is a waste disposal mechanism.

Senator Spivak: Why can we not say “or other methods that may develop”? I would hope this legislation is not just for the next five years.

Ms Letourneau: The bill already says that under section 20.

Mr. Brown: It provides for a change in approach, and it allows that if there are major breakthroughs in the future, then those would be considered.

The Chairman: It does not say that. Clause 20 says:

If the waste management organization is unable, for technical reasons beyond its control, to implement the approach that was selected by the Governor in Council ... shall so report...

Here you have the waste management organization that has no minority representative, suddenly coming up to the minister and saying, “We cannot do it.” I do not see how that can be controlled by just changing the “shall” select one other approach to “may” select the approach.

Mr. Brown: It is clause 20(2), on the next page:

If a new technological method is developed that has been the subject of a scientific and technical review by experts from international governmental organizations that deal with nuclear matters and has received their support, the waste management organization may propose, in its triennial report, a new approach for the management of nuclear fuel waste that is based on that new method.

The Chairman: The may and shalls are all mixed up. You have all the may on the side of the WMO and all the shalls on the side of the government. It says that they “may” propose it. If you said that they “shall” propose it that would be different.

I think it can easily be solved under clause 15 by changing “shall” to “may.” I think that eliminates your minority board representation along with the question of whether or not the government has been railroaded by the WMO. It is a very small word. Anyway, it is not your position to give in.

Mr. Brown: It is very clear that the intent in the bill is that the government shall make that decision. In clause 20(2), if the WMO wants to come forward with this new method, then it may do so.

milliards de dollars pour en arriver au stade commercial. Aux États-Unis, un rapport du Conseil national de recherche daté de 1996 a conclu que le procédé est prometteur, à condition que tous les pays mettent leurs ressources en commun et dépensent des milliards de dollars pour développer cette méthode de traitement des déchets.

Je répète donc que la transmutation n'est pas un moyen d'élimination des déchets. L'article concernant la France fait état d'une grande réalisation, mais qu'on utilise ou non la transmutation, les Américains ont conclu qu'ils avaient quand même besoin de moyens d'élimination des déchets.

Le sénateur Spivak: Pourquoi ne pouvons-nous pas ajouter «ou d'autres méthodes qui pourraient être mises au point»? J'espère bien qu'une fois adopté, le projet de loi ne durera pas seulement cinq ans.

Mme Létourneau: Cela est déjà prévu à l'article 20.

M. Brown: Cet article prévoit un changement d'approche et permet de tenir compte des innovations majeures qui pourraient être réalisées à l'avenir.

Le président: Ce n'est pas cela. Voici ce que dit l'article 20:

Si elle est incapable, pour des raisons techniques indépendantes de sa volonté, de mettre en œuvre la proposition retenue par le gouverneur en conseil, la société de gestion en fait part au ministre dans le rapport [...]

Voilà que la société de gestion, qui ne comprend pas de représentants minoritaires, peut soudain dire au ministre: «Nous ne pouvons pas le faire.» Je ne vois même pas comment il serait possible de parer à une telle situation en remplaçant «choisit» par «peut choisir».

M. Brown: Il faudrait plutôt regarder le paragraphe 20(2), à la page suivante:

De même, elle peut, par suite d'une innovation technique, proposer, dans le même type de rapport, une nouvelle méthode de gestion ayant fait l'objet d'un examen scientifique et technique par les experts d'organisations internationales gouvernementales spécialisées dans le domaine nucléaire, et jouissant de leur appui.

Le président: Encore une fois, on a mélangé les dispositions obligatoires et facultatives. Les premières reviennent toutes au gouvernement, tandis que les secondes vont du côté de la société de gestion. Celle-ci «peut» proposer les nouvelles méthodes. Si elle était obligée de le faire, ce serait différent.

Je crois, une fois de plus, qu'il est facile de résoudre le problème à l'article 15 en remplaçant «choisit» par «peut choisir». On n'aurait pas alors besoin d'une représentation minoritaire au comité et on éviterait la possibilité que la société de gestion puisse forcer la main au gouvernement. C'est un tout petit changement. De toute façon, vous n'êtes pas en mesure de céder.

M. Brown: Il est très clair dans le projet de loi qu'il appartient au gouvernement de prendre la décision. D'après le paragraphe 20(2), la société de gestion peut proposer une

If they feel the new method is more expensive, not as appropriate, does not have any many safety measure, et cetera, they do not have to come forward with it. That is why it is “may” there rather than “shall.” If it were “shall,” every single time any new technology were proposed by anyone, it would require the WMO to submit that.

The Chairman: We are only talking about the “shall” changing. We are talking about changing “shall” to “may.” We can live with the rest of the thing. I am talking about clause 15, the second line. That allows the government the latitude to move back and forth.

Mr. Brown: If you go to “may,” senator, it allows the government not to make a decision, and we need a “shall,” which is the government shall make a decision.

The Chairman: Okay. There is no use arguing. We are saying we want the government to have the last turn.

Before we leave this, there is one other small “shall,” and it will only take a minute. Clause 25 reads, “The Minister may designate as an auditor for the purposes of this Act any person that the Minister considers to be qualified.” In view of Enron and Anderson, we would rather see the word “shall.” We do not think the WMO, without any minority government representation and doing what they want, should be picking their own auditor.

Mr. Brown: This is the minister’s auditor.

The Chairman: No, the auditor in this act is one that keeps track of your money.

Mr. Brown: That is the government’s role. The government will oversee.

The Chairman: Somewhere else in here it says the WMO shall appoint an auditor. Section 23 says:

The waste management organization shall provide the Minister, within three months after the end of each fiscal year of the organization, with financial statements, audited at its own expense by an independent auditor.

All auditors are independent. There is no such thing as a dependent auditor. It is like a square circle or a pretty graveyard. It just does not exist.

Senator Kenny: I think they are differentiating from internal auditors. I told you I was on their side.

The Chairman: We are just a little suspect. We would like it to be “may” designate instead of “shall” designate an auditor.

Ms Joanne Kellerman, Legal Counsel, Legal Services, Natural Resources Canada: Clause 22 deals with the requirement to maintain records on the part of the waste management organization, and then there is a requirement, in clause 23, that they be provided to the government, and that is an independent outside auditor.

nouvelle méthode, si elle le souhaite. Par contre, si elle estime que la méthode est plus coûteuse, moins appropriée, moins sûre, etc., elle n’est pas obligée de la proposer. Cela explique le «peut». Sans cette disposition facultative, la société aurait l’obligation de présenter un rapport au sujet de n’importe quelle nouvelle technologie qui serait proposée.

Le président: Nous parlons seulement de remplacer par «peut choisir», à la première ligne de l’article 15. Nous pouvons accepter tout le reste. Mais le gouvernement aurait alors une certaine marge de manœuvre.

M. Brown: Si nous faisons ce remplacement, sénateur, il permettra au gouvernement de ne pas prendre une décision. Nous avons besoin de «choisit» pour que le gouvernement prenne la décision.

Le président: Très bien. Cette discussion ne mène nulle part. À notre avis, le gouvernement devrait avoir le dernier mot.

Avant de passer à autre chose, je voudrais signaler une autre disposition facultative qui devrait devenir obligatoire. Cela ne prendra qu’une minute. À l’article 25, on peut lire ce qui suit: «Le ministre peut désigner toute personne qu’il estime qualifiée à titre de vérificateur pour l’application de la présente loi.» Compte tenu des affaires Enron et Anderson, nous aimerions mieux avoir «désigne» au lieu de «peut désigner». Nous ne croyons pas que la société de gestion, sans représentation gouvernementale minoritaire et pouvant agir à sa guise, devrait pouvoir choisir son propre vérificateur.

M. Brown: Le vérificateur est choisi par le ministre.

Le président: Non, le vérificateur dans cette mesure législative est celui qui surveille votre argent.

M. Brown: C’est le rôle du gouvernement. Le gouvernement supervise.

Le président: Il y a un autre endroit où l’on permet à la société de gestion de nommer un vérificateur. Voici ce que dit l’article 23:

La société de gestion doit, dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, fournir au ministre des états financiers vérifiés à ses frais par une personne ou un organisme indépendant.

Tous les vérificateurs sont indépendants. Il n’y rien de tel qu’un vérificateur dépendant. C’est comme si l’on disait un cercle carré ou un beau cimetière. Cela n’existe pas.

Le sénateur Kenny: Je crois qu’on fait ici la distinction avec les vérificateurs internes. Je vous ai dit que j’étais de leur côté.

Le président: Nous sommes tout juste un peu méfiants. Nous aurions préféré voir «peut» plutôt que «doit» désigner un vérificateur.

Mme Joanne Kellerman, conseillère juridique, Services juridiques, Ressources naturelles Canada: L’article 22 énonce les exigences relatives à la tenue de livres que doit respecter la société de gestion. Conformément à l’article 23, la société doit mettre ses livres à la disposition du gouvernement après les avoir fait contrôler par un vérificateur externe indépendant.

There could be no possible confusion that the waste management organization gets to rely on someone who is not an independent, arm's length, and properly qualified auditor. The financial statements that they then provide to the minister and that are made available to the public meet appropriate professional standards. The minister's auditor in clause 25 that you referred to is another person again. The intention there — as is the case in other parallel statutes — is that the minister can choose to appoint perhaps a public servant, perhaps an independent auditor, as circumstances may require from time to time.

The Chairman: One of the problems we are seeing is the same one that the stock exchanges and security commissions have been fighting out since the Enron deal. Whether you are Esso or Imperial Oil or Nick Taylor's Hamburger Stand, you have the right to appoint your own auditor. The public is starting to get suspicious of that. Arthur Anderson was the be-all and end-all when they were on top, and it shows they were pushed and moved. I must confess that with a number of public companies that I have been public director of, I have always been bothered by the fact that we named the auditors, the same ones that sent us a bottle of whiskey at Christmas and took us out to dinner. We were always fighting with them to massage the figures in such a way that we would not be hanged by the thumbs when the report came out. Therefore, I believe that auditors should be appointed outside the organization.

When you get the WMO with up to \$350 million, any auditor would give his eyeteeth to audit those books. I do not see that you should have the right to pick your auditor.

Mr. Brown: There are two layers of audit. One layer, which is clause 24, deals with the auditor of the WMO and they can audit as they wish to audit. Clause 25 allows that the minister will or may designate a separate auditor to provide a second layer of audit. The two are quite different.

The Chairman: Let us suppose you are right and you probably are. We are discussing an organization that responsible to the public of Canada to dispose of something as important as nuclear waste. If this organization does not have any government representation on it, and if it says that the government is forced to take one of their recommendations unless something new arises, should not the government appoint your auditor rather than yourself?

Mr. Brown: The government retains those audit rights and the ability to make those decisions. The government will make those decisions. That is an extremely important part of this bill: that the government fundamentally makes those decisions and will continue to monitor those decisions. This is separate from health and safety, with the Nuclear Safety Commission. This

Il n'y a aucune possibilité pour la société de gestion de pouvoir compter sur une personne qui ne serait pas un vérificateur compétent et indépendant. Les états financiers qu'elle présente au ministre et qui sont ensuite rendus publics doivent répondre à des normes professionnelles appropriées. Le vérificateur nommé par le ministre conformément à l'article 25 — et que vous avez mentionné — est une personne différente. L'intention ici, comme dans le cas d'autres lois, est de permettre au ministre de choisir un fonctionnaire ou peut-être un vérificateur indépendant, selon les circonstances.

Le président: La difficulté que nous y voyons est la même que celle qui inquiète les bourses de valeurs et les commissions de valeurs mobilières depuis l'affaire Enron. Que vous soyez Esso, l'Impériale ou le Roi de la patate frite, vous avez le droit de nommer votre propre vérificateur. Le public commence à se méfier de ce fait. Arthur Anderson était l'une des plus grandes maisons d'experts-comptables et, malgré tout, Enron a réussi à arriver à ses fins en exerçant des pressions. Je dois admettre qu'ayant été administrateur d'un certain nombre de sociétés publiques, j'ai toujours été gêné par le fait que nous nommions les vérificateurs, c'est-à-dire les mêmes personnes qui nous envoyaient une bouteille de whisky à Noël et nous invitaient à dîner. Nous nous battions également avec eux pour qu'ils présentent les chiffres de façon que nous n'ayons pas trop de reproches une fois les états financiers publiés. Je crois donc que les vérificateurs devraient être désignés par des personnes de l'extérieur de la société.

Lorsque la société de gestion disposera de 350 millions de dollars, n'importe quelle maison de vérificateurs ferait des pieds et des mains pour être désignée. Je ne crois pas qu'on devrait avoir le droit de choisir son propre vérificateur.

M. Brown: Il y a deux niveaux de vérification. Le premier, prévu à l'article 24, est réalisé par le vérificateur de la société de gestion, qui peut procéder comme il le souhaite. L'article 25 permet au ministre de désigner un vérificateur distinct qui procédera à un second niveau de vérification. Les deux sont tout à fait différents l'un de l'autre.

Le président: Supposons que vous ayez raison, et il est probable que c'est le cas. Nous parlons d'une société qui est chargée par la population du Canada de se débarrasser de quelque chose d'aussi important que des déchets nucléaires. Si cette société n'a pas de représentation gouvernementale et si le gouvernement est obligé d'accepter l'une de ses recommandations, à moins que de nouvelles technologies ne fassent leur apparition, le gouvernement ne devrait-il pas nommer le vérificateur plutôt que de laisser la société le désigner?

M. Brown: Le gouvernement garde le droit de procéder à des vérifications et la capacité de prendre des décisions. Le gouvernement prendra ces décisions. C'est un aspect extrêmement important du projet de loi: le gouvernement est fondamentalement celui qui décide et qui surveille l'exécution de ses décisions. Cela est distinct de la santé et de la sécurité, qui

fundamentally looks at all of the socio-economic and financial aspects to review how they are proceeding in a fundamental way.

One of the primary purposes of the bill is to enable to Governor in Council to make, from the proposals of the waste management organization, a decision on the management of nuclear fuel waste. It is extremely important that the Government of Canada clearly provide that direction. That is why that is addressed in clause 15.

Senator Kenny: I thought I understood it, but now I am confused. There are two auditors; one is for the minister. Presumably, if the minister sees something troublesome, the second auditor is not necessarily there, but would be appointed in the event that he or she smells a rat.

Mr. Brown: The WMO would appoint its auditor. We want to see the results of that audit.

The WMO has its own auditor, as any company would. It produces a statement that says, "I have audited the books and this is what it looks like." That statement comes to government, it becomes a public statement; it is on the record. The minister may appoint a separate auditor, who says, "I will take a look anyway. I may be happy, but I will look anyway." The minister's auditor looks at all of the books to ensure that everything is fine and then makes statement.

Ms Kellerman: In regard to the scope of the audit, the authority of the auditor in clause 25 goes beyond just the waste management organization. That auditor can reach into the trust company that holds the trust funds; it can reach into the Nuclear Energy Corporation on matters that the Nuclear Energy Corporation is reporting to the government on through the waste management organization. This is a broad, sweeping set of audit powers.

Senator Kenny: It sounds like the first auditor is appointed in the way that most corporations appoint auditors. The second auditor is appointed by the government to audit the work of the first auditor. I would be curious to know how many organizations have an auditor who audits another auditor, which appears to be the case here.

I share your concern about Enron, as does everyone. However, I would suggest that is beyond the scope of this committee. In reality, until the Canada Business Corporations Act, or whatever the governing legislation is, is changed in terms of how audits are done, it would be appropriate for us to follow the same format as to who appoints the first auditor. The Banking Committee, or some other body, would comment on how people audit and whether relations between auditors are too cozy.

relève de la Commission de sûreté nucléaire. Cette vérification porte sur les aspects financiers et socioéconomiques et permet d'examiner la façon de procéder de la société de gestion.

L'un des principaux objectifs du projet de loi est de permettre au gouverneur en conseil de prendre des décisions, sur la base des propositions de la société de gestion, au sujet de l'élimination des déchets de combustible nucléaire. Il est extrêmement important que le gouvernement du Canada donne clairement cette orientation. Cela explique le libellé de l'article 15.

Le sénateur Kenny: Je croyais que je comprenais, mais maintenant, je suis confus. Il y a deux vérificateurs, dont l'un est nommé par le ministre. On peut supposer que le second vérificateur n'est pas nécessairement là, mais que le ministre peut en désigner un s'il voit quelque chose qui lui déplaît dans les états financiers.

M. Brown: La société de gestion désignerait son propre vérificateur. Nous voulons voir les résultats de cette vérification.

La société de gestion aura son propre vérificateur, comme toute autre entreprise. Il fera une déclaration du genre: «J'ai vérifié les livres et voici ce que j'ai trouvé.» Cette déclaration est présentée au gouvernement, et devient alors une déclaration publique. Le ministre peut alors désigner un vérificateur distinct, qui dira: «Je vais jeter un coup d'oeil de toute façon. Je suis peut-être satisfait, mais je vais quand même vérifier.» Le vérificateur du ministre examine tous les livres pour s'assurer que tout va bien, puis il fait sa propre déclaration.

Mme Kellerman: En ce qui concerne l'étendue de la vérification, les pouvoirs du vérificateur désigné conformément à l'article 25 vont au-delà de la société de gestion. Il peut également étendre sa vérification à l'institution financière responsable de l'administration d'un fonds en fiducie et aux sociétés d'énergie nucléaire pour ce qui a trait aux activités déclarées au gouvernement par l'entremise de la société de gestion. Ces pouvoirs de vérification sont donc très étendus.

Le sénateur Kenny: Si j'ai bien compris, le premier vérificateur est nommé comme dans le cas de la plupart des autres sociétés. Le second est désigné par le gouvernement pour contrôler le travail du premier. Je serais curieux de savoir combien d'organisations ont un second vérificateur chargé de contrôler le premier, ce qui semble être le cas ici.

Je partage vos préoccupations au sujet d'Enron, comme tout le monde d'ailleurs. Toutefois, je dirais que cette affaire dépasse le champ de compétence de notre comité. En réalité, tant que la Loi canadienne sur les sociétés par action, ou toute autre loi applicable dans ce cas, n'aura pas été modifiée pour ce qui est de la façon de faire des vérifications, nous n'avons pas à nous opposer à la manière dont le premier vérificateur est désigné. Il appartiendrait au Comité des banques, ou à un autre organisme, de se prononcer sur la façon de procéder à une vérification et sur la question de savoir si les relations entre vérificateurs sont trop étroites.

We have all seen circumstances where auditors have held back or we thought they might have held back because they did not want to lose the account. That could happen.

Having said that, there are not many corporations I can think of that have another auditor who is not responsible to the shareholders of the first corporation and who is auditing the work of the first auditor. What I am hearing is like suggesting the use of belts and suspenders.

If there is a consensus that we are wearing belts and suspenders, then I think the public interest is covered.

Senator Christensen: Clause 24 is a requirement for the auditor and clause 25 is a fail-safe. If the government feels there is a need, then it may, if it so wishes, go ahead and have the audit; if it is happy with what it gets, it need not.

Mr. Brown: If everything appears to be above-board and being handled appropriately and there is a high level of comfort, you do not have to. However, the minister would probably in the first few years want to do that any way, just to ensure that everything is above-board.

Senator Finnerty: Returning to clause 14(2), I understand that that means the government is not required to accept the WMO plan. They could send them back to the drawing board if they wish; is that correct?

Mr. Brown: That is correct, provided that the requirements of clauses 12 and 13 as stated in 14(2) are not met. If those clause 12 and 13 requirements are not met, they are told to go back to the drawing board.

Senator Spivak: I do not understand why we could not include, in clause 2, the definitions section, a more specific definition of "nuclear fuel waste." We could say "'domestic' irradiated fuel bundles removed from ..." That would solve that problem easily. I do not think that would not hurt anyone's feelings.

We should not leave that "shall" in there. This is a great cover for the government, because no one wants the waste where they are. The government will say, "There was this group that made the decision and they gave us three options." We are treading on risky ground. I do not know why it is important for the government to make a fast decision. Maybe if they do not make a decision for another 10 years, there might be new technology.

We should make haste slowly here. I am asking you, Mr. Chairman, whether you are going to contemplate putting those caveats in this bill.

The Chairman: My intention is that, after debating and informing ourselves, we should meet on Thursday morning at 9:00 to see what amendments we could make and possibly move to clause-by-clause then.

Nous avons tous été témoins de circonstances dans lesquelles les vérificateurs ont gardé pour eux certains renseignements, ou plutôt dans lesquelles nous avons eu l'impression qu'ils pourraient avoir retenu certaines informations pour ne pas perdre un client. Cela peut arriver.

Cela étant dit, je ne connais pas beaucoup de sociétés dans lesquelles un autre vérificateur n'ayant aucune responsabilité envers les actionnaires est chargé de contrôler le travail du premier vérificateur. C'est un peu comme si on portait des ceintures et des bretelles.

Si tout le monde s'entend pour porter des ceintures et des bretelles, je crois que l'intérêt public est sauvegardé.

Le sénateur Christensen: L'article 24 représente l'exigence relative au vérificateur, tandis que l'article 25 représente la sécurité intégrée. Si le gouvernement estime que c'est nécessaire, il peut procéder à une seconde vérification s'il le souhaite. S'il est satisfait, il n'a pas à le faire.

M. Brown: Si tout semble exact, si le gouvernement est raisonnablement sûr, on n'est pas obligé de vérifier. Je crois cependant que le ministre voudra probablement, au moins pendant les premières années, faire faire cette vérification, simplement pour s'assurer que tout va bien.

Le sénateur Finnerty: Pour revenir au paragraphe 14(2), je crois comprendre que le gouvernement n'est pas obligé d'accepter le plan de la société de gestion. Il peut le lui renvoyer pour qu'elle recommence le travail s'il le souhaite. Est-ce exact?

M. Brown: C'est exact si le plan n'est pas conforme aux exigences des articles 12 et 13, comme le précise le paragraphe 14(2). En cas de non-conformité aux articles 12 et 13, la société devra refaire son plan.

Le sénateur Spivak: Je ne comprends pas pourquoi il n'a pas été possible d'inclure à l'article 2 une définition des déchets de combustible nucléaire, par exemple: «grappes de combustible irradié d'origine intérieure retirées de [...]» Cela réglerait facilement le problème. Je ne crois pas que cela fasse de la peine à quiconque.

Je ne pense pas d'ailleurs que nous devrions laisser «choisir» à l'article 15. Le gouvernement disposerait d'une bonne couverture parce que personne ne veut avoir des déchets nucléaires à proximité. Le gouvernement dira: «Il y a ce groupe qui a pris une décision et qui nous a donné trois options.» Nous allons nous retrouver sur un terrain glissant. Je ne sais pas pourquoi il est important pour le gouvernement de décider rapidement. En fait, s'il ne prenait pas de décision pendant 10 ans, il y aurait probablement une nouvelle technologie.

Nous devrions nous hâter lentement dans ce cas. Je vous demande, monsieur le président, si vous envisagez de mettre ces mises en garde dans le projet de loi.

Le président: Après que nous aurons discuté et pris les renseignements nécessaires, je crois que nous devrions nous retrouver jeudi matin à 9 heures pour voir quels amendements nous pourrions apporter, puis pour passer à l'étude article par article.

Senator Spivak: I am sorry, Mr. Chairman, I thought we were dealing with this tonight.

The Chairman: Before we leave, there is some worry about the advisory council being set up by the WMO. How do you answer the complaint that an advisory council can vary from five to 50 and that it can be appointed at the leisure of the WMO for one month, six months or six years — in other words, it is an airy-fairy thing. What would your argument be for doing that?

Mr. Brown: It falls back on the fundamental policy which is that it is up to the waste owners to organize, to fund and to deal with their wastes under the principle of polluter pays. It is the role of the federal government to make a decision. There needs to be light between the two of them.

That reminds me of the presentation by Brennain Lloyd from Northwatch. She suggested that there was the potential for the Minister of Natural Resources having a conflict of interest by being responsible for the Nuclear Fuel Waste Act as well as being responsible for the nuclear industry. Can you imagine what she would say if the Government of Canada were to appoint people into the Waste Management Organization? That would be a blatant conflict of interest.

It is entirely up to these waste owners to deal with their waste. The federal government is clearly the decision-making body here. We want to preserve ourselves whole in order to be able to make those decisions. If owners of a paint factory established an organization to deal with their waste paint, the government would say, "Fine, deal with your waste paint, but we will make sure through a regulatory and oversight function that you will do the job properly." That is exactly the principle here. It is polluter pays. We want to ensure — so that we do not get into a conflict of interest or be seen to be in a conflict of interest — that there is daylight between that Waste Management Organization and the federal government and its ability to make those decisions.

The Chairman: You think that having an advisory council would help them in the evidence that they give to the government.

Mr. Brown: That is correct. If I could make one additional point in terms of the advisory council: All the comments that the advisory council make will be in a public document and will come to the minister. If they are only appointed for a month and they are friends of OPG, et cetera, then that is transparent. The minister will see it and highlight the problem. The minister may consult if he sees that sort of thing.

The Chairman: Thank you, Ms Letourneau, Mr. Brown and Ms Kellerman. I hope that by Thursday you will know whether you have the whole baby or one with an arm missing.

Mr. Brown: Thank you, senator. I always look for a whole baby.

Le sénateur Spivak: Je m'excuse, monsieur le président, je croyais que nous devions tout finir cette nuit.

Le président: Avant de partir, je voudrais vous parler des préoccupations de certains au sujet du comité consultatif formé par la société de gestion. On se plaint du fait que le comité peut compter entre 5 et 50 membres, qu'il peut être nommé au gré de la société de gestion pour un mois, six mois ou six ans... En d'autres termes, c'est quelque chose de très mouvant. Qu'avez-vous à répondre à cela?

M. Brown: J'en reviens à la politique fondamentale, d'après laquelle il incombe aux propriétaires des déchets d'organiser, de financer et de mettre en œuvre les décisions concernant leurs déchets, conformément au principe du pollueur-payeur. Il appartient au gouvernement fédéral de prendre les décisions. Et il faut que les deux parties soient bien distinctes.

Cela me rappelle l'exposé de Brennain Lloyd, de Northwatch. Selon elle, le ministre des Ressources naturelles pourrait se trouver en situation de conflit d'intérêts en étant responsable à la fois de la Loi sur les déchets de combustible nucléaire et de l'industrie nucléaire. Pouvez-vous imaginer ce qu'elle dirait si le gouvernement du Canada devait nommer des gens à la société de gestion? Ce serait un conflit d'intérêts flagrant.

Ce sont les propriétaires des déchets qui doivent s'en occuper. Le gouvernement fédéral est clairement celui qui prend les décisions. Nous voulons rester à l'écart pour pouvoir prendre des décisions. Si les propriétaires d'une usine de peinture établissaient une entreprise chargée de se débarrasser des déchets de peinture, le gouvernement dirait: «C'est parfait, occupez-vous de vos déchets. De notre côté, nous nous assurerons par voie réglementaire et dans le cadre de notre fonction de supervision que vous faites correctement votre travail.» C'est exactement le même principe ici. Le pollueur doit payer. Pour éviter de nous trouver en situation réelle ou apparente de conflit d'intérêts, nous devons veiller à établir une nette distinction entre la société de gestion et le gouvernement fédéral, pour qu'il puisse prendre ses décisions.

Le président: Vous pensez donc que le fait d'établir un comité consultatif aide la société de gestion à présenter l'information au gouvernement.

M. Brown: C'est exact. Permettez-moi d'ajouter une autre chose au sujet du comité consultatif: toutes les observations du comité font l'objet d'un document public qui est présenté au ministre. Si les membres du comité ne sont nommés que pour un mois, si ce sont des amis d'Ontario Power Generation, etc., tout cela serait révélé au grand jour. Le ministre s'en rendrait compte et mentionnerait le problème. Le ministre tiendrait des consultations s'il était témoin de choses de ce genre.

Le président: Je vous remercie, madame Letourneau, monsieur Brown et madame Kellerman. J'espère bien que d'ici jeudi, vous saurez si vous avez un bébé entier ou s'il lui manque un bras.

M. Brown: Je vous remercie, sénateur. Nous préférons toujours les bébés entiers.

The Chairman: We will not get back to the clause-by-clause consideration of Bill C-10. I have already notified the clerk that I have a conflict of interest in that my business is developing resources underneath the sea in different parts of the world. Consequently, I am turning the chair over the Senator Spivak.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-10?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clauses 2 to 17 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Shall clauses 18 to 23 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Shall clauses 24 to 29 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Shall clauses 30 to 41 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Shall schedules 1 and 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Carried. Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the bill be reported to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The committee is adjourned.

Le président: Nous allons maintenant revenir à l'étude article par article du projet de loi C-10. J'ai déjà informé le greffier que je suis en situation de conflit d'intérêts parce que mon entreprise met en valeur des ressources sous-marines dans différentes parties du monde. Par conséquent, je vais céder le fauteuil au sénateur Spivak.

La vice-présidente: Le comité convient-il de passer à l'étude article par article du projet de loi C-10?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Le titre est-il reporté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Le préambule est-il reporté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: L'article premier est-il reporté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Les articles 2 à 17 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adoptés. Les articles 18 à 23 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adoptés. Les articles 24 à 29 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adoptés. Les articles 30 à 41 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adoptés. Les annexes 1 et 2 sont-elles adoptées?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adoptées. L'article premier est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adopté. Le préambule est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adopté. Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Adopté. Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Le comité convient-il de faire rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

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

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES:

Thursday, May 30, 2002:

From the Department of Justice of Canada:

William F. Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio;

Charles Pryce, Senior Counsel.

Tuesday, June 4, 2002:

From the Department of Justice of Canada:

William F. Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio;

Charles Pryce, Senior Counsel.

Officials from Natural Resources Canada:

Peter Brown, Director, Uranium and Radioactive Waste Division;

Carmel Letourneau, Senior Policy Advisor, Uranium and
Radioactive Waste Division;

Joanne Kellerman, Legal Counsel, Legal Services.

TÉMOINS:

Le jeudi 30 mai 2002:

Du ministère de la Justice du Canada:

William F. Pentney, chef adjoint, Portefeuille des Affaires
autochtones;

Charles Pryce, avocat principal.

Le mardi 4 juin 2002:

Du ministère de la Justice du Canada:

William F. Pentney, chef adjoint, Portefeuille des Affaires
autochtones;

Charles Pryce, avocat principal.

Fonctionnaires des Ressources naturelles Canada:

Peter Brown, directeur, Division de l'uranium et des déchets
radioactifs;

Carmel Letourneau, conseillère principale de politiques, Division de
l'uranium et des déchets radioactifs;

Joanne Kellerman, conseillère juridique, Services juridiques.