



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chair:*  
The Honourable TOMMY BANKS

---

Thursday, October 24, 2002

---

**Issue No. 2**

---

**First meeting on:**  
Bill C-5, An Act respecting the protection of  
wildlife species at risk in Canada

---

**APPEARING:**  
The Honourable David Anderson, P.C., M.P.,  
Minister of the Environment

---

**WITNESSES:**  
*(See back cover)*

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de l'*

# Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*  
L'honorable TOMMY BANKS

---

Le jeudi 24 octobre 2002

---

**Fascicule n° 2**

---

**Première réunion concernant:**  
Le projet de loi C-5, Loi concernant la protection des  
espèces sauvages en péril au Canada

---

**COMPARAÎT:**  
L'honorable David Anderson, c.p., député,  
ministre de l'Environnement

---

**TÉMOINS:**  
*(Voir à l'endos)*

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

The Honourable Tommy Banks, *Chair*

The Honourable Mira Spivak, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Baker	Finnerty
Banks	Kenny
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	Milne
Christensen	Spivak
Cochrane	Taylor
Eyton	Watt

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

*Président:* L'honorable Tommy Banks

*Vice-présidente:* L'honorable Mira Spivak  
et

Les honorables sénateurs:

Baker	Finnerty
Banks	Kenny
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	Milne
Christensen	Spivak
Cochrane	Taylor
Eyton	Watt

*\*Ex Officio Members*  
(Quorum 4)

*\* Membres d'office*  
(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, October 22, 2002:

'Second reading of Bill C-5, An Act respecting the protection of wildlife species at risk in Canada.

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Bill be read for the second time.

After debate,

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

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

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

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi, 22 octobre 2002:

Deuxième lecture du projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada.

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Banks, propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday October 24, 2002  
(2)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met at 9:35 a.m. this day, in room 705 Victoria Building, 140 Wellington Street, the Honourable Tommy Banks, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, Banks, Christensen, Kenny, Milne, Spivak, and Watt (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Gustafson (1).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Lynne Myers, Researcher, Science and Technology Division.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 2002, the committee proceeded to study Bill C-5, An Act respecting the protection of wildlife species at risk in Canada.

**APPEARING:**

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of the Environment.

**WITNESSES:***From Environment Canada:*

Karen Brown, Assistant Deputy Minister, Environmental Conservation Service

*From Justice Canada:*

David Near, Senior Counsel

The Honourable David Anderson made an opening statement. Together with Karen Brown, the Minister answered questions.

David Near answered questions.

At 11:30 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Josée Thérien

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 24 octobre 2002  
(2)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, 140 rue Wellington, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Baker, Banks, Christensen, Kenny, Milne, Spivak et Watt (7).

*Autres sénateurs présents:* L'honorable sénateur Gustafson (1).

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement: Lynne Myers, attachée de recherche, Division des sciences et de la technologie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 2002, le comité procède à l'étude du projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada.

**COMPARAÎT:**

L'honorable David Anderson, c.p., député, ministre de l'Environnement

**TÉMOINS:***D'Environnement Canada:*

Karen Brown, sous-ministre adjointe, Service de la conservation de l'environnement.

*De Justice Canada:*

David Near, avocat-conseil

L'honorable David Anderson fait une déclaration et, avec l'aide de Karen Brown, répond aux questions.

David Near répond aux questions.

À 11 h 30, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 24, 2002

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-5, respecting the protection of wildlife species at risk in Canada, met this day at 9:35 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chairman:** I welcome Minister David Anderson and the Assistant Deputy Minister, Ms. Brown, to our committee.

I hope you received the message that Senator Watt must leave for a meeting that has been set up for a long time about this question. First, we will deal with the question of non-derogation in Bill C-5. If that is convenient to you, I will put the question to you as I understand it.

Many senators are concerned about non-derogation, and I think you know what I mean when I say the new non-derogation clause as opposed to the old one. In that respect, it is my recollection that, in the last session, this committee dealt with the non-derogation clause as it applied to two bills, the first of which was the Marine Conservation Act, the second of which was the then and present Bill C-5. On the basis of an undertaking from the minister of Justice that he would carefully examine the non-derogation clause in the context of these bills and the reservations that senators had expressed about the difference between the old and the new non-derogation clauses, we undertook that we would suspend reservations about the new non-derogation clause in respect of those two bills and proceed with them. However, the concerned senators have not received a specific undertaking, and I would welcome any light that you can shed on that subject in respect of Bill C-5 today.

**Hon. David Anderson, Minister of the Environment:** You have asked me to speak directly to the non-derogation clause, which I will certainly do. Following that, I will turn to the text of my presentation. The non-derogation clause is particularly important clause, particularly for First Nations peoples.

Over the years, a number of federal statutes, such as the Canada Wildlife Act and the Firearms Act, have included non-derogation clauses at the request of First Nations and Aboriginal organizations. These have been placed in the legislation simply to confirm that the statute in question, whatever it may be, is subject to section 35 of the Constitution Act. That is what it is meant to do, namely, to ensure there is no question of derogation from right that exists for constitutional reasons. It is not a clause that is intended to add any new rights, other than the confirmation of the constitutional position of section 35. That is an important point to make, namely, that we are confirming existing rights and ensuring that there is no derogation from the rights. It is not a question of moving into new areas.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 24 octobre 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada, se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président:** Je souhaite la bienvenue au ministre David Anderson ainsi qu'à la sous-ministre adjointe, Mme Brown.

J'espère que vous avez reçu le message vous informant que le sénateur Watt devra quitter la séance pour assister à une réunion prévue depuis longtemps concernant le sujet d'aujourd'hui. En premier lieu, nous discuterons de la disposition de non-dérogation relative au projet de loi C-5 . Si vous n'y voyez pas d'objection, je vais vous exposer le problème comme je le conçois.

La disposition de non-dérogation préoccupe bien des sénateurs. Comme vous le savez je crois, je parle de la différence entre la nouvelle disposition et l'ancienne. Je me souviens que, lors de la dernière session, le comité s'était penché sur la disposition de non-dérogation s'appliquant à deux projets de loi, soit, dans un premier temps, la *Loi sur les aires marines de conservation*, et, dans un deuxième temps, le projet de loi C-5 de l'époque et l'actuel. Étant donné que le ministre de la Justice avait fait savoir qu'il examinerait attentivement la disposition de non-dérogation dans le contexte de ces deux projets de loi et de la préoccupation des sénateurs, nous avions décidé d'aller de l'avant avec l'étude des mesures législatives. Cependant, les sénateurs préoccupés attendent toujours des détails. Nous aimerais que vous fassiez la lumière sur la disposition en ce qui concerne le projet de loi C-5.

**L'honorable David Anderson, ministre de l'Environnement:** Je vais certes parler de la disposition de non-dérogation comme vous me le demandez. Ensuite, je vais passer à mon exposé. La disposition de non-dérogation est très importante, en particulier pour les Premières nations.

Un bon nombre de lois fédérales, dont la Loi sur les espèces sauvages au Canada et la *Loi sur les armes à feu*, comportent une disposition de non-dérogation à la demande des Premières nations et d'organismes autochtones. Une telle disposition vise simplement à confirmer que la loi qui la contient respecte l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Elle vise à faire en sorte qu'il n'y ait aucune dérogation à un droit prévu dans la constitution. Il ne s'agit pas d'une disposition qui ajoute de nouveaux droits. Elle vient confirmer l'application de l'article 35. Il est important de préciser qu'elle confirme les droits existants et fait en sorte qu'il n'y ait aucune dérogation à ces droits. Elle n'apporte rien de nouveau.

I am sure all senators here have participated in the debate, which took place in the Senate this spring and before this committee this spring, on the Marine Conservation Areas Act to which the chairman has just referred. At that time, the Minister of Justice did say that there would be a complete review of the use of the non-derogation clause. The review that he talked about was triggered in part by the committee's thoughtful discussion around this issue, for which I would like to thank you on behalf of both the Minister of Justice and the cabinet as a whole. The Minister of Justice is aware of your concerns, and Minister Cauchon is well aware of this issue. I had a conversation with him on it most recently.

In your case, you passed the Marine Conservation Areas Act with the non-derogation clause retained. In Bill C-5, the clause is the same as the one that you passed in the Marine Conservation Areas Act.

In keeping with the minister's commitment to this committee and to all honourable senators, the Department of Justice informs me they are well on the way to completing the review of the wording used in non-derogation clauses in legislation generally — not just the two acts I have mentioned but everywhere it occurs.

The conclusion of this review, I do not have. If I did have it, I would be only a messenger for my colleague, the Minister of Justice. We hope that review will result in a consistent policy, as senators made clear was necessary. That consistent policy would be regarding the application of non-derogation clauses to all existing legislation and future legislation. That, of course, would include the bill before you today.

If the review of the Department of Justice led to any change, this bill, among many others, might be affected by that change. However, this is not to be the point of the spear — that is to say, the bill that establishes the change for other pieces of legislation — because the review is not yet complete. This act simply follows along with the process that you adopted on the Marine Conservation Areas Act.

**The Chairman:** Do I understand from what you have said that, when the Minister of Justice determines whatever will happen with respect to any punitive change in the non-derogation clause, the change may be instituted in a bill of amendment of several bills? Furthermore, if any change were to take place, this is the means by which it would be done?

**Mr. Anderson:** I cannot commit my colleague. However, if my colleague adopted the sensible proposition you put before us, it would not surprise me. That is a straightforward way of handling it, namely, where you study it in depth and apply it to all legislation so that everyone knows it is the same. In that way, Aboriginal organizations will not find themselves to be disadvantaged in one piece of legislation compared to another and people enforcing the law of the land will have a clear understanding of a standard process.

Your suggestion is something that we could recommend to the Minister of Justice with confidence.

**The Chairman:** I invite comment on respect of this matter or questions of the minister.

Je suis certain que tous les sénateurs ont participé au débat qui a eu lieu le printemps dernier au Sénat et dans le cadre des séances du comité à propos de la Loi sur les aires marines de conservation dont le président vient de parler. Le ministre de la Justice avait alors en effet signalé qu'il y aurait un examen complet de l'utilisation de la disposition de non-dérogation. Ce sont les sérieuses discussions du comité sur la question qui ont en partie incité le ministre à prévoir un tel examen. Je tiens donc à vous remercier au nom du ministre de la Justice et du Cabinet. Sachez que M. Cauchon est au courant de vos préoccupations.

Vous avez adopté la Loi sur les aires marines de conservation sans y avoir supprimé la disposition de non-dérogation. Le projet de loi C-5 contient la même disposition de non-dérogation qui figurait dans cette dernière loi que vous avez adoptée.

En ce qui concerne l'engagement qu'avait pris le ministre envers le comité et tous les sénateurs, le ministère de la Justice m'a fait savoir qu'il est en voie de terminer l'examen du libellé des dispositions de non-dérogation figurant dans l'ensemble de la législation et non seulement dans les deux lois dont j'ai parlé.

Je ne détiens pas la conclusion de l'examen. Si je l'avais, je ne ferais que vous la transmettre au nom de mon collègue, le ministre de la Justice. Nous espérons que cet examen aboutira à une politique cohérente, qui s'avère nécessaire, comme les sénateurs l'ont clairement exprimé. Cette politique portera sur l'application des dispositions de non-dérogation à toutes les lois existantes et futures, dont bien sûr celle à l'étude actuellement.

Si l'examen du ministère de la Justice mène à un changement, le présent projet de loi, parmi bien d'autres, pourrait être touché. Cependant, cette mesure législative ne constituera pas le projet de loi qui établit le changement pour les autres, car l'examen n'est pas encore terminé. Elle suivra le même processus qu'a suivi la Loi sur les aires marines de conservation.

**Le président:** Dois-je comprendre d'après ce que vous venez de dire que, lorsque le ministre de la Justice déterminera si un changement sera apporté à la disposition de non-dérogation, ce changement, le cas échéant, pourrait être effectué par l'entremise d'un projet de loi modificatif visant plusieurs lois?

**M. Anderson:** Je ne peux pas parler au nom de mon collègue. Toutefois, si le ministre va de l'avant avec la proposition sensée que vous nous avez faite, je ne serais pas étonné. Il s'agit d'une façon simple de procéder, c'est-à-dire appliquer le changement à l'ensemble de la législation afin qu'il y ait uniformité. Ainsi, les organismes autochtones ne seront pas désavantagés par une loi comparativement à une autre et les entités chargées d'appliquer la loi utiliseront un processus standard.

Nous pouvons recommander en toute confiance votre proposition au ministre de la Justice.

**Le président:** Je vous invite à formuler des commentaires sur le sujet ou à poser des questions au ministre.

Thank you, minister, for dealing with that matter first.

**Mr. Anderson:** I thank Senator Watt for waiting for my presentation. I was delayed by a meeting of our caucus on another issue of importance of which senators are aware, namely, the issue of the ratification of Kyoto. I will be happy to discuss any other aspect with Senator Watt or any other senator if they are unable to stay for the full presentation.

**Senator Watt:** I also appreciate the clear explanation you provided. Last spring, when we dealt with this legislation, this is how we concluded the matter, namely, that we would deal with the question of non-derogation clause in the overall sense.

There are about four or five pieces of legislation that we must revisit, depending on the type of agreement we work out with the Minister of Justice at ten o'clock this morning. I will be going to that meeting to deal with that because we have not received any specific response from the minister at this point. We will have a meeting amongst ourselves and we will see where we go from there.

**Mr. Anderson:** All I can report is that the Minister of Justice is seized of the issue. He has heard about it recently from a colleague, namely, myself, and he assures me that this is proceeding rapidly and with considerable success.

As I come before you, I should like to note the importance of Bill C-5 in the overall approach of government over the past few years. You are well aware of its history. However, I should like to pay tribute to two senators who have been on your committee and who have contributed to this committee and to the work of the entire Parliament of Canada. One is Senator Taylor, who has shown exceptional talent and diligence. I have always appreciated his comments and suggestions. He is truly a lateral thinker, in the words of Mr. de Bono, not a person who just follows traditional thought. He has been extremely helpful to me in many areas, particularly in shaking me out of set positions and encouraging me to think in a wider sense.

I am very pleased that he, in fact, has taken such an active role. As he prepares to retire in the next few weeks, I trust that you will convey to him the appreciation that I have as Minister of the Environment for the work he has done in this area. It has been dramatic.

I should like to mention the work of Senator Spivak, first as chair and then as deputy chair. She has worked hand-in-hand with our colleague from Alberta. I must say that while she is affiliated with a political party different from my own I have found her to be an extremely helpful colleague. I think I can use that word in the best parliamentary sense of it. While her criticisms are excellent and pointed, they are nevertheless very constructive.

Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir abordé ce point en premier.

**M. Anderson:** Je remercie le sénateur Watt d'être resté pour mon exposé. J'ai été retardé à cause d'une réunion de notre caucus à propos d'une autre question d'importance que les sénateurs connaissent, à savoir la ratification de l'Accord de Kyoto. Je serai ravi de discuter de tout autre aspect avec le sénateur Watt ou d'autres sénateurs qui ne pourraient pas rester pour l'ensemble de mon exposé.

**Le sénateur Watt:** J'apprécie l'explication claire que vous avez donnée. Le printemps dernier, lorsque nous avons étudié le présent projet de loi, nous en étions venus à la conclusion que nous examinerions la disposition de non-dérogation de façon générale.

Nous devrons nous repencher sur environ quatre ou cinq mesures législatives, selon le type d'entente que nous conclurons avec le ministre de la Justice à 10 heures ce matin. J'assisterai à la rencontre avec le ministre puisque nous n'avons reçu aucune réponse de sa part jusqu'à maintenant. Nous verrons ensemble alors ce que nous ferons.

**M. Anderson:** Tout ce que je peux dire, c'est que le ministre s'occupe de la question. Je lui en ai parlé dernièrement et il m'a assuré que le dossier avance rapidement et relativement bien.

Je tiens à souligner l'importance qu'a occupée le projet de loi C-5 dans l'approche globale qu'a adoptée le gouvernement au cours des dernières années. Vous connaissez très bien le déroulement. Je tiens aussi à rendre hommage à deux sénateurs de votre comité qui ont apporté leur contribution à vos travaux et à ceux du Parlement du Canada. L'un d'eux est le sénateur Taylor, qui a su démontrer un talent et une rigueur exceptionnels. J'ai toujours apprécié ses commentaires et ses suggestions. Il n'hésite pas à sortir des sentiers battus. Il ne se borne pas à suivre les modes de pensée traditionnels, comme l'a expliqué M. de Bono. Il a été d'une très grande aide à bien des égards. Il m'a surtout aidé à me détacher des façons habituelles et il m'a encouragé à adopter une vision plus large.

Je suis très heureux qu'il ait joué un rôle actif. Pendant qu'il se prépare à prendre sa retraite au cours des prochaines semaines, je suis certain que vous lui témoignerez la même appréciation que j'ai pour lui en tant que ministre de l'Environnement pour le travail qu'il a fait dans le domaine. Il a en effet accompli beaucoup.

Je veux aussi souligner le travail de madame le sénateur Spivak, d'abord à titre de présidente puis de vice-présidente. Elle a travaillé en étroite collaboration avec notre collègue de l'Alberta. Je dois dire que, même si elle appartient à un parti politique autre que le mien, elle a été une collègue extrêmement utile. Je crois que je peux utiliser ce mot dans tout son sens parlementaire. Bien que ses critiques soient excellentes et précises, elles sont néanmoins très constructives.

I am delighted to see Senator Spivak back after a summer that was difficult for her. I appreciate the fact that she is once again playing the active role she has in the past years.

Honourable senators, the bill before you today has objectives that are shared by all Canadians, to ensure that no future species become extinct in Canada by reason of human activity as well as to help species that are currently at risk to recover.

Species at risk, indeed, all species in the animal world and plant world, have no voice. Therefore, it falls upon humanity to save them from threats that are caused by us. That is, in essence, what this bill is about.

In terms of numbers, we have some 70,000 known species in Canada and perhaps just as many that are not yet known in name. We are the second largest country in the world, and we have the globe's longest coastline. We are the northern-most range for many species. The challenges are complex. The constitutional and practical responsibilities that fall from that are complex as well.

That is the backdrop, honourable senators. However, there are a few elements that I should like to touch upon that I believe are key and that constitute the foundation for our legislation.

The first element is consultation and cooperation.

*[Translation]*

Bill C-5 fulfills the commitment of the 1992 UN Convention on Biological Diversity. Since we formed the government in the subsequent year, four Ministers of the Environment and thousands of individuals and organizations have engaged in a nine-year process that has built an increasingly informed piece of public policy.

*[English]*

On this bill alone, we have had more than 150 consultations with provincial and territorial governments, First Nations and Aboriginal organizations, fishermen, farmers, ranchers, workers of resource companies, forestry and mining industry representatives, environmentalists, scientists, academics, trappers and landowners. Throughout these thousands of hours of consultation and tens of thousands of pages of material, we have listened, we have studied, and the government has learned. I believe we have acted, and acted effectively, on what we have learned.

*[Translation]*

We took advice from the environmental organization and members of Parliament who argued for broader application than proposed by earlier legislative initiatives. We took advice from rural Canadians who wanted their rights and their commitment to protecting the environment recognized. We took important advice

Je suis ravi que le sénateur Spivak soit de retour après un été difficile pour elle. Je suis heureux qu'elle joue de nouveau un rôle actif comme elle l'a fait ces dernières années.

Honorables sénateurs, tous les Canadiens partagent les objectifs du projet de loi qui se trouve devant vous aujourd'hui, à savoir s'assurer qu'aucune autre espèce ne disparaîsse au Canada en raison de l'activité humaine et aider au rétablissement des espèces déjà en péril.

Les espèces en péril, en fait toutes les espèces de la faune et de la flore, sont dépourvues. C'est pourquoi il incombe à l'humanité de les sauver des menaces causées par les humains. C'est là l'objectif de ce projet de loi.

En termes de chiffres, nous comptons environ 70 000 espèces connues au Canada et peut-être un nombre aussi important qui ne le sont pas encore. Nous sommes le deuxième plus grand pays du monde, doté de la plus longue ligne de côte. Nous sommes l'aire la plus au nord pour plusieurs espèces. Nous avons des défis complexes à relever. Les responsabilités constitutionnelles et pratiques qui en découlent sont tout aussi complexes.

Voilà en quoi consiste l'arrière-plan, honorables sénateurs. Cependant, je voudrais aborder certains éléments clés qui constituent les fondements de cette législation.

Les premiers éléments sont la consultation et la collaboration.

*[Français]*

Le projet de loi C-5 respecte l'engagement de la Convention des Nations Unies de 1992 sur la diversité biologique. L'année suivante, nous formions le gouvernement et depuis lors, quatre ministres de l'Environnement et des milliers de particuliers et d'organismes ont participé à un processus de neuf années qui a produit un élément de politique publique de mieux en mieux documenté.

*[Traduction]*

Pour ce seul projet de loi, nous avons tenu plus de 150 consultations auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux, des Premières nations, des organisations autochtones, des pêcheurs, des agriculteurs, des éleveurs, des travailleurs des entreprises de l'industrie des ressources, des représentants des forêts et des mines, des environmentalistes, des scientifiques, des universitaires, des trappeurs et des propriétaires de terres. Au cours de milliers d'heures de consultation et à la lecture de dizaines de milliers de pages de documentation, nous avons écouté, nous avons étudié et nous avons appris. J'estime que nous avons agi, et ce de façon efficace, en fonction de ce que nous avons appris.

*[Français]*

Nous avons suivi les conseils de l'organisme de protection de l'environnement et des députés qui demandaient une application plus vaste que les propositions d'initiatives législatives antérieures ne le demandaient. Nous avons suivi les conseils des Canadiens et des Canadiennes des régions rurales qui voulaient que leurs droits

from aboriginal peoples. We took advice from those who make their livelihood from the land and those who make their avocation acting in the interests of wildlife.

*[English]*

At the end of what I believe to be a virtually unprecedented consultation, we have come up with a bill that is premised on cooperation, not coercion, a partnership approach and not a command and control approach. I would stress this.

I have said time after time that the only way to have a successful piece of legislation is to have people, particularly rural Canadians — those who live in small communities or on the farms, in the woods of Canada or on the coastline and fish — understand that this is not a piece of legislation designed against them but, instead, a piece of legislation designed to enhance the efforts that they make now to protect endangered species.

Over the past nine years, it is clear that Canadians want to become part of the solution. Yes, there are tough federal prohibitions and there are sanctions should the cooperative approach fail. However, these enforcement measures are a fail-safe mechanism. I trust and devoutly hope they will be rarely used. In fact, the cooperative approach is already at work and succeeding in many communities, and it is working for a variety of projects across Canada.

We could look at the experience of the United States to see the benefit of the cooperative approach. The American legislation, which is more than a quarter century old — and I remember when it was established and the excitement it engendered at the time — is not based on the cooperative approach. It is based, essentially, on federal fiat. The result is an extensive backlog of court cases and, as a result of that, missed opportunities for partnership and missed opportunities for stewardship.

Last summer, I remember seeing pictures of United States sheriffs attempting to prevent farmers from destroying barricades that were holding water back from an irrigation system. There were 5,000 people included in an act of civil disobedience. We do not want that. The American route gives us many examples of why we want to do better.

The second set of elements at the core of this legislation is stewardship and science.

*[Translation]*

Stewardship takes many forms. It is planting native grasses on Canada's prairies to encourage the butterflies and birds to remain and prosper. It is building a passway under a busy highway for turtles and frogs to safely travel from one part of their habitat to another. It is protecting precious mosses on trees — patrolling

soient reconnus de même que leur engagement à protéger l'environnement. Nous avons suivi les conseils importants des peuples autochtones. Nous avons suivi les conseils de ceux et celles dont le mode de vie dépend de la terre et de ceux et celles qui se consacrent aux intérêts des espèces sauvages.

*[Traduction]*

À la fin de cette consultation, que je considère quasi sans précédent, nous sommes arrivés à un projet de loi fondé sur la collaboration, plutôt que sur la coercition, sur une approche de partenariat plutôt que sur une approche de réglementation directe. J'insiste là-dessus.

J'ai maintes fois répété que, pour que cette mesure législative soit une réussite, il fallait que les Canadiens, surtout ceux qui habitent dans des régions rurales, de petites collectivités, des fermes, la forêt ou ceux qui vivent près des côtes, comprennent qu'il ne s'agit pas d'une loi qui est contre eux, mais qui vise plutôt à renforcer les efforts qu'ils déploient à l'heure actuelle pour protéger les espèces en péril.

Au cours des neuf dernières années, il est apparu clairement que les Canadiens désirent faire partie de la solution. Il est vrai que la mesure législative prévoit des interdictions et des sanctions fédérales sévères au cas où l'approche de collaboration viendrait à échouer. Toutefois, ces mesures d'exécution constituent un mécanisme de sécurité. J'espère fortement qu'elles seront rarement utilisées. En fait, l'approche de collaboration fonctionne déjà avec succès au sein d'un grand nombre de collectivités et dans le cadre de nombreux projets à l'échelle du Canada.

Pour constater les bienfaits de l'approche de collaboration, nous pouvons observer l'expérience des États-Unis. La loi américaine, qui date de plus d'un quart de siècle — je me souviens de sa mise en place et de l'enthousiasme qu'elle avait suscité — n'est pas fondée sur l'approche de collaboration. Elle est essentiellement fondée sur l'autorité fédérale. Cette approche s'est traduite par un énorme arriéré de dossiers en attente d'être présentés devant les tribunaux et, en conséquence, par des occasions de partenariat et de bonne intendance ratées.

L'été dernier, je me souviens d'avoir vu des photos de shérifs américains tentant d'empêcher des agriculteurs de détruire des barrages retenant l'eau d'un système d'irrigation. Au total, 5 000 personnes ont pris part à cet acte de désobéissance civile. Nous ne voulons pas qu'un incident pareil survienne chez nous. L'expérience américaine nous donne bien des raisons de faire mieux.

Le second ensemble d'éléments au cœur de la mesure législative est la bonne intendance et la science.

*[Français]*

La bonne intendance prend de nombreuses formes. Ainsi, elle consiste à semer de l'herbe indigène sur les prairies du Canada pour inciter les papillons et les oiseaux à y demeurer et à s'y multiplier. Elle consiste à construire une voie de passage sur une route très fréquentée pour que les tortues et les grenouilles

beaches to protect bird nests — helping landowners determine the best times for activities that will protect nesting animals and birds but will not affect their livelihood.

*[English]*

As senators know, the legislation is part of an overall strategy, including a national habitat stewardship program in a federal-provincial-territorial accord for the protection of species at risk. Under the habitat stewardship program, any organization, any business or any community, any individual or provincial or territorial government is eligible to receive funding. Other departments of the federal government, such as National Defence, have asked whether they are eligible for funding. They are.

We have pledged \$45 million for the program over five years. In this year alone, the Government of Canada has invested \$10 million in 160 local projects that are protecting 208 species. That is happening at the present time. There is the right whale, the leatherback turtle, the rare North American ginseng plant, among many others.

The proof of Canadian commitment to stewardship, cooperation and partnership is evidenced by the fact that for every \$1 put in by the federal government, project partners have committed almost \$2.

*[Translation]*

It has been six years since we reached an accord with the provinces and territories on the protection of species at risk. Through the accord, governments are committed to coordination and complementary action. A number of provinces have passed or enhanced their own species at risk legislation. By bringing forward the proposed Species at Risk Act, the federal government is fulfilling its longstanding obligation under the accord.

*[English]*

The legislation's pillars of consultation, cooperation and stewardship are buttressed by science. The bill guarantees a rigorous and independent scientific process to assess species, a process that operates at arm's length from the government. Scientists, and scientists only, will determine what species are at risk in Canada. The level of scientific advice built into the process is unprecedented, to our knowledge anyway. We are fortunate that the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada has a track record of a quarter-century of proven expertise. The bill before you gives the committee, for the first time, legislative recognition as the scientific authority in this assessment and listing process.

puissent se déplacer sans danger d'une partie à l'autre de leur habitat. Elle consiste à protéger la mousse précieuse sur les arbres, à patrouiller les plages pour protéger les nids d'oiseaux, à aider les propriétaires fonciers à déterminer du meilleur moment pour mener à bien des activités qui protégeront les animaux et les oiseaux nicheurs sans affecter leurs modes de subsistance.

*[Traduction]*

Comme les sénateurs le savent, le projet de loi fait partie d'une stratégie globale qui comprend un programme national de conservation et de gérance de l'habitat et un accord fédéral-provincial-territorial pour la protection des espèces en péril. Dans le cadre de ce programme, une organisation, une entreprise, une collectivité, un particulier ou un ministère provincial/territorial peut recevoir des fonds. Des ministères fédéraux, comme la Défense nationale, ont de leur côté demandé s'ils pouvaient recevoir des fonds. Ils le peuvent.

Nous avons réservé 45 millions de dollars sur cinq ans au financement de ce programme. Cette année seulement, le gouvernement du Canada a investi 10 millions de dollars dans 160 projets locaux qui visent à protéger 208 espèces au moment même où nous nous parlons. Nous aidons la baleine blanche, la tortue luth et le ginseng, une plante rare d'Amérique du Nord.

La preuve de l'engagement des Canadiens envers la gérance, la collaboration et le partenariat peut être observée par le fait que pour chaque dollar investi jusqu'à présent par le gouvernement fédéral, des partenaires de projets ont investi près de deux dollars.

*[Français]*

Voilà six ans que nous avons conclu un accord avec les provinces et les territoires sur la protection des espèces en péril. Par cet accord, les gouvernements se sont engagés à agir de manière coordonnée et complémentaire. Un certain nombre de provinces ont adopté ou renforcé leurs propres mesures législatives sur les espèces en péril. En présentant le projet de loi sur les espèces en péril, le gouvernement du Canada remplit une obligation prise il y a longtemps dans le cadre de cet accord.

*[Traduction]*

Les piliers de la mesure législative que sont la consultation, la collaboration et la gestion sont étayés par la science. Le projet de loi garantit un processus qui fonctionne sans lien de dépendance avec le gouvernement. Les scientifiques seuls détermineront quelles espèces sont en péril au Canada. Le niveau d'avis scientifiques intégré à ce processus est sans précédent, à notre connaissance du moins. Nous avons la chance que le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada jouisse d'un quart de siècle d'expertise éprouvée. Le projet de loi qui se trouve devant vous accorde à ce comité, pour la première fois, une reconnaissance législative à titre d'autorité scientifique pour l'évaluation et le processus d'établissement de listes.

*[Translation]*

The specialists who give of their time and expertise to COSEWIC represent Canada's major universities and scientific institutions and include a number of experts from outside Canada as well. In other words, this committee attracts the very best talent in species research. We are very fortunate.

*[English]*

Through careful assessment, these top scientists can assign a species to one of several categories: extinct; extirpated, which means the species is no longer in the wild in Canada; endangered; threatened; of special concern; not at risk because of data deficiencies; or not at risk. These assessments are at the core of the proposed legislation. The assessments will be posted in the public registry proposed under the bill and they will be on the Internet — and, woe betides any politician who tries to ignore them.

That leads us to the next building blocks of Bill C-5 — political accountability and transparency. Under the bill, scientists advise and elected officials decide. I should add, senators, that I talk about officials but, of course, the Senate, an appointed body, has a critical role as well. The Minister of the Environment must respond to any scientific assessment made by the committee within 90 days, and the government must decide to act or not to act on the scientific assessment within nine months. If the government does not make a decision one way or another, the scientific recommendations automatically become law. I raise that important point, but rarely do we activate the failsafe mode. The usual procedure in legislation is such that, if no action is taken, then nothing happens. In this case, if no action is taken, something does happen. You will want to note that point because it is rare in our legislation.

*[Translation]*

The decision to list a species under the proposed legislation could have profound economic, social and legal consequences for many Canadians. To be serious, we are talking about farmers and ranchers and rural Canadians. This legislation gives those Canadians the right to have their case heard by me and my successors.

*[English]*

The legislation also holds the feet of the cabinet and of the Minister of the Environment to the fire. Any decision will be open to thorough public and parliamentary scrutiny. This is also an important point. Legislators must make the final decision — we know that. We cannot pass on our decisions to experts here, there and everywhere. I sometimes think that we are too prone to doing that. Legislators must make the final decisions. However, we must

*[Français]*

Les spécialistes qui consacrent une partie de leur temps et de leur expertise au COSEPAC représentent les principales universités et institutions scientifiques du Canada. On compte, par ailleurs, plusieurs spécialistes étrangers dans leurs rangs. En d'autres mots, ce comité attire les plus grands talents en matière de recherche sur les espèces. Nous sommes très chanceux

*[Traduction]*

Au moyen d'évaluations soignées, ces scientifiques de premier plan peuvent assigner une espèce à l'une des nombreuses catégories: éteinte, localement éteinte, ce qui signifie que l'espèce n'est plus présente dans la faune au Canada, en voie de disparition, menacée de disparition, préoccupante, pas en péril en raison de lacunes en matière de données ou pas en péril. Ces évaluations sont au coeur de la législation proposée. Elles seront affichées sur le registre public proposé dans le cadre du projet de loi et elles figureront dans Internet — et qu'aucun politicien ne tente de ne pas en tenir compte.

Cela m'amène aux éléments suivants du projet de loi C-5, soit l'imputabilité politique et la transparence. En vertu du projet de loi, les scientifiques conseillent et les représentants élus décident. Je dois ajouter que je parle des représentants élus, mais, bien sûr, le Sénat, formé de membres nommés, a un rôle essentiel à jouer. Le ministre de l'Environnement doit répondre à toute évaluation scientifique effectuée par le comité dans les 90 jours et le gouvernement doit décider d'adopter ou non des mesures qui se rattachent à l'évaluation scientifique dans les neuf mois qui suivent. Si le gouvernement ne prend pas de décision dans un sens ou dans l'autre, les recommandations scientifiques sont automatiquement transformées en lois. Je signale ce point important, car il est rare que nous adoptions une telle façon de procéder. Habituellement, si aucune mesure n'est mise en place, rien ne se passe. Dans le présent cas, si aucune décision n'est prise, le contraire se produit. Retenez bien cette façon de faire, car elle est rarement appliquée.

*[Français]*

La décision de dresser une liste des espèces dans le cadre de la législation proposée pourrait avoir de profondes conséquences économiques, sociales et juridiques pour de nombreux Canadiens et Canadiennes. Nous parlons ici des agriculteurs, des éleveurs et des Canadiens des régions rurales. Cette législation accorde aux Canadiens le droit de faire entendre leur point de vue au ministre, moi-même, ou à tout futur ministre de l'Environnement.

*[Traduction]*

La loi place le Cabinet et le ministre de l'Environnement sur la sellette. Toute décision sera exposée à un examen minutieux du public et du Parlement. C'est aussi un point important. Ce sera aux législateurs de prendre la décision finale, nous le savons. Nous ne pouvons pas laisser le soin à des experts de prendre nos décisions à notre place, ni ici ni ailleurs. Je crois parfois que nous avons trop tendance à le faire. Les législateurs prendront les

act to protect the future of any plant, animal or insect, unless there is a good reason, which there may be, to do otherwise.

As proof of the seriousness with which we are approaching this issue, Bill C-5 will provide protection for every one of the 233 species that have been identified by those distinguished scientists as being at risk. Not one of those species has been left off the list thus far. We envisage the case where it could be possible that one would be left off for other important reasons but, of the 233 listed by COSEWIC, not one has been omitted from the list.

This is a solid partnership, and those who say that the decision as to what will be endangered is political rather than scientific, are simply wrong. It will be perfectly clear if those who are responsible, because of their elected or their bureaucratic status, do not follow science advice. That does not mean that this is a non-scientific place. Rather, it means that democracy is being respected and responsibility is being appropriately placed.

There is a solid partnership. The scientists with the expertise will determine the threats and the status, and the legislators with the democratic responsibility to take action on those threats and status will do just that. Those elements — consultation, cooperation, stewardship, science, political accountability and transparency — are the core of the proposed legislation to date.

Bill C-5 contains some additional and very important features. One precedent-setting part of the bill is the integration of Aboriginal traditional knowledge into the process. I am very proud of this. Aboriginal peoples profoundly recognize the juxtaposition among the ecosystem, the habitat, living species and themselves. They understand interdependence and the need for integration.

#### *[Translation]*

During four years prior to the tabling of this bill, discussions were held with all the national Aboriginal organizations and most of the regional aboriginal organizations and First Nations across the country. Emerging from the discussions was the Aboriginal Working Group on Species at Risk.

We have been fortunate to receive advice from the Working Group and we have responded fully to that very cogent advice. The importance placed on this act by Canada's First Peoples cannot be underestimated. Their contribution must continue. We are partners in this effort — everyone of us.

#### *[English]*

The proposed act will establish the National Aboriginal Council on Species at Risk following consultation with First Nations people. Under the bill, Aboriginal and traditional knowledge would have to be considered in all decision making. The bill explicitly requires COSEWIC, the scientific committee, to consider Aboriginal wisdom in its deliberations by establishing a

décisions qui s'imposent, mais ils devront surtout faire en sorte de protéger l'avenir de toute plante, de tout animal et de tout insecte, à moins qu'ils n'aient une raison particulière de ne pas le faire.

Pour prouver à quel point nous sommes sérieux, sachez que le projet de loi C-5 fournira une protection aux 233 espèces déjà considérées comme étant en péril par ces éminents scientifiques. Aucune de ces espèces n'a pour l'instant été rayée de la liste, même si nous n'écartons pas cette possibilité pour des raisons importantes, mais des 233 espèces répertoriées par le COSEPAC, aucune n'a été retirée de la liste.

Il s'agit d'un partenariat solide, et ceux qui prétendent que la décision de déterminer quelles sont les espèces en péril est davantage politique que scientifique se trompent. Ce sera parfaitement clair pour les responsables — qu'ils soient élus ou bureaucrates — qui ne suivraient pas les conseils des scientifiques. Ainsi, la démocratie sera respectée et les responsabilités seront adéquatement réparties.

Cela constitue, de fait, un partenariat solide. Il y aura d'un côté les scientifiques possédant l'expertise pour déterminer les menaces et le statut, et de l'autre les législateurs investis d'une responsabilité démocratique pour prendre des mesures à l'égard de ces menaces et de ces statuts. Tous ces éléments — la consultation, la coopération, la gérance, la science, la responsabilité politique et la transparence — sont au coeur de la mesure législative proposée.

Le projet de loi C-5 comporte certaines caractéristiques additionnelles extrêmement importantes. L'une d'elles est l'intégration des connaissances traditionnelles autochtones au processus. J'en suis très fier. Les peuples autochtones reconnaissent profondément la juxtaposition de l'écosystème, de l'habitat et des espèces vivantes dont ils font partie. Ils comprennent l'interdépendance et l'intégration.

#### *[Français]*

Au cours des quatre années précédant la présentation de ce projet de loi, nous avons discuté avec toutes les organisations autochtones nationales et avec la plupart des organisations autochtones régionales et des Premières nations des quatre coins du pays. Ces discussions ont permis de créer le Groupe de travail autochtone sur les espèces en péril.

Nous avons été chanceux de recevoir les conseils de ce groupe de travail et nous avons pleinement répondu à ces conseils éclairés. L'importance que les premiers peuples du Canada attachent à cette loi ne saurait être sous-estimée. Leur contribution doit, par ailleurs, se poursuivre. Nous sommes des partenaires dans cet effort. Chacun de nous est un partenaire.

#### *[Traduction]*

La loi proposée exigerait la mise sur pied d'un Conseil autochtone national sur les espèces en péril après consultation des peuples des Premières nations. En vertu du projet de loi, les connaissances traditionnelles autochtones devraient être prises en compte dans le processus décisionnel. Le projet de loi exige explicitement que le COSEPAC, c'est-à-dire le comité scientifique,

subcommittee specializing in Aboriginal and traditional knowledge. These are important advances, honourable senators, when we consider the primary role played by Aboriginal people in protecting nature and in sustaining wildlife in our nation.

Let me return to the details of the legislation. Of course, everyone favours protecting species at risk. The problem comes when decisions are made that affect the use of land and water, and that affect landowners, resource users, fishermen or recreational tourism operators. Many of those Canadians — indeed, the overwhelming majority — have a profound attachment to the environment and nature. They do not deserve the stick; they deserve the carrot. That is why you find financial incentives for stewardship, such as the Habitat Stewardship Program. It is through those actions that we are protecting habitat, that is, by encouraging landowners and others to take voluntary conservation measures. If and only if the voluntary stewardship approach fails to protect critical habitats will protection, through legal order, be considered. Elected officials will make that decision in full knowledge of the social and economic impacts. If Canadians suffer a real-life loss as a result of this legislation, we have provisions for compensation, and few issues during the legislation's evolution have been the subject of such searing scrutiny as the issue of compensation.

#### *[Translation]*

I would like to highlight to you the way in which these very legitimate concerns are addressed in a manner proposed by landowners themselves. The government is committed to building a compensation regime based on fair and objective principles.

The proposed Species at Risk Act allows for compensation to be provided for any extraordinary losses caused by actions taken by the government to prohibit destruction of critical habitat.

We are already at work on general compensation regulations that would come into force shortly after proclamation of the act. The development of these regulations is mandatory.

#### *[English]*

This is a new area of the law that we are entering and we fully intend to have some viable experience before we finalize our intentions. We need to determine the eligibility and the threshold for compensation on a case-by-case basis. We need to revisit the issue of compensation regulations on a regular basis. I have listened to hundreds of people on this issue, and I do not want to write into the law a compensation mechanism that may not meet the real-life losses or needs of Canadians, especially farmers,

tienne compte de la sagesse autochtone dans ses délibérations en établissant un sous-comité spécialisé en connaissances traditionnelles autochtones. Ce sont là des progrès considérables, honorables sénateurs, compte tenu du rôle essentiel joué par les peuples des Premières nations dans la protection de la nature et la conservation de la faune dans notre pays.

Permettez-moi maintenant d'entrer dans le détail du projet de loi. Bien sûr, nous sommes tous en faveur de la protection des espèces en péril. Les problèmes surviennent lorsque les décisions prises ont une incidence sur l'utilisation des terres et de l'eau, sur les propriétaires terriens, les utilisateurs de ressources, les pêcheurs et les exploitants d'entreprises récréatives ou touristiques. Beaucoup de ces Canadiens — en fait, la grande majorité d'entre eux — sont profondément attachés à l'environnement et à la nature. Ils ne méritent pas le bâton. Ils méritent la carotte. C'est la raison pour laquelle on accorde des incitatifs fiscaux pour assurer une bonne intendance, comme avec le Programme de conservation et de gérance de l'habitat. C'est par de telles actions que nous protégeons l'habitat, en encourageant les propriétaires terriens à adopter des mesures de conservation volontaires. Et c'est uniquement si cette approche de bonne intendance volontaire ne permet pas de protéger adéquatement les habitats en péril que l'on envisagera de recourir à l'ordre juridique. Les représentants élus prendront cette décision en toute connaissance de cause, en tenant compte des impacts sociaux et économiques. Et si des Canadiens subissent une véritable perte de qualité de vie à cause de cette loi, ils seront indemnisés. Peu d'enjeux, au cours de l'évolution de cette mesure législative, ont fait l'objet d'un débat aussi délicat que celui de l'indemnisation.

#### *[Français]*

J'aimerais mettre en relief pour vous la manière dont nous prenons en considération ces préoccupations légitimes proposées par les propriétaires fonciers. Le gouvernement s'est engagé à élaborer un régime d'indemnisation basé sur des principes justes et objectifs.

La Loi sur les espèces en péril proposée permet d'indemniser toute perte exceptionnelle causée par des mesures adoptées par le gouvernement en vue d'interdire la destruction d'habitats essentiels.

Nous travaillons déjà à une réglementation d'indemnisation de portée générale qui entrerait en vigueur peu de temps après la proclamation de la loi. L'élaboration de ces règlements est obligatoire.

#### *[Traduction]*

Nous défrichons un nouveau territoire dans ce domaine et nous devons pouvoir tirer parti d'une expérience viable avant de préciser nos intentions. Nous devons être en mesure de déterminer l'admissibilité et les seuils d'indemnisation au cas par cas et de revoir la question d'une réglementation exhaustive sur une base régulière. Après avoir entendu des centaines de personnes, je ne veux pas inscrire dans la loi un mécanisme d'indemnisation incapable de combler les pertes ou les besoins réels des Canadiens,

trappers and ranchers. The next several years will give us the pragmatic knowledge that we require on the issue. We will obtain the information that we need on the implementation of the act, and we will be able to identify critical habitat. We will use our listening processes, and we will increase our stewardship activities.

It is very possible that compensation will never have to be used if all the tools do the job effectively and fairly. It is quite possible that it will not affect the land or the ability of ranchers, trappers or farmers to earn an income from the land. That is an objective, but we have recognized we may fall short of that and, therefore, the compensation will become available.

*[Translation]*

Honourable senators, this legislation is built on science. It is built on days in the field observing the effects of habitat changes on numbers of young whooping cranes. It is built on hours of discussions with farmers who want to maintain diversity on the land while still making a living. It is built on listening carefully to Aboriginal peoples. It is built on years of experience with assessment of species.

*[English]*

What has become ever more clear during the decade of developing this legislation is that Parliament cannot do this alone. Certainly, there is a constitutional obligation for a coordinated and cohesive approach, but this is not about something that is academic or for the courts; it is about real life for real species out there where real people live on the land. We need the provinces, the territories, the resource users and the industries, and we need the communities, the farmers, the ranchers, the trappers and the fishermen. I would again stress that we need everyone. This legislation will only be successful if the people who work the land recognize that it will help them do something they are good at doing themselves, which is protecting endangered species and diversity on their land. If they regard this as a threat to their way of life, this legislation will have failed, to my mind, in very large measure. These are people to whom you will want to listen — the farmers, the ranchers, the trappers, the fishermen and others — the people who actually work where these endangered species may be.

I would quote Senator Banks, the sponsor of this bill in the Senate. He said that we need to sing in unison; and that we need to play our individual and collective roles so that the result is harmony. That is good advice to me, senator, and I will bear that in mind. I also think it is good advice to keep in mind when you listen to witnesses before this committee.

en particulier ceux des agriculteurs, des trappeurs et des grands éleveurs. Les prochaines années nous permettront d'acquérir les connaissances pratiques requises en la matière. Nous comptons recueillir l'information dont nous avons besoin au sujet de la mise en oeuvre de la loi. Nous serons en mesure de déterminer quels sont les habitats menacés. Nous utiliserons notre processus d'élaboration de listes et nous augmenterons nos activités de bonne intendance.

Il est très possible que nous n'ayons jamais besoin de recourir aux mécanismes d'indemnisation si nos outils font le travail de manière juste et efficace. Il se peut très bien que cela n'ait aucune incidence sur les terres ou sur la capacité des grands éleveurs, des trappeurs ou des agriculteurs à tirer un revenu de leurs activités. C'est un objectif que nous nous sommes fixé, mais nous admettons qu'il se peut que nous soyons incapables de l'atteindre. Si tel est le cas, nous aurions recours aux mécanismes de compensation.

*[Français]*

Honorables sénateurs, cette mesure législative est fondée sur la science. Elle a été établie après des journées passées sur le terrain à observer les effets d'un changement d'habitat sur de nombreuses grues blanches d'Amérique. Elle a été établie suite à de nombreuses heures de discussions avec des agriculteurs qui désirent maintenir la diversité de leurs terres tout en les utilisant pour gagner leur vie. Elle a été élaborée après avoir écouté attentivement les peuples autochtones. Elle est fondée sur des années d'expérience en matière d'évaluation des espèces.

*[Traduction]*

Ce qui nous est apparu de plus en plus évident au cours de la décennie passée à élaborer cette mesure législative, c'est que le Parlement ne peut y arriver seul. Il doit très certainement assumer une obligation constitutionnelle en vue d'une approche coordonnée et cohésive. Mais nous ne parlons pas ici de salles d'universités ou de tribunaux. Nous parlons de la vraie vie, de vraies espèces. Nous avons besoin de la collaboration des provinces, des territoires, des utilisateurs de ressources et des industries, des collectivités, des agriculteurs, des grands éleveurs, des trappeurs et des pêcheurs. Nous avons besoin de tout le monde. Cette loi ne pourra être un succès que si les gens vivant de la terre reconnaissent que la mesure législative proposée les aidera à faire quelque chose de bien, c'est-à-dire à protéger les espèces menacées et la diversité sur leur territoire. S'ils perçoivent la loi comme une menace à leur mode de vie, nous aurons échoué, à mon avis, dans une très grande mesure. Il faudra que nous écoutions ces gens: les agriculteurs, les grands éleveurs, les trappeurs, les pêcheurs et d'autres, ces gens qui travaillent dans des zones où se trouvent des espèces menacées.

J'aimerais citer le sénateur Banks, le parrain de ce projet de loi au Sénat. Il a dit que nous devions chanter à l'unisson et jouer nos rôles individuels et collectifs de façon à obtenir l'harmonie. C'est un bon conseil, monsieur le sénateur, et je m'en souviendrai. Je pense qu'il faudra également l'avoir à l'esprit lorsqu'on entendra les témoignages de ceux qui comparaîtront devant ce comité.

**[Translation]**

In a way, we are breaking new ground. We are using new approaches to issues that have challenged us for many years. We are presenting legislation that takes into account the desire of all Canadians to play their part in protecting endangered species.

**[English]**

Sitting at the table today are many senators who have shown great conviction and action about environmental stewardship for Canada, for which I have saluted you in the past and I salute you again. The bill before you embraces a goal that all Canadians share. The challenges and responsibilities of protecting species at risk are huge. We need to built trust, cooperation, confidence and mutual stewardship in meeting these obligations. We have much to learn together, and we have much to do together.

I hope that you will find in your deliberations that the bill is a linchpin in the protection and recovery of endangered species. I trust that you will be able to support it, and I hope that, in five years time, when the new legislation is reviewed by the House of Commons and by the Senate, Canadians will see that at this time we acted together with wisdom.

I look forward, senators, to your deliberations with great interest.

**The Chairman:** Thank you, Minister. I do not recall having said what you just attributed to me. However, if I did, I am glad I did; if I did not, I wish I had.

**Senator Spivak:** I must say, Mr. Minister, you are a most persuasive advocate. Thank you for your kind remarks.

I want to ask you about clauses 32, 33 and 34. Clause 34 states that the protection that the federal government affords on its lands with respect to damaging or destroying residences does not apply on provincial lands unless an order is made by the Governor in Council on the recommendation of the minister.

In the House of Commons, the Environment Committee wanted to make that mandatory, not discretionary. The minister was of the opinion that provincial laws were not effectively protecting the species or residences, so the bill uses the word, "may."

Would you comment on why you think that the Governor in Council should have discretion to offer this basic provision? I will explain to you why I ask this question. You mentioned landowners, farmers, et cetera. In my mind, that is not where the real threat to habitat comes from. It comes from the forestry

**[Français]**

D'une certaine façon nous avançons en terrain inexploré. Nous utilisons de nouvelles approches pour relever les défis qui nous interpellent depuis de nombreuses années. Nous présentons une mesure législative qui tient compte du désir de tous les Canadiens et Canadiennes de jouer un rôle dans la protection des espèces en péril.

**[Traduction]**

Autour de cette table aujourd'hui, nous avons plusieurs sénateurs qui ont démontré des convictions remarquables et qui ont accompli des actions considérables en matière de bonne intendance dans l'environnement au Canada. Le projet de loi qui se trouve devant vous englobe un objectif partagé par tous les Canadiens. Les défis et les responsabilités associés à la protection des espèces en péril sont énormes. Nous devons établir une confiance, une collaboration et une gérance mutuelles au regard du respect de ces obligations. Nous avons encore beaucoup à apprendre. Nous avons encore beaucoup à faire.

J'espère que ce projet de loi sera selon vous la pierre angulaire de la protection et du rétablissement des espèces en péril. J'espère que vous l'appuierez et que dans cinq ans, lorsque la nouvelle loi sera revue par la Chambre des communes et par le Sénat, les Canadiens pourront constater qu'ensemble, nous avons fait preuve de sagesse.

J'ai hâte de connaître les commentaires et les points de vue des sénateurs à ce sujet.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre. Je ne me souviens pas avoir déclaré ce que vous m'attribuez. Toutefois, si je l'ai vraiment dit, j'en suis content, sinon, je regrette de ne pas l'avoir fait.

**Le sénateur Spivak:** Je dois dire, monsieur le ministre, que vous êtes un avocat tout à fait persuasif. Je vous remercie de vos bonnes paroles.

J'ai quelques questions à vous poser au sujet des articles 32, 33 et 34. L'article 34 stipule que la protection accordée par le gouvernement fédéral sur son territoire domanial en cas de dommages causés à la propriété ou de destruction ne s'applique pas aux terres sous juridiction provinciale, à moins que le gouverneur en conseil ne prenne un décret sur recommandation du ministre.

À la Chambre des communes, le Comité de l'environnement voulait que cette mesure soit obligatoire et non discrétionnaire. Le ministre considérait que les lois provinciales ne protégeaient pas efficacement les espèces ou les résidences, c'est la raison pour laquelle on emploie le terme «peut» dans le projet de loi.

À votre avis, pourquoi le gouverneur en conseil devrait-il avoir la possibilité de recourir à cette disposition fondamentale? Permettez-moi de vous expliquer pourquoi je vous pose cette question. Vous avez parlé des propriétaires terriens, des agriculteurs, et cetera. Selon moi, ce ne sont pas eux qui

companies, the mining companies and very often from provincial governments. Would you comment on why you decided, in the end, that a discretionary power is the best option?

**Mr. Anderson:** Thank you, senator, for two good questions.

We have, of course, the traditional Canadian split jurisdiction here. Fish and wildlife branches are exclusively provincial or territorial. We do have the Canadian Wildlife Service, which was formed back in the late 1940s, with some 50-odd scientists, but it does not have the same regulatory role as the provincial jurisdiction. Although the territories may be slightly different, all species, other than migratory species for which there are special provisions, are governed by provincial legislation, provincial authorities, provincial fish and wildlife departments, or departments of the environment. They, clearly, play a major role. We are saying that, when it comes to endangered species, when they become that rare, it becomes a criminal law matter, and that is protection is so important.

We are deferential to the provincial legislation. We expect provinces to be involved and interested in honouring the accord they have signed with the federal government on endangered species. We defer to provincial responsibilities and sensibilities. That being said, we are not saying that we have no power if they refuse to act. We are saying that we will proceed, but it is discretionary, so there will be political debate on this point. It is essentially to ensure that this is harmonious legislation rather than coercive. I was a provincial politician, and I am sensitive to the area of provincial jurisdiction. I feel it is important for us to try not to create situations that appear threatening or unfavourable to our provincial friends.

I appreciate your support, which I heard you previously mention, of the importance of farmers, ranchers, trappers and others on the land, but I think we must also recognize that many forestry companies are acting responsibly. There has been a shift in attitude. That applies to mining companies as well. I do not want to point out good guys and bad guys. I think, under certain circumstances, all of us, even those of us at this table, will discover that we are occasionally bad guys, although we hope we are mostly good guys. I do not think we can categorize industries.

We may work with certain forestry companies. I think particularly — and I flag this as an issue for you — of issues related to the mountain caribou. Protecting the mountain caribou in British Columbia may cause forestry companies to make quite important changes in practise. I think of the northern Prairie provinces and the boreal forest where the companies are trying to mimic forest fire impact. Interestingly, even within those areas, seismic lines are cutting more trees than the forestry companies that have the license to cut trees for wood purposes. You will have

constituent une menace réelle pour l'habitat. Cette menace vient des entreprises forestières, des sociétés d'exploitation minière et très souvent des gouvernements provinciaux eux-mêmes. Pourriez-vous nous dire pourquoi vous avez opté, au bout du compte, pour l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire?

**M. Anderson:** Je vous remercie, monsieur le sénateur, pour ces deux excellentes questions.

Nous sommes en face, bien sûr, du traditionnel partage des compétences au Canada. Les questions relatives à la pêche et à la faune sont exclusivement de compétence provinciale ou territoriale. Il existe le Service canadien de la faune, qui a été créé à la fin des années 40 et regroupe une cinquantaine de scientifiques, mais cet organisme ne joue pas le même rôle réglementaire que les provinces. Même si les territoires sont légèrement différents, toutes les espèces autres que les espèces migratoires — pour lesquelles il existe des dispositions spéciales — relèvent de la compétence provinciale, des autorités provinciales, des ministères provinciaux des Pêches, de la faune ou de l'environnement. Ceux-ci jouent évidemment un rôle majeur. Ce que nous disons, c'est que lorsqu'il s'agit d'espèces menacées qui se font de plus en plus rares, la question de la protection devient très importante et cela relève alors du droit pénal.

Nous sommes respectueux des compétences provinciales. Nous nous attendons à ce que les provinces fassent preuve d'engagement et soient déterminées à honorer l'entente sur les espèces en péril qu'elles ont signée avec le gouvernement fédéral. Nous respectons les responsabilités des provinces et leurs sensibilités. Ceci dit, nous sommes prêts à exercer notre pouvoir si celles-ci refusent d'agir. Nous interviendrons, mais de manière discrétionnaire. Il y aura donc un débat politique. Nous voulons que cette loi soit harmonieuse et non coercitive. J'ai été moi-même politicien provincial et je suis sensible aux domaines de compétence des provinces. Je considère qu'il est important d'essayer d'éviter les situations pouvant sembler menaçantes ou défavorables à nos amis provinciaux.

Je vous sais gré du soutien que vous accordez aux agriculteurs, aux grands éleveurs, aux trappeurs et à d'autres, mais je pense que nous devons également reconnaître que de nombreuses entreprises forestières font preuve d'une grande responsabilité. Leur attitude a changé. Cela vaut également pour les sociétés minières. Je ne tiens pas à accuser ou à féliciter qui que ce soit. Je pense que dans certaines circonstances, nous tous, y compris ceux qui sont autour de cette table, nous rendons compte que nous avons mal agi, même si nous espérons être pour la plupart de bons citoyens. Je ne pense pas qu'il faille classer les industries par catégories.

Nous pourrions travailler avec certaines entreprises forestières. Je fais particulièrement référence — et c'est une question sur laquelle j'aimerais attirer votre attention — aux problèmes qui affligen les caribous de montagne. La protection des caribous de montagne en Colombie-Britannique exigera peut-être des entreprises forestières qu'elles modifient grandement leurs pratiques. Je veux parler des provinces du nord des Prairies ou de la forêt boréale dans lesquelles des sociétés essayent de faire des simulations pour prévoir l'incidence des feux de forêt. Fait

a number of interesting things to follow-up, but this will unfold as it comes forward. Personally, I think we will find people in forestry taking a positive attitude.

**Senator Spivak:** I must say, Minister Anderson, that I do not think there are good guys and bad guys. Rather, there is good legislation and bad legislation. I agree with you about the manner in which one can deal with any company that is also interested in environmental matters, but not to go on about that.

My second question concerns critical habitat. Let me give you an example, which I talked about in my remarks before the Senate. In Manitoba, as you know, clear-cutting in provincial parks is permitted. In May of this year, COSEWIC listed the woodland caribou as threatened in Nopiming Provincial Park. While the government took many measures, the most important measure was that they did not prohibit clear-cutting, which will eventually destroy the caribou habitat. This situation, once the bill is passed, provides such that the provincial government will continue to allow the destruction of the critical habitat of these woodland caribou — a threatened species. What are the criteria that you will use to determine that a province is not doing its job and therefore the federal government may step in? The bill does not set those criteria out. Is it the case that the province must have laws or must the province be effectively applying those laws? In this case, it is a contrary kind of permission. I do not know if it is the law. However, this is a clear-cut and practical situation that the government will face as soon as the bill is passed.

**Mr. Anderson:** Thank you for that example. I mentioned the woodland caribou but I was only aware of the situation in British Columbia. I will ask Ms. Brown to respond more fully on that, but I will say that it is not the legislation the province has but the application of the legislation that we will be checking. Sometimes, even with goodwill, people are able to overcome the absence of legislation — they are able to achieve goals without legislation. I always remember that the Soviet Union had the world's best constitution for protecting human rights but it did not really succeed. It is not what is written that counts but how things happen on the ground. It will be a federal decision. Obviously, before we move in, we will be in consultation, discussion and argument with the appropriate provincial authorities; however, it will be a federal decision of the minister and the cabinet to move ahead.

**Ms. Karen Brown, Assistant Deputy Minister, Environmental Conservation Service, Environment Canada:** The approach that the bill lays out describes the process for us to set up recovery teams after the assessment is completed. The recovery team process is extraordinarily important and will identify recovery strategies — those things that are viable and those things that can be done by a biological point of view — and then we will provide for action

intéressant, même dans ces régions, il y a plus d'arbres coupés en raison des profils sismiques qu'à cause des entreprises forestières. Vous devrez suivre l'évolution d'un certain nombre de dossiers importants que vous découvrirez au fur et à mesure. Personnellement, je crois qu'il y a des gens, dans l'industrie forestière, qui adoptent une attitude positive.

**Le sénateur Spivak:** Moi non plus, monsieur le ministre, je ne pense pas qu'il y ait des bons et des méchants. Cependant, il y a de bonnes et de mauvaises lois. Je suis d'accord avec vous au sujet de la façon de traiter avec les entreprises qui se préoccupent aussi des questions environnementales, mais il ne faut pas se limiter à cela.

Ma deuxième question porte sur l'habitat essentiel. Permettez-moi de m'appuyer sur un exemple que j'ai cité dans mes observations devant le Sénat. Comme vous le savez, le Manitoba autorise la coupe à blanc dans les parcs provinciaux. Au mois de mai de cette année, le COSEPAC a ajouté le caribou des forêts à la liste des espèces menacées dans le parc provincial de Nopiming. Même si le gouvernement a adopté de nombreuses mesures, il n'a pas imposé l'interdiction de la coupe à blanc, ce qui aura pour effet, à terme, de détruire l'habitat des caribous. Ainsi, une fois que ce projet de loi sera adopté, le gouvernement provincial continuera de permettre la destruction de l'habitat essentiel du caribou des forêts qui est, je vous le rappelle, une espèce en péril. Sur quels critères vous fonderez-vous pour déterminer qu'une province ne fait pas son travail et que le gouvernement fédéral doit intervenir? Le projet de loi ne fixe pas ces critères. Faut-il que les provinces adoptent des lois ou qu'elles appliquent rigoureusement les lois en vigueur? C'est un peu contradictoire. Je ne sais pas si c'est la loi. Toutefois, c'est une situation claire et bien réelle à laquelle le gouvernement devra faire face une fois le projet de loi adopté.

**M. Anderson:** Je vous remercie pour cet exemple. Je ne savais pas que les caribous des forêts étaient menacés ailleurs qu'en Colombie-Britannique. Je demanderai à Mme Brown de répondre à cette question, mais je tiens à préciser, d'ores et déjà, que ce n'est pas la loi de la province que nous examinerons, mais la façon dont celle-ci est appliquée. Parfois, avec un peu de bonne volonté, les gens sont capables de combler l'absence de lois et d'atteindre leurs objectifs. Il faut se souvenir que l'Union soviétique avait la meilleure constitution du monde pour la protection des droits de la personne, mais que cela ne lui a pas servi à grand chose. Ce n'est pas ce qui est écrit qui compte, mais ce qui se passe sur le terrain. La décision émanera du fédéral. Évidemment, avant d'aller de l'avant, il y aura des consultations, des discussions et des échanges avec les autorités provinciales compétentes. Néanmoins, la décision d'agir sera prise par le ministre et le Cabinet.

**Mme Karen Brown, sous-ministre adjointe, Service de la conservation et de l'environnement, Environnement Canada:** L'approche présentée dans le projet de loi décrit le processus à mettre en place pour constituer les équipes chargées du rétablissement, une fois l'évaluation terminée. Ce processus est extraordinairement important et permettra d'élaborer les stratégies de rétablissement, c'est-à-dire de déterminer ce qui est

plans to be set out. It is in that process of developing action plans that critical habitat for species would be determined. It is a difficult, scientific and biological issue.

The bill requires the process to be done in a broad, multi-stakeholder approach. In that way, all of the people engaged and involved in that work would be at the table. We would try to find as many tools as possible to protect that species and habitat. The bill provides that we can use all the tools in our toolbox. We might be acquiring land or we may be asking the provinces to change laws or they may want to change the laws within their own provincial park system. It is a whole mosaic because the habitat of that woodland caribou will extend well beyond the provincial border, and in fact it often extends across provinces and borders.

There will be many different approaches to protect critical habitat. Our challenge will be the degree to which we consider those to be effective. We will develop those criteria, as we progress through the process, with our provincial colleagues. The process will be quite transparent. Because there are different laws in each province, it will be a bilateral discussion as well as multilateral discussion.

**Senator Spivak:** Is it correct that, among the tools that the federal government has, there is the option to ask a province to change its laws? How could that be enforced? Is that within this proposed legislation — the shared provisions of the environment? Is it the disallowance? We were in Quebec during the boreal forest study. While there, we met with trappers who spoke with us in their native language and described how forestry companies in the north of Quebec had completely clear-cut around their cabins and destroyed their hunting area — just like that. This is not a unique problem, but how will this play out, given the difficulties and the tension between the provinces and the federal government?

**Mr. Anderson:** The approach will be to ask the provinces how they would change their legislation. I should say that, because of the federal legislation and because of the accord that we pressed with the provinces, a good number of provinces have introduced legislation on their own or they have beefed up their existing legislation. Bill C-5, I would think even before it is passed, has a positive effect on the legislation of the provinces.

However, if there is a clear gap in the legislation, that would invite the safety net approach. The federal government would then say that it was moving in to handle what the province was not handling. The province may respond that it will handle the situation by amending the legislation. The federal government would then retreat, if that would be appropriate. That will have a positive effect in the future. Certainly, no federal government could instruct a provincial government to amend its legislation. Our legislation is based on the fact that where there is such a hole,

viable et ce qui peut être fait d'un point de vue biologique. Nous forgerons ensuite les plans d'action à mettre en oeuvre. Ce processus de développement des plans d'action nous permettra de délimiter les habitats essentiels aux espèces. Ce sera une question scientifique et biologique difficile à résoudre.

Le projet de loi prévoit que ce processus doit se faire dans le cadre d'une démarche générale, en tenant compte de tous les intervenants en présence. Ainsi, tous ceux qui sont engagés, de près ou de loin, dans ce travail auront leur place à la table de négociation. Nous tenterons de trouver le plus de moyens possibles pour protéger les espèces et leur habitat. Le projet de loi stipule que nous pouvons utiliser tous les instruments à notre disposition. Nous pourrons acheter des terres ou demander aux provinces de changer leurs lois; il se peut même que les provinces décident de changer les lois régissant leur propre système de parcs. C'est une grande mosaïque, puisque l'habitat du caribou des forêts s'étend au-delà des limites provinciales et des frontières.

On retiendra de nombreuses approches différentes pour protéger l'habitat essentiel. L'enjeu sera de déterminer jusqu'à quel point les approches adoptées sont efficaces. Nous déciderons des critères applicables avec nos homologues provinciaux, au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Le processus sera tout à fait transparent et, comme les lois diffèrent d'une province à l'autre, nous mènerons des discussions bilatérales et multilatérales.

**Le sénateur Spivak:** Si j'ai bien compris, une des options à la disposition du gouvernement fédéral serait de demander aux provinces de modifier leurs lois. Comment pourraient-elles y être forcées? Est-ce prévu par la mesure législative proposée — les dispositions communes sur l'environnement? Parle-t-on de révocation? Pendant l'étude sur la forêt boréale, nous avons rencontré au Québec des trappeurs qui nous ont décrit, dans leur langue autochtone, comment les compagnies forestières du nord du Québec avaient complètement défriché les terrains autour de leurs cabines et donc détruit toutes leurs aires de chasse, en un clin d'oeil. Cette situation n'est pas unique. Que va-t-il se passer maintenant, étant donné les difficultés et les tensions entre les gouvernements provinciaux et fédéral?

**M. Anderson:** La démarche consistera à demander aux provinces comment elles ont l'intention de modifier leur législation. Je devrais mentionner que grâce à la loi fédérale et à l'accord que nous avons instamment demandé aux provinces de signer, beaucoup d'entre elles ont soit proposé leur propre loi, soit renforcé les mesures législatives existantes. Le projet de loi C-5, même avant son adoption, a donc une influence positive sur les lois provinciales.

Cependant, si la législation provinciale présente d'évidentes lacunes, le gouvernement fédéral peut intervenir dans les domaines où les provinces n'agissent pas. Ces dernières peuvent répondre en indiquant qu'elles vont se charger de la situation en modifiant leur législation, auquel cas le gouvernement fédéral peut se retirer s'il juge opportun de le faire, ce qui sera très utile à l'avenir. Bien évidemment, aucun gouvernement fédéral ne peut obliger un gouvernement provincial à modifier ses lois. En vertu de la loi fédérale, si une telle lacune se présente, ou si les lois ne

or where legislation is not enforced, the federal government moves in. You cannot tell a province how to proceed, in deference to it. My biggest fear is the cutbacks on provincial environments in fish and game. What really worries me is that we are reaching situations in provinces with the best of legislation and so the follow-through will be difficult.

**The Chairman:** Concerning the event that you have been talking about in answer to Senator Spivak's question, there is a hammer that can be brought down in the end if the province does not react to the suggestion that they alter legislation.

**Mr. Anderson:** That is correct. In essence, the hammer is quite harsh. It is a criminal law sanction by the federal government. We have full jurisdiction over the criminal law in these cases. We believe that allowing the species to disappear, either through lack of action or deliberate action, is thoroughly inappropriate and distasteful and the type of thing that the criminal law should prohibit and deal with.

When I say "criminal law sanction" it sounds like a pretty heavy-duty hammer, but that is the constitutional basis of this legislation. It does not mean that people are necessarily branded as criminals. Many aspects under the criminal law are dealt with in the courts on a day-to-day basis without creating a criminal record. The proposed legislation is based on that federal criminal law power. I do not want people to be frightened that this is equivalent to the crime of manslaughter or something of that nature, but that is the constitutional basis of the legislation.

**The Chairman:** For the record, we were joined some time ago by Senator Kenny and Senator Gustafson.

**Senator Milne:** Following on with that same thought, Mr. Minister, it is difficult to throw provincial governments in jail. What will be done in the case of provincial governments? I come from Ontario, where there is probably very good legislation. However, a gap exists between the legislation and the enforcement of the legislation.

**Mr. Anderson:** Senator, you are right. It is pointless to go through a long court process. On the basis of this proposed legislation, you simply act in their place. You say, "This is a safety net approach. If you fail to act, then we will."

It is true that there can be difficulties if they become obstructionist or continue to reject their responsibility. In a situation like that we hope that we will have the minimum level of cooperation required for the federal government to act effectively.

**Ms. Brown:** There are different ways the province may want to try to address this issue. It may be through an amendment or a general approach across the province.

If, at the end of the day, after working through the various other tools such as stewardship agreements and effective provincial laws, the habitat is not protected and it is deemed critical for the survival of species, then a criminal law prohibition

sont pas appliquées, le gouvernement fédéral peut agir. Par respect pour elles, on ne peut pas dire aux provinces comment mener leurs affaires. Ce qui me préoccupe le plus, c'est la diminution des aires provinciales de chasse et de pêche et aussi le fait que l'on arrive à de telles situations dans les provinces malgré les meilleures lois possibles, ce qui ne peut que rendre le suivi difficile.

**Le président:** À propos de votre réponse au sénateur Spivak, le gouvernement fédéral peut se montrer autoritaire si les provinces rejettent la suggestion de modifier leur législation.

**M. Anderson:** C'est vrai. Il peut même s'agir d'intransigeance, puisque l'on parle ici de sanction pénale fédérale. Nous avons pleine compétence en matière de droit pénal dans ces cas-ci. À notre avis, il est profondément déplacé et de mauvais goût de laisser des espèces disparaître, soit délibérément soit par inaction. Le droit criminel devrait prévoir des sanctions pour ce genre de comportement.

C'est impressionnant de parler de sanctions pénales, mais il ne s'agit en fait que du fondement constitutionnel de la loi. Cela ne veut pas dire que les gens seront nécessairement qualifiés de criminels. Les tribunaux touchent quotidiennement à de nombreux aspects du droit criminel sans pour autant ouvrir des casiers judiciaires. Le projet de loi est fondé sur ce pouvoir du gouvernement fédéral en matière de droit criminel. Je ne veux pas que les gens pensent qu'il s'agit d'un crime équivalent à l'homicide involontaire, il ne s'agit que du fondement constitutionnel de la loi.

**Le président:** Aux fins du compte rendu, je signale que les sénateurs Kenny et Gustafson se sont joints à nous.

**Le sénateur Milne:** Dans le même ordre d'idées, monsieur le ministre, il n'est pas évident d'incarcérer un gouvernement provincial. Que faire dans ces cas-là? Ma province natale, l'Ontario, a probablement de très bonnes lois. Il y a, cependant, un écart entre la loi et l'application de celle-ci.

**M. Anderson:** Vous avez raison, sénateur. Il est inutile de gaspiller du temps en cour. Le projet de loi nous permettrait simplement d'agir à la place de la province. C'est un filet de sécurité et, comme vous le dites, si la province n'intervient pas, nous le ferons.

En effet, la situation peut se compliquer si les provinces décident de faire de l'obstruction ou de nier leur responsabilité. Dans ce cas-là, nous espérons qu'elles coopèrent un minimum afin de permettre au gouvernement fédéral d'intervenir comme il le faut.

**Mme Brown:** Les provinces ont différents moyens de traiter cette question; elles peuvent déposer un amendement ou adopter une approche générale.

Si, après avoir essayé d'appliquer différentes mesures telles que des accords d'intendance et des lois provinciales, l'habitat, jugé essentiel à la survie des espèces, n'est toujours pas protégé, une interdiction peut être imposée en vertu du droit criminel pour en

is used. The prohibition would be against the destruction of that habitat, and it would be very specific. It would almost require the quadrants, the section, or the concession number. It has to be that specific.

The federal government would be able to put in place a prohibition against the destruction of that habitat.

**Senator Milne:** That is fine if the provincial government says that they will do this and they have laws on their books to be able to do it. They may simply not act on those laws. How will the federal government judge whether the provincial government is actually doing it? Will there be inspectors on the scene? This could become difficult and intrusive into provincial matters.

**Mr. Anderson:** You are correct. It would be intrusive and could lead to confrontational situations. That said, the buck has to stop somewhere. We have a safety net approach based on what provincial governments do, not just the legislation on the books. If we find it is not working or that the process is not taking place, our responsibility is to move in. That is related to the question Senator Spivak asked about why it is discretionary. This is fraught with a number of major concerns. It would be improper to make this an automatic confrontation. If you create those automatic situations, then people know exactly what you are forced to do. They have room to maneuver, and you are somewhat of a sitting duck when it comes to the battle that will follow in due course.

**Senator Milne:** My next question relates to compensation. You say you will first study the effects of this legislation for several years before you introduce a compensatory regime. What will happen to farmers or ranchers who are prohibited from using part of their lands in the meantime and need the money they would otherwise earn from those lands?

**Mr. Anderson:** We will certainly be studying the requests that come to us for compensation, and how this will work out. We do not know. We have spent an immense number of hours discussing this with ranching, farming and trapping groups and others. It is new, and of great concern to the provinces in terms of their resource management.

We have decided to say that we will put out regulations or instructions that will show them how to apply the law and that we will judge on a discretionary basis at first. When we see patterns emerging, and when we see where there are clear opportunities for firmer regulation, we will then proceed.

The difficulty is trying to envisage a system without basing it on experience. We will undoubtedly advantage some people unjustly and leave some deserving people out. That is the nature of the inability to foresee the future. We hope to gain some experience. Let us take the example of a rancher who, next year, is asked to change his practices because of an endangered species that happens to be on the land. The rancher may be cooperative,

empêcher la destruction. Cette interdiction doit être extrêmement précise et indiquer les quadrants, la section ou le numéro de concession.

Le gouvernement fédéral peut donc interdire la destruction d'un tel habitat.

**Le sénateur Milne:** C'est très bien, à condition que le gouvernement provincial s'engage à le faire et dispose des lois lui permettant de le faire. Il est possible qu'il ne donne tout simplement pas suite à ce que la loi lui permet de faire. Comment le gouvernement fédéral peut-il juger que les provinces font le nécessaire? Des inspecteurs sont-ils prévus? Cette situation pourrait être difficile et perçue comme une intrusion dans les affaires provinciales.

**M. Anderson:** Vous avez raison. Le caractère intrusif de ces démarches pourrait donner lieu à des situations conflictuelles. Cela dit, quelqu'un doit endosser l'ultime responsabilité. Notre approche est basée sur les actes des gouvernements provinciaux, et pas seulement sur leurs lois. Si nous considérons que cela ne marche pas ou que rien ne se passe, nous avons la responsabilité d'intervenir. Ceci se rapporte à la question du sénateur Spivak à propos du caractère discrétionnaire de cette mesure. Cette question soulève de nombreuses inquiétudes et il serait maladroit de déclencher d'emblée un conflit. En créant ce genre d'automatismes, les gens savent exactement ce qu'on doit faire; ils disposent d'une marge de manœuvre, et on devient en quelque sorte une cible facile pour la suite des événements.

**Le sénateur Milne:** Ma prochaine question se rapporte à l'indemnisation. Vous affirmez que vous allez commencer par étudier, pendant plusieurs années, les effets de la loi avant de mettre sur pied un régime d'indemnisation. Entre-temps, que va-t-il arriver aux agriculteurs et grands éleveurs qui ne peuvent exploiter toutes leurs terres et qui ont besoin de l'argent qu'ils en retireraient normalement?

**M. Anderson:** Bien que nous ne sachions toujours pas ce qui va arriver, nous allons nous pencher bien évidemment sur toutes les demandes d'indemnisation. Nous avons passé un nombre d'heures incalculable à discuter avec des groupes de grands éleveurs, d'agriculteurs, de trappeurs et autres. C'est quelque chose de tout nouveau, qui suscite beaucoup d'inquiétude pour les provinces en matière de gestion des ressources.

Nous avons décidé de donner des règles et des instructions pour leur indiquer comment appliquer la loi; par ailleurs, nous allons commencer par porter un jugement discrétionnaire. Quand les premières tendances se dessineront et qu'il nous apparaîtra possible d'imposer des règles plus strictes, nous irons de l'avant.

Ce qui est difficile, c'est d'envisager un système qui ne s'appuie sur aucune expérience. Il ne fait aucun doute que certaines personnes seront injustement avantagées, et d'autres, défavorisées. C'est tout naturel, étant donné que nous ne pouvons pas prédire l'avenir, mais nous espérons acquérir une certaine expérience dans les prochaines années. Prenons l'exemple du grand éleveur qui, l'année prochaine, devra modifier ses

but could tell us that we are asking him to drop the number of cattle by 10 per cent. We could then work out the numbers. It may be worth \$5,000 or \$10,000 to the rancher.

We would look at his claim and decide if it is an unexpected situation — something we would not normally ask him to do. He is not out there trying to wring money out of us by saying that, if we do not give him money he will destroy land. It may be a genuine case of an individual who wants to help. I hope I will be the Minister of the Environment on that first case. My inclination would be to say, "You have done your best. You are not trying to enrich yourself out of this legislation. However, I have some doubt about 20 per cent of your claim. Would a payment of 90 per cent of your claim be adequate to settle the situation?"

We hope to get some early examples of that type of situation, because we want people to know that we will respond positively. This is a public good. The ranchers would be doing something for all of us. Many of them are now doing that.

I do not want to get into too much detail, but I have been on ranches where they talk about seven generations just as Aboriginal leaders talk about seven generations. They talk about their grandfathers homesteading the ranch. They look to their children and to their grandchildren. These people are not out there to try to destroy wildlife or resources. They are there to make it interesting because they enjoy the land.

We will have a very positive response from many of the user groups.

I am not sure whether I can help in the case of trappers in Quebec, because that involves a different issue of entitlement. I think the legal term is, "profit à prendre," and they are substituting the rights of the forestry company for the trapper's right. I think that is improper, but it may be done. We can, however, help the rancher.

**Senator Milne:** What about a farmer in Ontario who has a pond in the back five acres of his property, and who is actually attempting to increase his income because he has exceptional demands? He has a son going to university. He wants to drain and plow that pond but it is the habitat of some rare species of orchid. Are you going to treat that in exactly the same way? He is trying to increase his income.

**Mr. Anderson:** Senator, you correctly raise the very uncertainties on which we want experience. Is it appropriate that we do that? What do people think is fair? I am sure your ingenuity on this could go on and on, and that is why I feel it is important to get such cases, to wrestle with them and find out what my colleagues think, as well as what is considered fair by the public.

pratiques parce qu'il s'avère qu'une espèce en voie de disparition se trouve sur ses terres. Tout en faisant preuve de coopération, ce grand éleveur pourrait nous indiquer que nous lui demandons de diminuer son cheptel de 10 p. 100, ce qui, après avoir fait les calculs, pourrait représenter 5 000 \$ ou 10 000 \$.

Nous examinerions ses affirmations et déciderions si c'est une situation imprévue — quelque chose que nous ne lui demanderions pas normalement de faire. Il n'est pas là pour essayer de nous soutirer de l'argent en disant que, si nous ne lui en donnons pas, il détruira des terres. Il se pourrait tout à fait que ce soit quelqu'un qui veut sincèrement aider. J'aimerais être le ministre de l'Environnement qui traite ce premier dossier. Je serais tenté de dire «Vous avez fait de votre mieux. Vous n'essayez pas de vous enrichir avec cette loi. Cependant, j'ai quelque doute sur environ 20 p. 100 de votre réclamation. Est-ce qu'un paiement de 90 p. 100 de ce que vous demandez suffirait à régler la situation?»

Nous espérons trouver des exemples antérieurs de ce genre de situation, parce que nous voulons que les gens sachent que nous réagissons de façon positive. C'est un bien public. Les éleveurs feraient quelque chose pour nous tous. Beaucoup d'entre eux le font déjà.

Je ne tiens pas à entrer dans trop de détails, mais j'ai vu des ranches qui ont vu passer sept générations d'une famille, de la même façon que des dirigeants autochtones parlent de sept générations. Ils parlent d'aïeux qui auraient créé le ranch. Ils espèrent le laisser à leurs enfants et à leurs petits-enfants. Ces gens-là ne sont pas là pour essayer de détruire la faune ou les ressources. Ils sont là pour les rendre intéressantes parce qu'ils aiment la terre.

Nous aurons une réponse très positive d'un grand nombre de groupes d'utilisateurs.

Je ne suis pas sûr de pouvoir faire grand-chose dans le cas des trappeurs au Québec, parce que c'est lié à un autre type de droit. Je crois que l'expression légale est «profit à prendre», et on fait primer les droits du trappeur sur ceux de la compagnie forestière. Je pense que ce n'est pas correct, mais c'est possible. Nous pouvons, cependant, aider l'éleveur.

**Le sénateur Milne:** Et qu'en est-il d'un agriculteur qui a une pièce d'eau sur cinq acres du fond de sa propriété, et qui cherche réellement à accroître ses revenus parce qu'il a des besoins exceptionnels? Son fils va à l'université. Il veut assécher ce bassin et y passer la charrue, mais c'est l'habitat d'une espèce rare d'orchidée. Est-ce que vous allez traiter cela exactement de la même manière? Il veut accroître son revenu.

**M. Anderson:** Sénateur, vous avez raison de soulever ces incertitudes mêmes pour lesquelles nous voudrions acquérir de l'expérience. Est-il approprié de le faire? Qu'est-ce qui est juste, de l'avis général? Je suis sûr que votre ingénuité, à ce propos, n'aurait pas de limite, et c'est pourquoi je crois qu'il est important que nous réfléchissions à ce genre de situation, que nous en débattions et que nous sachions ce que mes collègues en pensent, et aussi ce que le public juge équitable.

Where we invoke that critical habitat prohibition, compensation is possible, and where a person comes to us with a legitimate case of loss due to that habitat prohibition that we put in, we are friendly. We want to make sure they see the government as a partner, not as an opponent. That takes me back to my American example, where 5,000 people were there and the sheriff was asked why he did not do anything about it and he said: "Well, a third of them are armed and a third of them have guns in their trucks. Thanks very much. I cannot do anything."

That is the situation you get into when you get these confrontations between farmers and laws, as in that case, that have been written in a prohibitory and inflexible way. We do not want that American system where it is run through the courts. We want to run it through discussion, cooperation and ultimately, if necessary, compensation.

**The Chairman:** With respect to Senator Milne's last question, putting aside the question of the amount of compensation or the extent of the compensation, in the circumstances you described you said that compensation would be possible, which means also that it might not occur. Can you foresee circumstances in which a shortfall, a loss, from either existing operations or potential operations from existing resources, a farmer's land that might be improved as to its yield, might not be compensated, if there is a demonstrable loss?

**Mr. Anderson:** Yes, Mr. Chairman, that is a good point. Of course, the money we have is not unlimited. Because of the importance we attach to compensation, I can give you my views, and because it is discretionary at least in the short run until such time as someone else takes over, I can tell you exactly what I think will happen. We would shift funds from other sources to make sure we met that shortfall if it is humanly possible to do that. I would obviously be pleading on my knees to other ministers for top-up of our compensation money. I regard it as so critical that we do not go into this type of legislation and say it is arbitrary. We want to ensure that they understand they have a responsible ear that will listen to them. We cannot guarantee that we will always accept. This is not an open-ended fund for everyone who wants to apply. We can, at least in this initial period, when we are getting this experience, indicate the importance to them of the partnership approach, which involves compensation in the case of us making an order for critical habitat prohibition.

**Senator Baker:** I want to congratulate the minister for the extraordinary job he is doing in his present and past portfolios.

Lorsque nous invoquons cette interdiction liée à l'habitat essentiel, il est possible d'offrir une indemnisation, et lorsque quelqu'un nous présente une plainte légitime de perte attribuable à l'interdiction que nous imposons, nous sommes réceptifs. Nous voulons nous assurer qu'ils voient le gouvernement comme un partenaire, et non pas comme un adversaire. Cela me ramène à mon exemple américain, où il y avait 5 000 personnes et le shérif s'est fait demander pourquoi il n'avait rien fait, ce à quoi il a répondu: «Et bien, un tiers d'entre eux était armé, et un tiers avait des fusils dans leur camion. Merci beaucoup. Je ne peux rien y faire».

C'est le genre de situation dans laquelle on se retrouve lorsqu'il y a ces confrontations entre les agriculteurs et des lois qui, comme dans ce cas-ci, ont été rédigées en des termes prohibitifs et inflexibles. Nous ne voulons pas de ce système américain où tout doit se régler devant les tribunaux. Nous voulons régler ces situations par la discussion, la coopération et, au bout du compte, par l'indemnisation s'il le faut.

**Le président:** Pour ce qui est de la dernière question du sénateur Milne, si on laisse de côté la question sur le montant de l'indemnisation ou sa mesure, dans la situation que vous avez décrite, vous avez dit que l'indemnisation serait possible, ce qui signifie aussi qu'elle pourrait ne pas être offerte. Pouvez-vous envisager la situation d'un cultivateur qui aurait un manque à gagner ou qui subirait une perte, dans ses activités actuelles ou potentielles sur ses terres avec les ressources existantes, mais où il ne serait pas indemnisé même s'il pouvait faire la preuve de la perte?

**M. Anderson:** Oui, monsieur le président, c'est un bon argument. Bien entendu, les fonds dont nous disposons ne sont pas illimités. Comme nous attachons de l'importance à l'indemnisation, je peux vous exposer mon point de vue et comme c'est discrétionnaire, du moins à court terme, jusqu'à ce que quelqu'un d'autre prenne la relève, je peux vous dire exactement ce qui, à mon avis, arriverait. Nous transférerions des fonds d'autres sources pour nous assurer de combler ce manque à gagner si c'est humainement possible de le faire. Je supplierais bien évidemment à genoux d'autres ministres pour qu'ils fassent le complément de notre fonds d'indemnisation. Je considère comme absolument essentiel que nous ne nous lancions pas dans ce type de législation en disant que c'est arbitraire. Nous voulons nous assurer qu'ils comprennent qu'ils ont une oreille attentive, prête à les écouter. Nous ne pouvons garantir de toujours être d'accord. Ce n'est pas un puits sans fond pour quiconque veut y puiser. Nous pouvons, du moins pendant cette période initiale, tandis que nous acquérons cette expérience, faire comprendre l'importance, pour eux, de l'approche de partenariat, qui prévoit une indemnisation lorsque nous devons émettre une ordonnance de prohibition pour habitat essentiel.

**Le sénateur Baker:** Je tiens à féliciter le ministre pour le travail extraordinaire qu'il a fait à ses postes antérieurs et qu'il fait encore.

Mr. Minister, if someone is charged under this act, why is there is a specific clause in the bill that allows them to argue due diligence as a defence? I have never seen the words put in this manner — due diligence. This is clause 100, which states:

Due diligence is a defence in a prosecution for an offence.

I wonder, minister, whether you or someone else can tell me why that was put in the act and where the wording came from. I can think of only one other act where there is wording, but not this wording. There is a kind of convoluted wording in the Fisheries Act, where, if an individual does not have a licence to do something, if that person can show the court that he or she exercised due diligence in obtaining or trying to obtain that licence while committing the offence, then it is a defence under the Fisheries Act. It spells it out. The mens rea is no longer a question. Why the exact wording, and why was it put in the bill?

**Mr. Anderson:** Thank you for the reference to the work I did as the Minister of Fisheries. I greatly appreciated the work you did as chairman of the House of Commons Fisheries Committee.

With respect to strict liability, we are trying to have consistency with other legislation. You have put your finger on a piece of legislation where it is most important to have consistency with the Fisheries Act. We do not want to make it more difficult to prosecute under one act than another. We want to have a similarity of approach for consistency purposes and fairness reasons.

There is the defence of due diligence, and almost all federal environmental as well as provincial wildlife legislation is similar. True, the language is not identical. This language has been massaged time after time after nine years, and I will have to turn to Ms. Brown to find out whether she recollects exactly how this got changed. However, our objective was to have consistency and our objective was to have due diligence there. It is much more difficult to prove mens rea, the guilty mind. It is appropriate in certain criminal circumstances, but we do not think in this one.

**Ms. Brown:** I am not sure how the language is exactly different. The Fisheries Act provides for strict liability offences and mens rea offences, whereas in Bill C-5 we are dealing only with strict liability offences. This has been a matter of some concern and debate for the last several years.

The defence of due diligence is always available. It is a matter of court, it is a matter of common law, and it is not atypical for us to actually include words to that extent in the bill. It really does not change how the court operates at all. The due diligence defence in this case, the wording is simply mirroring what the courts would expect.

Monsieur le ministre, si quelqu'un est inculpé en vertu de cette loi, y a-t-il une disposition très spécifique de la loi qui lui permettrait d'opposer les précautions voulues comme défense? Je n'ai jamais vu l'expression ainsi utilisée — précautions voulues. C'est l'article 100, qui dispose:

La prise de précautions voulues peut être opposée en défense à toute accusation portée au titre de la présente loi.

Je me demande, monsieur le ministre, si vous pouvez, ou si quelqu'un d'autre peut me dire pourquoi c'est dans la loi et d'où vient cette formulation. Je ne peux me rappeler qu'une autre loi où il en est question, mais pas en ces termes. C'est le genre de formulation alambiquée de la Loi sur les pêches où, si quelqu'un n'a pas de permis pour faire quelque chose, si cette personne peut démontrer au tribunal qu'elle avait fait preuve de diligence raisonnable pour obtenir ou essayer d'obtenir ce permis tout en commettant une infraction, alors c'est un argument admissible en vertu de la Loi sur les pêches. C'est écrit en toutes lettres. La question de l'intention criminelle ne se pose plus. Pourquoi cette formulation spécifique, et pourquoi est-elle dans la loi?

**M. Anderson:** Je vous remercie de vos propos sur le travail que j'ai fait en tant que ministre des Pêches. J'ai aussi beaucoup apprécié votre travail en tant que président du Comité des pêches de la Chambre des communes.

En ce qui concerne la responsabilité absolue, nous essayons d'avoir une certaine cohésion avec votre loi. Vous avez mis votre doigt sur un texte législatif où il est absolument essentiel d'avoir une certaine cohésion avec la Loi sur les pêches. Nous ne voulons pas compliquer la tâche d'inculper quelqu'un en vertu d'une loi plutôt que d'une autre. Nous voulons une similitude de l'approche pour des raisons d'uniformité et d'équité.

Il y a la défense des précautions voulues, et à peu près toutes les lois environnementales fédérales et les lois provinciales sur la faune sont similaires. Il est vrai que la formulation n'est pas la même. Cette formulation a été peaufinée à maintes reprises en neuf ans, et je devrais demander à Mme Brown si elle se rappelle exactement comment ceci a pu être changé. Cependant, notre objectif était l'uniformité et aussi de prévoir l'application des précautions voulues. Il est beaucoup plus difficile de prouver l'intention criminelle, l'esprit coupable. C'est approprié dans certaines situations criminelles mais nous ne pensons pas que ça le soit ici.

**Mme Brown:** Je ne suis pas sûre de la mesure dans laquelle la formulation est différente. La Loi sur les pêches prévoit des infractions avec responsabilité absolue et des infractions avec intention criminelle, tandis que dans le projet de loi C-5, nous ne traitons que de l'infraction avec responsabilité absolue. La question a suscité certaines préoccupations et fait l'objet de débats depuis plusieurs années.

La défense des précautions voulues est toujours possible. C'est une affaire de tribunal, de common law, et il n'est pas inusité que nous mettions ce genre de formulation dans un projet de loi. Cela ne change pas vraiment la façon dont le tribunal fonctionne. La défense fondée sur la prise des précautions voulues dans ce cas, sa formulation, ne fait que refléter ce à quoi les tribunaux s'attendraient.

**Senator Baker:** I will turn to another legal question. In clause 4 of the bill, it seems to me as if the Government of Canada is now unilaterally extending its legislative power to include the extent of the continental shelf to the soil and subsoil of the continental shelf that extends out to include the shelf and its slope. There is an area of Canada outside of the territorial sea, outside of the EEZ, as it says in clause 4, outside the exclusive economic zone, which is a 200-mile limit in Canada. There is an area outside of that around Canada, east, north and west, that is equal in size to the three Prairie provinces put together. It is a massive land mass.

I am wondering, minister, if the authority that you are seeking under this bill is sustainable under international law, and if you say it is, I should like to know under what law and under what section of the Law of the Sea it would be assuming this new role?

**Mr. Anderson:** Senator Baker, you have asked for a clear legal opinion. I will pass that to our legal advisor who is qualified to comment.

**Mr. David Near, Senior Counsel, Legal Services, Environment Canada:** I have been working on this file since its conception in 1993.

I do not profess to be an expert on the Law of the Sea, but this particular issue was canvassed with counsel from the International Law Section and the Department of Fisheries, who would be closely involved with this. They have assured us that the specific reference to the continental shelf in proposed section 4 is within the jurisdiction of the federal government.

There is a provision with respect to the EEZ, the exclusive economic zone. The Interpretation Act says that, unless a contrary intention is shown, Canada can assert jurisdiction with respect to managing natural resources. Clearly, this would fall within that category.

The reverse is the situation with respect to the continental shelf, where we have to say in the legislation that we are asserting such jurisdiction over those aspects of the continental shelf. That is the purpose of clause 4.

**Senator Baker:** Mr. Near, the last time I checked, we had not ratified the Law of the Sea.

**Mr. Near:** The federal statute is not ratified, but it implements parts of the Oceans Act, which was passed two or three years ago.

**Senator Baker:** We have signed the Law of the Sea; we have not ratified it. We do not legally have jurisdiction over the soil or subsoil beyond 200 miles.

The way this is worded, you are actually protecting resources that are under the soil. Notice the way clause 4 is worded. Perhaps in our future deliberations, we could call upon someone from the international section of the Department of Fisheries, or perhaps

**Le sénateur Baker:** Je vais passer à une autre question d'ordre juridique. À l'article 4 du projet de loi, il me semble que le gouvernement du Canada est en train d'étendre unilatéralement son pouvoir législatif de manière à inclure dans le plateau continental le fond et le sous-sol de manière à viser à la fois le plateau et son talus. Il y aurait donc un secteur du Canada qui se trouverait à l'extérieur de ses eaux territoriales, à l'extérieur, comme le dit l'article 4, de la zone économique exclusive, soit de la limite de 200 milles. Il existe le long des côtes du Canada, à l'est, au nord et à l'ouest, une région qui est égale en superficie aux trois provinces des Prairies réunies. Il s'agit d'une énorme masse territoriale.

Je me demande, monsieur le ministre, si le pouvoir que vous cherchez à obtenir aux termes du projet de loi à l'étude se défendrait en droit international et, dans l'affirmative, j'aimerais savoir en vertu de quelle loi et de quel article de la Convention sur le droit de la mer on assumerait ce nouveau rôle?

**M. Anderson:** Sénateur Baker, ce que vous demandez là est une opinion juridique claire. Je vais laisser notre conseiller juridique répondre, puisqu'il en a la compétence.

**M. David Near, conseiller juridique, Services juridiques, Environnement Canada:** Je travaille à ce dossier depuis le tout début, en 1993.

Je ne prétends pas être un expert du droit de la mer, mais cette question particulière a été soumise au conseiller juridique de la section du droit international et à celui du ministère des Pêches qui participaient de près à ce dossier. Ils nous ont donné l'assurance que le renvoi particulier au plateau continental que l'on trouve dans l'article 4 projeté relève bel et bien de la compétence du gouvernement fédéral.

Il existe une disposition relative à la ZEE, c'est-à-dire à la zone économique exclusive. La Loi d'interprétation prévoit qu'à moins d'une intention contraire, le Canada peut affirmer sa compétence dans la gestion des ressources naturelles. Manifestement, ce serait le cas ici.

L'inverse est la situation qui concerne le plateau continental, là où dans la loi nous affirmons notre compétence relativement à certains aspects du plateau continental. C'est là l'objet de l'article 4 projeté.

**Le sénateur Baker:** Monsieur Near, la dernière fois que j'ai vérifié, nous n'avions pas ratifié la Convention sur le droit de la mer.

**M. Near:** La loi fédérale n'a pas été ratifiée, mais elle met en oeuvre des parties de la Loi sur les océans qui a été adoptée il y a deux ou trois ans.

**Le sénateur Baker:** Nous avons signé la Convention sur le droit de la mer, mais nous ne l'avons pas ratifiée. Sur le plan juridique, nous n'avons pas compétence sur le fond ou le sous-sol au-delà de la limite de 200 milles.

D'après le libellé actuel, vous protégez en réalité des ressources qui se trouvent sous le fond. Remarquez bien la façon dont l'article 4 est libellé. Dans nos délibérations futures, nous pourrions peut-être inviter quelqu'un de la section

representatives of the United Nations, so that we may investigate this further. It would seem to me as if this is a clear case where, under this legislation, Canada is extending jurisdiction outside the 200-mile zone, which I agree with totally. That is great, but I am wondering what grounds that would be based on.

There is only one section under the Law of the Sea that deals with that — and I notice the Parliamentary Research Branch gave us interesting information concerning that — and that is article 76. Are you acquainted with that article of the Law of the Sea that deals with soil and subsoil outside 200 miles?

**Mr. Near:** As I indicated earlier, I do not profess to be an expert on the Law of the Sea. I can reassure you that the department has looked closely at clause 4 and the rest of the legislation and think that it is all within our jurisdiction.

**Senator Baker:** I must congratulate you. You have done a marvellous job and so has the ministry. This the first time I have seen anything in writing that legally extends our jurisdiction to a new land mass that is equal in size to the three Prairie provinces, namely, the land mass outside the 200-mile zone, spelled out explicitly in clause 4 as being outside the exclusive economic zone.

If this is recognized internationally as international law under the Law of the Sea, then we could stop all fishing on the nose and tail of the Grand Banks, on the Flemish Cap, up between the border of Greenland and Canada — that is, all foreign fishing and dragging on the bottom of the ocean floor. That, in effect, disturbs the soil and subsoil of the continental shelf.

I would congratulate the minister and his staff and Mr. Near for the excellent job they have done in accomplishing something that we should have accomplished 20 years ago.

**Mr. Anderson:** You can only imagine how congratulations of the type expressed by Senator Baker fill my heart with fear.

**The Chairman:** We will want to revisit this question that you have raised at some length.

I hope that we have the same success as we did when Canada arbitrarily declared a 200-mile limit.

**Senator Baker:** I was the Parliamentary Secretary to the Minister when we did that in 1977.

**The Chairman:** You got away with it then.

**Senator Christensen:** I have four quick questions and more for clarification in respect of the area from which I come and which I represent here. Questions have been raised to me on a continuous basis as to how this will apply.

internationale du ministère des Pêches ou des représentants des Nations Unies de manière à creuser cette question. Il me semble qu'aux termes de cette loi, le Canada est nettement en train d'étendre sa juridiction au-delà de la limite de 200 milles, principe avec lequel je suis tout à fait d'accord. C'est fort bien, mais je me demande sur quoi il s'appuie pour le faire.

Il n'y a qu'un seul article dans la Convention sur le droit de la mer qui en traite — et je constate que la Direction de la recherche parlementaire nous a fourni de l'information intéressante à ce sujet —, je parle de l'article 76. Connaissez-vous cet article de la Convention sur le droit de la mer qui traite des fonds marins et de leur sous-sol au-delà de la limite de 200 milles?

**Mr. Near:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, je ne me prétends pas un expert du droit de la mer. Je puis vous donner l'assurance que le ministère a examiné de près l'article 4 et le reste de la loi et qu'il est d'avis que cela relève de notre compétence.

**Le sénateur Baker:** Il faut vous féliciter. Vous avez fait de l'excellent travail, tout comme le ministère. C'est la première fois que je vois quoi que ce soit par écrit qui étend légalement notre juridiction à une nouvelle masse territoriale égale en superficie aux trois provinces des Prairies réunies. Je parle de la masse continentale qui se trouve au-delà de la masse de 200 milles, bien décrite de façon explicite dans l'article 4 comme étant à l'extérieur de la zone économique exclusive.

Si une pareille disposition est reconnue internationalement comme une loi internationale en vertu de la Convention sur le droit de la mer, nous pouvons alors mettre fin à toute la pêche qui se pratique sur le nez et la queue du Grand banc, sur le Bonnet Flamand, dans le nord, à la frontière entre le Groenland et le Canada — en somme, à la pêche et au dragage du plancher océanique faits par des étrangers. Ces deux activités, en fait, perturbent le fond et le sous-sol du plateau continental.

J'aimerais féliciter le ministre, son personnel et M. Near de l'excellent travail qu'ils ont accompli. Ils ont réussi à faire ce que nous aurions dû faire il y a 20 ans.

**M. Anderson:** Vous ne pouvez qu'imaginer à quel point des félicitations comme celles qu'a exprimées le sénateur Baker me font craindre le pire.

**Le président:** Nous reviendrons sur cette question que vous avez soulevée plus en détail.

J'espère que nous aurons le même succès que lorsque le Canada a arbitrairement prolongé ses eaux territoriales jusqu'à une limite de 200 milles.

**Le sénateur Baker:** J'étais secrétaire parlementaire du ministre lorsque nous l'avons fait, en 1977.

**Le président:** On vous a laissé faire à ce moment-là.

**Le sénateur Christensen:** J'ai quelques questions à poser en vue d'obtenir des éclaircissements au sujet de la région dont je viens et que je représente ici. Des questions m'ont constamment été posées quant à la façon dont cette disposition s'appliquerait.

I wish to talk about the regional application regarding endangered species. I am thinking about grizzly bears, lynx, woodland caribou and so on. When these endangered species are identified, are they identified on a regional basis? These populations are healthy in the northern part of Canada but there are other places where they are endangered and, perhaps, becoming extinct. How is the application made when an endangered species is identified.

**Mr. Anderson:** The particular section is "Protection of Wildlife Species." It is in the definition section, specifically at the top of page 7.

You raise an excellent point. We have experienced mounting irritation at American organizations who, because a species may be endangered in the United States, assume that, when the animal goes from Montana into British Columbia or into Alberta, it maintains that status of "endangered," even though, within the Canadian jurisdiction, it is a species in abundance.

We want to ensure that this geographic area is appropriate and it is not just a question of using political boundaries as opposed to the appropriate bioregional boundaries of watersheds or whatever.

We will be making a particular point of ensuring that, because a species is, for example, endangered in Montana, the designation is not for the whole species anywhere in Canada. As I mentioned earlier, this an important issue with respect to species for which we are the northern boundary. It is also an important issue for northern species, which come into southern parts of Canada and are in less abundance until you get into areas where they do not exist.

You must choose the appropriate boundaries for the area in which you declare it to be endangered. It may be, given weather conditions, that a certain species may be there once every 10 years and not be there nine years out of 10. It may be, with the changes in weather that we are experiencing, that we get dramatic shifts in populations. That must be accounted for in what we do with our legislation.

The concern that you have that a species which is abundant in the Yukon should not then have regulations applied to it which would be appropriate in southern British Columbia is a real one and one we will be taking care of in our definitions and in our approach.

**Senator Christensen:** You have touched on my other questions, one of which was with respect to global warming. New species are appearing in the North on a regular basis as they migrate from the South and would, perhaps, be listed as "endangered" in the North because there are few of them.

The other question that you touched on is international. Here, I am thinking of the Arctic Wildlife Refuge in Alaska, which is a major concern to our First Nations in the Old Crow area, for our porcupine caribou herd. The calving ground is situated in that

J'aimerais aborder l'application régionale de la définition d'espèces en voie de disparition. Je songe notamment au grizzly, au lynx, au caribou des forêts et ainsi de suite. Quand ces espèces en voie de disparition sont identifiées, le sont-elles par région? Ces populations sont saines dans le nord du Canada, mais il y a d'autres endroits où elles sont en voie de disparition et, peut-être, en voie d'extinction. Comment se fait l'application quand une espèce en voie de disparition est identifiée?

**M. Anderson:** L'article particulier visé s'intitule «Espèce sauvage». Il se trouve dans l'article des définitions, plus précisément vers le bas de la page 4.

Vous faites valoir un très bon point. Nous sommes de plus en plus irrités par les organismes américains qui, parce qu'une espèce pourrait être en voie de disparition aux États-Unis, supposent que, quand l'animal passe de Montana en Colombie-Britannique ou en Alberta, il risque tout autant de disparaître même si, sur le territoire canadien, cette espèce est abondante.

Nous tenons à faire en sorte que la zone géographique soit bien établie, qu'il ne soit pas seulement question de frontières politiques par opposition aux frontières biorégionales convenables des bassins géographiques, entre autres.

Nous allons prendre un soin particulier à nous assurer que, parce que l'espèce est en voie de disparition par exemple au Montana, la désignation ne s'applique pas à toute l'espèce partout au Canada. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, il s'agit-là d'une question importante en ce qui concerne les espèces pour lesquelles nous sommes la frontière septentrionale. Il s'agit aussi d'un point important pour les espèces septentrionales qui s'aventurent dans le sud du Canada et qui sont moins abondantes jusqu'à ce qu'on atteigne les régions où elles n'existent plus.

Il faut bien établir les frontières de la zone dans laquelle vous déclarez l'espèce en voie de disparition. Il se peut, étant donné les conditions météorologiques, qu'une certaine espèce se trouve là une fois tous les 10 ans et que, pendant les autres neuf années, elle n'y soit pas. Il se peut, étant donné les changements climatiques que nous vivons, que nous soyons témoins de changements radicaux dans les populations. Il faut en tenir compte dans nos lois.

Votre préoccupation, soit qu'une espèce abondante au Yukon ne devrait pas être visée par le règlement qui s'imposerait dans le sud de la Colombie-Britannique, est très réelle et nous allons en tenir compte dans nos définitions et notre approche.

**Le sénateur Christensen:** Vous avez déjà abordé certaines de mes autres questions, dont l'une porte sur le réchauffement de la planète. De nouvelles espèces font régulièrement leur apparition dans le Nord, à mesure qu'elles migrent du Sud, et elles seraient peut-être inscrites sur la liste en tant qu'espèces en voie de disparition dans le Nord parce qu'il y en a si peu.

L'autre question que vous avez abordée est d'ordre international. Je songe notamment au Arctic Wildlife Refuge en Alaska, qui préoccupe beaucoup nos Premières nations dans la région de Old Crow en rapport avec notre harde de caribous de la

particular refuge. What accommodations do we have with the United States to protect that herd? It is wintering in Canada and it is calving in Alaska.

**Mr. Anderson:** This matter has occupied a great deal of my time when I have been in the United States, ensuring that the concerns of not only the Gwich'in people and the Old Crow as a community, but the Yukon generally, are well understood in Washington. I have been greatly aided by the Gwich'in people, who are effective lobbyists, in Washington, D.C. I think we persuaded the Americans of the importance of the Porcupine River caribou herd. They, however, can come back and say that the calving ground in the so-called 10-02 lands would not affect the herd overall. The dilemma is that you do not have hard scientific information on how a pregnant caribou will react in one area or another of the overall area, the 10-02 lands. We do not know and probably will not have conclusive scientific information. Those who want drilling in the Arctic refuge are pressing their case. So far, they have failed to win support. We will be following the November elections to see if there is any change in the dynamics in what is essentially a stalemate in the U.S. on this issue. It is not that we are winning; it is essentially a stalemate, which means that we have not lost. It is important to continue.

The issue has become highly symbolic in the United States. On the one hand, the President of the United States has been describing the drilling as somehow a rescue for many of the ills that affect the American energy policy. The other side points out that it may be nine years before there is serious production from that field, even if oil is found, and therefore it can do nothing to deal with the short-term concerns. At the same time, the environmental issues are being put forward.

We keep pressing the issue. There is no time when I am discussing this with my American counterparts that we do not raise the Porcupine River caribou herd. I have even presented my American counterpart with a photograph of myself on the Porcupine River so that she understands where this place is. We keep fighting it, but we have not won yet.

**Senator Christensen:** This applies on federal lands. In the North, however, it is all federal lands. As of April 1, 2003, in the Yukon particularly, there will be management and control on those lands, but they are still federal lands. The territorial government does have wildlife management legislation in place that more or less mirrors this legislation.

**Mr. Anderson:** That is an excellent point. We are treating the lands within the territories as though they are provincial lands within a province. Having said that, there are in the territories management boards, which complicate or complement or enhance, which means that we must have a slightly different

Porcupine. Le terrain de mise bas se trouve dans ce refuge. Quels arrangements avons-nous pris avec les États-Unis pour protéger la harde? Elle passe l'hiver au Canada et fait ses mises bas en Alaska.

**M. Anderson:** Cette question a absorbé beaucoup de mon temps lors de mes visites aux États-Unis, car je tenais à ce que l'on comprenne bien à Washington les préoccupations non seulement des Gwich'in et d'Old Crow en tant que collectivité, mais également du Yukon en général. J'ai reçu beaucoup d'aide des Gwich'in, qui sont d'excellents lobbyistes, à Washington, D.C. Je crois que nous avons persuadé les Américains de l'importance de la harde de caribous de la Porcupine. Ils peuvent toutefois nous répliquer que le terrain de mise bas situé dans les terres dites 10-02 n'affecterait pas la harde en règle générale. Le problème, c'est qu'on n'a pas de données scientifiques solides sur la façon dont une caribou enceinte réagira dans un secteur ou un autre de la région des terres 10-02. Nous l'ignorons, et nous n'aurons probablement pas de données scientifiques concluantes. Ceux qui souhaitent faire des forages dans le refuge de l'Arctique défendent leur cause. Jusqu'ici, ils n'ont pas réussi à réunir les appuis voulus. Nous allons suivre les élections de novembre pour voir si la dynamique de ce qui est essentiellement une impasse aux États-Unis change, dans ce dossier. Ce n'est pas que nous sommes en train de gagner; il existe essentiellement une impasse, ce qui signifie que nous n'avons pas perdu. Il importe de poursuivre nos efforts.

La question est devenue très symbolique aux États-Unis. D'une part, le président des États-Unis décrit le forage comme une espèce de remède aux nombreux maux qui touchent la politique américaine de l'énergie. L'autre camp fait valoir qu'il pourrait s'écouler neuf ans avant que le gisement ne soit vraiment en production, même si du pétrole est découvert, et qu'il ne représente donc pas une solution à court terme. Simultanément, des questions environnementales sont posées.

Nous continuons d'exercer des pressions. Je n'ai jamais de discussion à ce sujet avec des homologues américains sans parler de la harde de caribous de la Porcupine. J'ai même présenté à mon homologue américaine une photographie de moi sur la Porcupine, pour qu'elle comprenne où se trouve l'endroit. Nous continuons de livrer combat, mais nous n'avons pas encore gagné.

**Le sénateur Christensen:** Cela s'applique aux terres fédérales. Dans le nord, toutefois, ce sont toutes des terres domaniales. Dès le 1<sup>er</sup> avril 2003, au Yukon en particulier, on effectuera une gestion et un contrôle de ces terres, mais elles n'en demeurent pas moins des terres domaniales. Le gouvernement territorial a en place une loi relative à la gestion de la faune qui reflète plus ou moins le projet de loi à l'étude.

**M. Anderson:** Voilà un excellent point. Nous traitons les terres qui se trouvent dans les territoires comme si elles étaient des terres provinciales sur le territoire d'une province. Cela étant dit, il existe dans les territoires des conseils de gestion qui viennent soit compliquer, soit compléter ou rehausser ce que nous faisons, ce

approach when dealing with such boards so that we can respect their role and also respect any treaty rights or land claims there may be.

We have had a reasonably positive relationship with the territorial governments with this legislation.

**Senator Gustafson:** Minister, I have been impressed with the way you handled your department, as a farmer and as someone who is close to the land. However, I have a few concerns.

The Senate Agriculture Committee visited some European countries and talked about some of the things that are happening there, as well as in the U.S. Canada is becoming a very urban-centred country, yet we are one of the countries in the world that has so much land. We are missing some things. For instance, in Europe, the environment, rural development and agriculture are very closely tied. I am sure you know more about this than I do. Yet, it seems that, for different reasons, here in Canada we are not responding. Some of the reasons are political, because that is where the people are. The government must respond to that. For example, we do not see things like urban sprawl as a great threat in Canada because we have so much land.

When I first came to Ottawa, Tommy Douglas called me over and said: "Saskatchewan has a great future. We have 40 per cent of the land — good farmland." Yet we are falling short on some things that could be done. For instance, in southern Saskatchewan, in the prairie region, there are clumps of poplar trees. We are still bulldozing them out. I watched three moose in the southern part of Saskatchewan, right on my own farm as I was combining. We have not seen moose in the country at all. Now there are 66 moose in the municipal area, which is great. I have seen the moose move from one clump of trees to another. They cannot see very well, but they can hear. They are watching me combine. Nonetheless, I have neighbours that are bulldozing out these clumps of trees. In defence of farmers who are doing this, I will say that they are doing it to squeeze every nickel they can out of the land in order to survive. You talked quite a bit about federal-provincial relations that would have to be overcome in that regard. An example of something that could be done very simply is to enact a law against bulldozing out these trees.

On the international scene, if you look at what the Americans are doing and you go to the southern central states, you will learn that urban sprawl is so great that they are moving out of the urban centres and buying five, ten or fifteen acres of land and putting horses on it. They are losing out on their land. Around Vancouver, B.C., Toronto and Montreal, the same thing is happening. These are quite simple things, but I do not see any legislation or any movement to deal with them.

qui signifie que nous devons avoir une approche légèrement différente quand nous traitons avec de pareils conseils de manière à respecter leur rôle et tout droit issu d'un traité ou d'une revendication territoriale.

Nous avons eu des rapports raisonnablement positifs avec les gouvernements territoriaux au sujet du projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Gustafson:** Monsieur le ministre, en tant qu'agriculteur qui a un attachement à la terre, je suis impressionné par la façon dont vous avez dirigé votre ministère. Cependant, j'ai tout de même quelques préoccupations.

Le Comité sénatorial de l'agriculture a visité certains pays européens et a discuté de certains événements survenus là-bas comme aux États-Unis. Le Canada est en train de se transformer en pays très urbanisé, et pourtant nous sommes un pays qui a de très grands espaces. Il nous manque quelque chose. Par exemple, en Europe, l'environnement, le développement rural et l'agriculture sont très étroitement liés. Je suis sûr que vous en savez plus que moi à ce sujet. Pourtant, il semble que, pour différentes raisons, ici au Canada, nous ne réagissons pas. Certaines raisons sont d'ordre politique, parce que c'est là que se trouvent les populations. Il faut que le gouvernement en tienne compte. Par exemple, nous ne voyons pas l'étalement urbain comme une grande menace au Canada parce que nous avons tant d'espace.

Quand je suis venu à Ottawa la première fois, Tommy Douglas m'a fait venir et m'a dit: «La Saskatchewan a un grand avenir. Nous détenons 40 p. 100 des terres — de bonnes terres agricoles». Pourtant, nous accusons des lacunes sur certains plans. Ainsi, dans le sud de la Saskatchewan, dans la région des prairies, se trouvent des massifs de peuplier. Nous continuons de les déraciner à coups de bulldozer. J'ai vu trois orignaux dans la partie méridionale de la Saskatchewan, sur ma ferme, pendant que je faisais la moisson. Nous n'avons pas vu d'orignaux à la campagne du tout. Il y a actuellement 66 orignaux dans la région municipale, ce qui est merveilleux. J'ai vu les orignaux se déplacer d'un massif d'arbres à un autre. Ils ne voient pas très bien, mais ils peuvent entendre. Ils me surveillent pendant que je fais la moisson. Néanmoins, j'ai des voisins qui sont en train d'arracher ces massifs d'arbres avec des bulldozers. À leur décharge, je précise qu'ils le font en vue de tirer tout ce qu'ils peuvent des terres pour survivre. Vous avez beaucoup parlé des relations fédérales-provinciales et des difficultés qu'il faudrait surmonter à cet égard. Un exemple de ce qui pourrait être fait très simplement serait d'adopter une loi interdisant d'enlever ces arbres.

Sur la scène internationale, si vous examinez ce que font les Américains et que vous vous rendez dans les États du centre-sud, vous apprendrez que l'étalement urbain est tel que la population quitte les centres urbains et achète 5, 10 ou 15 acres de terre et y installe des chevaux. Ils sont en train de perdre leurs terres. Aux alentours de Vancouver, en Colombie-Britannique, à Toronto et à Montréal, c'est le même phénomène. Ce sont des phénomènes fort simples, mais je ne vois pas de loi ou de mouvement en vue de les freiner.

**Mr. Anderson:** You are correct that we have not done a great deal. Certainly, you should be enlisted to help to ensure that more is done. You are correct that in Europe there is more concern with the type of synergies that come between environment and agriculture. I went to the Canadian Federation of Agriculture's annual meetings two or three times. I was the first environment minister to be present. I was intrigued by the interest of the agriculture community in having environmental policies that are complementary to agriculture policies.

**Senator Gustafson:** We live by the soil.

**Mr. Anderson:** Yes. Certainly, it is true, as I mentioned earlier, that animals will change their habits. Moose will move. We did not have moose in British Columbia south of the Yellowhead highway in my grandfather's day. We now have them 60 kilometres from Vancouver. There is a big population of coyotes in Vancouver; we never had them before. The white-tailed deer are moving to all sorts of places. We do have that kind of movement that we do not know a lot about.

One element that is very important is education, to ensure that people do understand the values and the impacts. You touched on that when you referred to your neighbours.

We have had some interesting breakthroughs, namely, a new agricultural policy framework from Lyle Vanclief. For the first time, we are not simply talking about production-volume support but about farm plans requiring environment and biodiversity values to be incorporated. The Canadian farming and ranching community is beginning to understand that this may be another revenue stream, just as they see sinks under Kyoto as a possible revenue stream. They are looking for that kind of thing. Perhaps we will wind up one day with something that approaches the European situation in terms of supporting values as opposed to supporting production. I do not know that, but I do think that there is a lot of opportunity for myself to work a lot closer with Lyle Vanclief. He is very positive. Regarding some of those directions in which you are saying that we should go, we are making the first rather hesitant steps. Watch closely.

**Senator Kenny:** Why is it important to protect 70,000 species?

**Mr. Anderson:** You are a man of considerable intellectual interest, as everyone knows. I will give you a book on biodiversity by a man named Wilson. He is a professor of considerable renown. Basically, it is because we do not know the loss if we lose most of these species.

You can start by looking at the recent developments in pharmaceuticals, which have come from natural products. They have discovered that something has happened somewhere, particularly in tropical zones. They have discovered that there is some medicinal property, let us say. They no longer necessarily use the plant in Costa Rica or in Panama, but they synthesize it,

**M. Anderson:** Vous avez raison de dire que nous n'avons pas fait grand-chose. Il faudrait certes vous recruter pour nous aider à accomplir plus. Vous avez raison de dire qu'en Europe, on se préoccupe davantage du type de synergie qui se forme entre l'environnement et l'agriculture. J'ai assisté à des assemblées annuelles de la Fédération canadienne de l'agriculture deux ou trois fois. C'était la première fois qu'un ministre de l'Environnement y était présent. J'ai été intrigué par l'intérêt que marque le milieu agricole à des politiques environnementales qui viennent compléter les politiques agricoles.

**Le sénateur Gustafson:** Nous vivons de la terre.

**M. Anderson:** Effectivement. Il est certes vrai, comme je l'ai dit tout à l'heure, que les animaux changent leurs habitudes. Les originaux se déplacent. Nous n'avions pas d'originaux en Colombie-Britannique, au sud de la route de Yellowhead, du temps de mon grand-père. Nous en voyons maintenant à 60 kilomètres de Vancouver. Il y a une forte population de coyotes à Vancouver; il n'y en avait pas auparavant. Les cerfs de Virginie se déplacent vers toutes sortes d'endroits. Au Canada, nous ne savons pas grand-chose de ces déplacements.

Un élément très important est l'éducation, faire en sorte que les gens comprennent les valeurs et les impacts. Vous en avez parlé quand vous avez mentionné vos voisins.

Nous avons eu des percées intéressantes, notamment le nouveau cadre de politique agricole de Lyle Vanclief. Pour la première fois, nous ne parlons pas simplement de soutien de volumes de production, mais aussi de plans agricoles exigeant que soient intégrées des valeurs relatives à l'environnement et à la biodiversité. Les milieux de l'agriculture et de l'élevage canadiens commencent à comprendre qu'il pourrait s'agir-là d'une nouvelle source de revenu, tout comme ils voient les puits, dans l'accord de Kyoto, comme une éventuelle source de revenu. C'est justement ce qu'ils recherchent. Un jour, peut-être aboutirons-nous à quelque chose qui ressemble à la situation européenne, c'est-à-dire que nous soutiendrons des valeurs plutôt que la production. Je ne sais pas, mais je crois qu'il serait possible pour moi de travailler de beaucoup plus près avec Lyle Vanclief. C'est un homme très ouvert. En ce qui concerne certaines orientations que nous devrions prendre selon vous, nous sommes en train de faire les premiers pas, même s'ils sont hésitants. Suivez-nous de près.

**Le sénateur Kenny:** Pourquoi faut-il protéger 70 000 espèces?

**M. Anderson:** Comme tous le savent, vous êtes un homme d'une grande curiosité intellectuelle. Je vais vous prêter un livre sur la biodiversité rédigé par un certain Wilson, un professeur d'une grande renommée. Essentiellement, c'est parce que nous ne savons pas ce que nous perdrons si nous nous ne protégeons pas la plupart des espèces.

Voyez les nouveaux produits naturels que mettent sur le marché les sociétés pharmaceutiques. Elles ont découvert que quelque chose s'était passé quelque part, particulièrement dans les zones tropicales. Elles ont découvert que certaines plantes ont des propriétés médicinales, pour ainsi dire. Elles n'utilisent plus forcément la plante du Costa Rica ou du Panama, mais elles la

and it comes into our pharmaceutical stream. There is a tremendous opportunity on the knowledge side that will be lost if we lose these species.

We here have been talking about single endangered species. It is a bit of silo problem. Of course, were we people with much higher intellect than me, we would be talking in a much more holistic way about ecosystems. It is the ecosystem aspect that we do not fully understand at all in our country or worldwide. We do not know the impact. Basically, this approach is to ensure that we do not lose options by allowing careless extinction to take place.

There are societies, and ours is one, where a particular species has been lost and the niche is filled by another species. Things happen. Sometimes it is not filled at all; sometimes species that are less valuable are more valuable. Senator Baker is familiar with some of the replacements taking place in the North Atlantic as cod declined. We are not too sure. That is probably the most important reason. In an area of substantial ignorance, we are precluding future opportunities by careless distinction of species.

The issue you raise is important in how we go about it. Most of our money and effort goes into very few species. I do not know how many dollars we put out for every bird that visits Canada. It is a very large amount. There still must be value judgments because no matter how much we spend we are limited in what we do.

In very few words, you have raised a very important issue. I have answered, in many words, rather clumsily on this. Basically, we do not know enough to say we can afford to lose species.

**Senator Kenny:** It is helpful because it leads to other questions that are all connected. It is so complicated. Why should one have confidence in scientists coming up with solutions that will be right? The bill says that it will be science-based. Everyone should feel good because it will be science-based. It is so much a question of timing, perspective and scope. Why are you confident that making an effort to protect a particular species will make us a better place or not? Is the world worse off because we do not have dinosaurs?

**Mr. Anderson:** Again, natural extinctions take place, and the dinosaurs were one of them. We are not talking of 70,000 species; we are talking of 233. We have a limited objective. We are attempting to protect biodiversity. I think we can have enough confidence in scientists who devote their lives in the study of this that they are not always wrong. Frequently, they may not be exactly right, but at least they are approaching the truth. The same argument might be made for health. Why do we trust doctors? Basically, we have nothing else to trust but prayer. We trust them because that is the best we have. I think the scientists we have are good, but I agree with you that a great deal more effort should be put on the science side. That may be where you

synthétisent et la vendent sur nos tablettes comme produit pharmaceutique. Nous perdrons beaucoup dont nous ignorons tout si nous perdons ces espèces.

Ici, nous parlons d'espèces uniques en voie de disparition. C'est un débat un peu compartimenté. Naturellement, si nous étions beaucoup plus intelligents que moi, nous parlerions de manière beaucoup plus holistique des écosystèmes. C'est l'aspect des écosystèmes que nous ne comprenons pas bien du tout au Canada ou ailleurs dans le monde. Nous ignorons tout des impacts. Essentiellement, cette approche vise à faire en sorte que nous ne perdions pas d'options en permettant l'extinction d'espèces par notre négligence.

Il existe des sociétés, dont la nôtre, où une espèce particulière a été perdue et la niche, remplie par une autre. Des choses se passent. Parfois, la niche reste vide; d'autre fois, des espèces moins précieuses gagnent en valeur. Le sénateur Baker connaît bien certains des remplacements d'espèces qui se produisent dans l'Atlantique Nord, à mesure que diminue la population de la morue. Nous ne sommes pas trop sûrs de ce qui se passe. C'est probablement la raison la plus importante. Dans les domaines où notre ignorance est grande, nous renonçons à de futures possibilités en permettant l'extinction d'espèces par négligence.

La question que vous soulevez au sujet de la façon dont nous nous y prenons est importante. La plus grande partie de notre argent et de nos efforts est consacrée à quelques espèces seulement. Je ne sais pas combien d'argent nous dépensons pour chaque oiseau qui visite le Canada, mais ce sont des montants énormes. Il faut quand même exercer son jugement parce que, quels que soient les montants que nous dépensons, nos moyens sont limités.

Très brièvement, vous avez abordé une question très importante. J'ai répondu en longueur, et plutôt maladroitement. Essentiellement, nous n'en savons pas assez pour affirmer que nous pouvons nous payer le luxe de perdre des espèces.

**Le sénateur Kenny:** Et c'est utile parce que cela nous amène à d'autres questions qui sont toutes liées. Tout est si compliqué. Pourquoi devrait-on croire que les scientifiques trouveront les solutions qui s'imposent? Le projet de loi dit que les données auront un fondement scientifique. Tous devraient s'en réjouir. Tout est tellement question du moment choisi, de la perspective et de la portée. Pourquoi êtes-vous si sûr qu'en tentant de protéger une espèce en particulier, le Canada s'en trouvera mieux? Le monde se trouve-t-il plus mal parce qu'il n'y a plus de dinosaures?

**M. Anderson:** À nouveau, des espèces s'éteignent naturellement, et c'est ce qui est arrivé aux dinosaures. Il n'est pas question de 70 000 espèces, mais bien de 233. Nous avons un objectif limité. Nous cherchons à protéger la biodiversité. Je crois que nous faisons suffisamment confiance aux chercheurs qui consacrent leur vie à l'étude du phénomène pour savoir qu'ils ne font pas toujours erreur. Fréquemment, ils n'ont peut-être pas tout à fait raison, mais au moins, ils se rapprochent de la vérité. On pourrait faire valoir le même argument pour la santé. Pourquoi faisons-nous confiance aux médecins? La prière est essentiellement notre seul salut. Nous leur faisons confiance parce que c'est ce que nous avons de mieux. Je crois que les chercheurs

are leading me. I believe that the federal government — that is, all of us who were involved in the process — must look closely at what we put into research and science generally if we are to get the type of answers that you are suggesting we need.

**Senator Kenny:** I would simply observe that there is a logic and a discussion that is worth having about this bill. Having the minister go through and make the case for it from square one and then getting into the questions of values and cost benefits and those sorts of things would be worth doing at some point. Today is not the day, but perhaps someday.

**The Chairman:** Thank you, senator. The minister has kindly said that he would be happy to come back to appear before us to answer other questions. I suspect that that will happen.

I thank you for the generosity of your time today. I hope you will be the Minister of Environment for a long time. I have never heard a minister respond so specifically and so adroitly and with such alacrity and such detail as you are able to do. You have our admiration for that. We will be inviting you again, sir.

**Mr. Anderson:** Thank you, sir.

The committee continued *in camera*.

que nous avons sont bons, mais je conviens avec vous qu'il faudrait faire beaucoup plus d'efforts du côté des sciences. C'est peut-être là où vous voulez que j'en vienne. Je crois que le gouvernement fédéral — c'est-à-dire ceux d'entre nous qui sont engagés dans le processus — doit examiner de près ce que nous investissons en recherche et en sciences en général si nous voulons obtenir le genre de réponses dont nous avons besoin, selon vous.

**Le sénateur Kenny:** Je ferai simplement observer qu'il y a un raisonnement et un débat à faire au sujet du projet de loi à l'étude. Il serait utile, à un certain moment donné, que le ministre parte de la case départ avec nous, puis nous entretienne des questions de valeurs et d'avantages-coûts et de tout le reste. Cela ne se fera pas aujourd'hui, mais peut-être un jour.

**Le président:** Sénateur, je vous remercie. Le ministre a eu la gentillesse de dire qu'il reviendrait avec plaisir répondre à d'autres questions. Je soupçonne que c'est ce qui va se passer.

Je vous remercie d'avoir été si généreux de votre temps aujourd'hui. J'espère que vous serez ministre de l'Environnement pendant longtemps. Je n'ai jamais entendu un ministre répondre avec autant de précision, d'habileté, de rapidité et de détail que vous. Vous avez droit à toute notre admiration. Nous vous inviterons à nouveau, monsieur.

**M. Anderson:** Merci, monsieur.

Le comité poursuit ses délibérations à huis clos.



Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid  
Lettermail

Poste-payé  
Poste-lettre

1782711  
OTTAWA

*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

**APPEARING:**

The Honourable David Anderson, P.C., Minister of the Environment

**WITNESSES:**

*From Environment Canada:*

Karen Brown, Assistant Deputy Minister, Environmental Conservation Service.

*From Justice Canada:*

David Near, Senior Counsel.

**COMPARAÎT:**

L'honorable David Anderson, c.p., député, Ministre de l'Environnement

**TÉMOINS:**

*D'Environnement Canada:*

Karen Brown, sous-ministre adjointe, Service de la conservation de l'environnement.

*De Justice Canada:*

David Near, avocat-conseil.