



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Energy, the  
Environment and  
Natural Resources**

*Chair:*

The Honourable TOMMY BANKS

---

Thursday, October 31, 2002 (*in camera*)

Tuesday, November 5, 2002

Thursday, November 7, 2002

---

**Issue No. 3**

**Future Business of the Committee** (*in camera*)  
and

**Second and third meetings on:**

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

---

WITNESSES:  
(*See back cover*)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002

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 31 octobre 2002 (à huis clos)

Le mardi 5 novembre 2002

Le jeudi 7 novembre 2002

---

**Fascicule n° 3**

**Travaux futurs du comité** (à huis clos)  
et

**Deuxième et troisième réunions concernant:**

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

---

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

\**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

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

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, October 31, 2002  
(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met *in camera* at 8:35 a.m. this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Banks, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Christensen, Cochrane, Eyton, Finnerty, Kenny, Milne, Spivak, and Watt (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Gustafson and Sibbeston (2).

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

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded *in camera* for the consideration of a draft agenda.

At 10:23 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Tuesday November 5, 2002  
(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met at 5:45 p.m. this day, in room 257, East Block, the Honourable Tommy Banks, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, Banks, Buchanan, Christensen, Cochrane, Finnerty, Kenny, Milne, Taylor and Watt (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Gustafson and Sibbeston (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Lynne Myers, Researcher, Science and Technology Division and James McQueen, Researcher, Economics 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. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2, October 24, 2002.*)

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 2002  
(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Banks (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Cochrane, Eyton, Finnerty, Kenny, Milne, Spivak et Watt (9).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gustafson et Sibbeston (2).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Lynne Myers, attachée de recherche, Division des sciences et de la technologie, et James McQueen, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du *Règlement*, le comité poursuit à huis clos l'examen d'un projet d'ordre du jour.

À 10 h 23, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

\_\_\_\_\_

OTTAWA, le mardi 5 novembre 2002  
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 17 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Baker, Banks, Buchanan, Christensen, Cochrane, Finnerty, Kenny, Milne, Taylor et Watt (10).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gustafson et Sibbeston (2).

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Lynne Myers, attachée de recherche, Division des sciences et de la technologie, et James McQueen, attaché de recherche, Division de l'économie.

*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. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité du 24 octobre 2002.*)

**WITNESSES:***As a panel:**From Environment Canada:*

Ruth Wherry, Director SARA (Species at Risk Act) Office;

Simon Nadeau, Scientific Advisor.

*From Justice Canada:*

David Near, Senior Counsel.

Ms. Wherry made an opening statement. Together, all the witnesses answered questions.

The Honourable Senator Watt tabled with the Clerk of the Committee, correspondence exchanged with the Honourable Martin Cauchon, Minister of Justice. This correspondence was filed as Exhibit 5900-2.37/E1-C-5, 3 “1”.

At 7:15 p.m., the committee proceeded *in camera*, pursuant to Rule 92(2)(e) to consider future business.

It was agreed, — That Senators’ staff be allowed to stay.

It was agreed, — That the following budget application for legislation be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

**Summary of Expenditures**

Professional and Other Services	\$ 26,000
Transportation and Communications	\$ 600
Other Expenditures	\$ 1,000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 27,500</b>

It was agreed, — That the Committee authorize the Chair to seek the following mandate from the Senate:

That the Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources be authorized to examine and report on emerging issues related to its mandate:

The current state and future direction of production, distribution, consumption, trade, security and sustainability of Canada’s energy resources;

Environmental challenges facing Canada including responses to global climate change, air pollution, biodiversity and ecological integrity;

Sustainable development and management of renewable and non-renewable natural resources including water, minerals, soils, flora and fauna;

**TÉMOINS:***En table ronde:**D’Environnement Canada:*

Ruth Wherry, directrice du Bureau de la LEP Loi sur les espèces en péril);

Simon Nadeau, conseiller scientifique.

*De Justice Canada:*

David Near, avocat-conseil.

Mme Wherry fait un exposé. Ensemble, tous les témoins répondent aux questions.

L’honorable sénateur Watt dépose auprès de la greffière du comité la correspondance échangée avec l’honorable Martin Cauchon, ministre de la Justice. Cette correspondance est déposée en tant que pièce 5900-2.37/E1C5, 3«1».

À 19 h 15, le comité poursuit ses travaux à huis clos, conformément à l’alinéa 92(2)e) du *Règlement* pour considérer ses travaux futurs.

Il est convenu — Que les membres du personnel des sénateurs soient autorisés à rester.

Il est convenu — Que la demande de budget suivante relative à l’examen de la loi est approuvée aux fins de présentation au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l’administration:

**Sommaire des dépenses**

Services professionnels et spéciaux	26 000 \$
Transport et communications	600 \$
Autres dépenses	1 000 \$
<b>TOTAL</b>	<b>27 600 \$</b>

Il est convenu — Que le comité autorise le président à obtenir le mandat suivant du Sénat:

Que le Comité permanent de l’énergie, de l’environnement et des ressources naturelles soit autorisé à examiner les nouvelles questions reliées à son mandat et à en faire rapport:

La situation actuelle et l’orientation future de la production, de la distribution, de la consommation, du commerce, de la sécurité et de la durabilité des ressources énergétiques du Canada;

Les défis au plan environnemental auxquels le Canada fait face, y compris les réponses au changement climatique mondial, à la pollution de l’air, à la biodiversité et à l’intégrité écologique;

Le développement durable et la gestion des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, y compris l’eau, les minéraux, les sols, la faune et le flore;

Canada's international treaty obligations affecting energy, the environment and natural resources and their influence on Canada's economic and social development; and,

That the committee report to the Senate from time to time, no later than February 28, 2005, and that the committee retain until March 31, 2005 all powers necessary to publicize its findings.

At 8:00 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday November 7, 2002  
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met at 8:35 a.m. this day, in room 257, East Block, the Honourable Tommy Banks, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, Banks, Buchanan, Christensen, Cochrane, Eyton, Finnerty, Kenny, Milne, Taylor and Watt (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Fitzpatrick and Sibbeston (2).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Lynne Myers, Researcher, Science and Technology Division and James McQueen, Researcher, Economics 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. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2, October 24, 2002.*)

WITNESSES:

*From the Species at Risk Working Group:*

Sandy Baumgartner, Manager of Programs and Communication, Canadian Wildlife Federation;

Pierre Gratton, Vice-President Public Affairs and Communication, The Mining Association of Canada;

Elizabeth May, Executive Director, Sierra Club of Canada;

Andrew de Vries, Biodiversity Advisor, Forest Products Association of Canada.

*From the Okanagan Nation Alliance:*

Dan Wilson, Chief.

Les obligations du Canada en vertu des traités internationaux qui touchent l'énergie, l'environnement et les ressources naturelles et leur influence sur le développement économique et social du Canada;

Que le comité fasse rapport au Sénat de temps à autre, au plus tard le 28 février 2005, et que le comité conserve jusqu'au 31 mars 2005 tous les pouvoirs nécessaires à la diffusion de ses résultats.

À 20 heures, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 7 novembre 2002  
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et de ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice du l'Est, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Baker, Banks, Buchanan, Christensen, Cochrane, Eyton, Finnerty, Kenny, Milne, Taylor et Watt (11).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Fitzpatrick et Sibbeston (2).

*Également présents:* De la bibliothèque du Parlement: Lynne Myers, attachée de recherche, Division des sciences et de la technologie, et James McQueen, attaché de recherche, Division de l'économie.

*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.* (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 2, 24 octobre 2002.*)

TÉMOINS:

*Du Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril:*

Sandy Baumgartner, gestionnaire des Programmes et des communications, Fédération canadienne de la faune;

Pierre Gratton, vice-président, Affaires publiques et communications, Association minière du Canada;

Elizabeth May, directrice exécutive, Sierra Club du Canada;

Andrew de Vries, conseiller en biodiversité, Association des produits forestiers du Canada.

*De l'Alliance de la nation d'Okanagan:*

Dan Wilson, chef.

Sandy Baumgartner, Pierre Gratton and Elizabeth May each made a statement. Together the witnesses from the Species at Risk Working Group answered questions.

Chief Wilson made an opening statement and answered questions.

At 10:31 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Sandy Baumgartner, Pierre Gratton et Elizabeth May font chacun une déclaration. Ensemble, les témoins du Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril répondent aux questions.

Le chef Wilson fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 31, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Josée Thérien

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, November 5, 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 5:45 p.m. to give consideration to the bill.

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

[English]

**The Chairman:** As I call the meeting to order, I point out that we are on the record but our proceedings today will not be televised or broadcast.

Before us are officials from the Environment Canada to discuss Bill C-5. They are Ms. Ruth Wherry, Director of the Species at Risk Act Office and Mr. Simon Nadeau, Scientific Adviser. Also with us is Mr. David Near, Senior Counsel, Department of Justice.

Before we begin hearing the testimony of our witnesses, with the agreement of members, Senator Watt will table a letter from the Minister of Justice and a letter in response from his group to the Minister of Justice. If it is agreed, he will now table those, and they will be duplicated and distributed later to members of the committee. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Would you please do that, Senator Watt?

**Senator Watt:** Mr. Chairman, accompanying the letters is a draft of the proposed stand-alone legislation in regard to the non-derogation clause. I would now table those documents.

**The Chairman:** I would ask the clerk to duplicate those documents and distribute them to members of the committee and other interested senators.

I will now ask the witnesses to proceed with their opening statements.

**Ms. Ruth Wherry, Director, SARA (Species at Risk Act) Office, Environment Canada:** Does everyone have the deck in front of them?

**The Chairman:** We do.

**Ms. Wherry:** I will go through it quickly. The first three or four slides will give you an indication of the numbers of species at risk in Canada, as assessed by COSEWIC, as well as who manages wildlife and habitat in Canada.

All governments protect wildlife through legislation, policies and programs. The federal government is responsible for aquatic species, migratory birds and species on federal lands, and they fulfil that responsibility through various statutes, such as the Migratory Birds Convention Act, the Canada Wildlife Act, the Fisheries Act, the National Parks Act, et cetera. Managing habitat is also done through legislation, policies and programs at the federal, provincial and territorial levels. Protected areas

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 5 novembre 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, qui a été saisi du projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada, se réunit aujourd'hui à 17 h 45 pour étudier ce projet de loi.

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

[Traduction]

**Le président:** Je déclare la séance ouverte et je vous informe que nos délibérations seront consignées au compte rendu, mais qu'elles ne seront ni télévisées ni radiodiffusées.

Nous accueillons aujourd'hui des fonctionnaires d'Environnement Canada venus discuter du projet de loi C-5. Il s'agit de Mme Ruth Wherry, directrice du Bureau de la Loi sur les espèces sauvages en péril (LEP) et de M. Simon Nadeau, conseiller scientifique. Nous recevons également M. David Near, avocat-conseil au ministère de la Justice.

Avant d'entendre nos témoins, le sénateur Watt voudrait déposer, avec l'assentiment des membres, une lettre du ministre de la Justice, ainsi que la réponse de son groupe au ministre. Si vous êtes d'accord pour qu'il dépose ces documents maintenant, ceux-ci seront photocopiés et distribués plus tard aux membres du comité. Cela vous convient-il?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Veuillez procéder, sénateur Watt.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le président, ces lettres sont accompagnées de l'ébauche du texte de loi distinct proposé pour la disposition de non-dérogation. Je dépose donc ces documents.

**Le président:** Je demanderais à la greffière d'en faire des photocopies qu'elle distribuera aux membres du comité ainsi qu'aux autres sénateurs intéressés.

Je laisse maintenant la parole aux témoins pour qu'ils fassent leurs déclarations préliminaires.

**Mme Ruth Wherry, directrice du Bureau de la LEP (Loi sur les espèces sauvages en péril), Environnement Canada:** Tout le monde a-t-il une copie de la présentation?

**Le président:** Oui.

**Mme Wherry:** Permettez-moi de faire un survol rapide du document que vous avez devant vous. Les trois ou quatre premières diapositives donnent une indication du nombre d'espèces en péril au pays, selon les évaluations du COSEPAC, qui gère également les espèces sauvages et leur habitat au Canada.

Tous les ordres de gouvernement protègent la vie sauvage au moyen de mesures législatives, de politiques et de programmes. Le gouvernement fédéral est responsable des espèces aquatiques, des oiseaux migrateurs et des espèces se trouvant sur le territoire domaniale. Il s'acquitte de ses responsabilités conformément à différentes lois, comme la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, la Loi sur les espèces sauvages du Canada, la Loi sur les pêches, la Loi sur les parcs nationaux, etc. La gestion

cover 8 per cent of Canada. There are parks, and there are also joint ventures under the North American Wildlife Management Plan.

Slide No. 5 gives you the context of the fundamental principles required for cooperation and stewardship. The complex jurisdiction over wildlife, environment and resources requires cooperation among federal, provincial and territorial governments, as well as Aboriginal peoples. Habitat certainly requires cooperation with landowners, land users and resource users, et cetera.

There is a three-part federal strategy for protecting species at risk: the Accord for the Protection of Species at Risk, which is in conjunction with the provinces and the territories; the Complementary Stewardship Habitat Program, which encourages Canadians to take voluntary conservation actions to protect species in critical habitat; and the Species at Risk Act, which is the third element of the three-part strategy.

The development process for Bill C-5 has included more than 150 consultations held across the country. There was groundbreaking involvement of Aboriginal peoples. There were also, of course, the hearings by the House Standing Committee on Environment and Sustainable Development, as well as the many sessions that took place at the House of Commons.

In respect of the bill's purpose, it is obvious that with its passage, Canada will further implement the commitments it made by being the first industrialized country to sign the 1992 United Nations Convention on Biological Diversity. The bill aims to prevent wildlife at risk from becoming extinct or lost, with the ultimate objective of helping wildlife numbers to recover. The bill encompasses birds, plants, fish, mammals, insects, amphibians and reptiles. It provides protection to all wildlife species listed as being at risk, nationally, and their critical habitats wherever they occur.

Three ministers will have responsibility for Bill C-5: the Minister of the Environment is the lead minister and is accountable for the overall administration of the act; the Minister of Canadian Heritage is responsible for species managed by Parks Canada; and the Minister of Fisheries and Oceans is responsible for aquatic species.

The basic elements of Bill C-5 involve a science-based species assessment process. There is also legal listing, immediate species protection, recovery and management, stewardship measures, and effective enforcement. Perhaps a more simplified way of saying it is that, first, you have to find out which species are at risk — someone has to assess them — and we have a scientific body to do that. Once you know which species are at risk, then you provide

de l'habitat se fait également au moyen de lois, de politiques et de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux. Les zones protégées couvrent 8 p. 100 du territoire canadien. Il y a des parcs, et il existe également des programmes conjoints mis en oeuvre en vertu du Plan nord-américain de gestion de la faune.

La diapositive n° 5 expose les principes fondamentaux requis en matière de collaboration et d'intendance. La compétence complexe en matière de gestion de la faune, de l'environnement et des ressources naturelles exige la collaboration entre les ministères fédéraux, les provinces, les territoires et les peuples autochtones.

Les propriétaires fonciers, les utilisateurs des terres et des ressources, entre autres, doivent évidemment faire preuve du même esprit de collaboration à l'égard de la préservation de l'habitat. Il existe une stratégie fédérale en trois étapes pour protéger les espèces en péril: l'Accord pour la protection des espèces en péril, qui unifie les activités des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral; le Programme d'intendance complémentaire pour l'habitat, qui encourage les Canadiens à prendre des mesures de conservation pour protéger des espèces dont l'habitat est menacé; et la Loi sur les espèces en péril, qui est le troisième élément de cette stratégie en trois étapes.

Le processus d'élaboration du projet de loi C-5 a nécessité la tenue de plus de 150 séances de consultation partout au pays. Les peuples autochtones ont aussi participé au processus de manière innovatrice. À cela viennent s'ajouter, bien sûr, les nombreuses séances du Comité permanent de l'environnement et du développement durable et les débats tout aussi nombreux tenus à la Chambre des communes.

Une fois adopté, ce projet de loi permettra au Canada de s'acquitter un peu plus de ses engagements en tant que premier pays industrialisé ayant signé la Convention des Nations Unies sur la biodiversité de 1992. Cette loi vise à empêcher la disparition des espèces sauvages menacées et son but ultime consiste à assurer le rétablissement de ces espèces. Elle vaut pour toutes les espèces sauvages, c'est-à-dire les oiseaux, les plantes, les poissons, les mammifères, les insectes, les amphibiens et les reptiles. La loi couvre toutes les espèces sauvages en péril, partout au pays, ainsi que leur habitat essentiel, et elle s'applique à toutes les terres au Canada.

Dans le cadre du projet de loi C-5, les trois ministres responsables sont: le ministre de l'Environnement, qui est le ministre principal responsable de l'administration globale de la LEP, la ministre du Patrimoine canadien, responsable des espèces gérées par l'Agence Parcs Canada et le ministre des Pêches et des Océans, qui a la responsabilité des espèces aquatiques.

Les principaux éléments du projet de loi C-5 comprennent des évaluations des espèces fondées sur des données scientifiques; un processus d'inscription à la liste légale; une protection immédiate des espèces; la planification du rétablissement et de la gestion des espèces menacées; des mesures d'intendance pour protéger l'habitat et des mesures efficaces d'application de la loi. Pour résumer, il faut commencer par définir quelles sont les espèces en



some protection for them. You figure out where their homes are, and then you provide protection. That is a simplified version, but that is the basis of the bill.

For immediate species protection, there are automatic prohibitions against killing and the destruction of residences for endangered, threatened and extirpated species that are the so-called “federal species” — aquatic species, migratory birds and all species on federal lands. For the other species that are listed, provinces and territories are given the first opportunity to protect those species and their residences. If they are not protected under legislation, there is a safety-net approach in the bill to provide the authority to apply prohibitions against the destruction of species and residences that can be extended to any species not protected under existing legislation by the provinces and the territories. There is also an emergency authority to prohibit the destruction of critical habitat of a listed species facing imminent threats to its survival or recovery.

There is a requirement for mandatory recovery strategies to be developed. For endangered, threatened or extirpated species recovery strategies are due in specific timelines of one year and two years. Management plans for species of special concern are required within three years.

To the extent possible, recovery strategies and action plans must be prepared in cooperation with the provinces, territories, Aboriginal organizations, wildlife management boards and other directly affected parties. They are also subject to a public comment period.

Recovery strategies provide the baseline scientific information; identify threats to the survival of species; and describe a broad strategy, including timelines to address the threats. They identify the critical habitat that is needed for a species survival and recovery. Recovery strategies are implemented through action plans that include, if the critical habitat has not been identified through a recovery strategy, an action plan, the measures in action plans, and measures with timelines to implement the recovery strategies, including measures to protect critical habitat. It is also during the action planning stage that there is an evaluation of the socio-economic costs and benefits. There is ministerial reporting on implementation every five years.

A fundamental approach to this bill — the first approach to protecting critical habitat — is through stewardship action and through encouraging voluntary actions. The bill provides for conservation agreements to be formed with any government organization or person for measures to protect species at risk in their critical habitats, and to develop and implement recovery strategies, action plans and management plans. There are funding agreements to help cover the cost of conservation actions.

péril au moyen d'évaluations. Nous avons d'ailleurs un organe scientifique investi de cette tâche. Une fois que nous connaissons les espèces menacées, nous assurons leur protection après avoir repéré leur habitat. C'est une façon un peu simple d'expliquer les choses, mais c'est ce qui constitue le fondement de la loi.

Pour garantir la protection immédiate des espèces, il existe des interdictions automatiques contre l'abattage et la destruction de l'habitat des espèces en danger, menacées ou disparues du Canada, que l'on appelle les «espèces fédérales». Il s'agit des espèces aquatiques, des oiseaux migrateurs et de toutes les espèces se trouvant sur le territoire domaniale. Les provinces et les territoires ont l'occasion première de protéger toutes les autres espèces figurant sur la liste, ainsi que leur habitat. S'il n'y a pas de dispositions législatives pour protéger ces espèces, il existe, dans la loi, l'approche dite du «filet de sécurité» permettant de faire obstacle à la destruction des espèces et des habitats non protégés par les lois en vigueur dans les provinces et les territoires. Il est également possible d'exercer un pouvoir d'urgence pour empêcher la destruction de l'habitat essentiel d'espèces inscrites et dont la survie et le rétablissement font face à des menaces imminentes.

Il faut mettre en oeuvre des programmes de rétablissement et des plans d'action obligatoires. Dans le cas des espèces en voie de disparition, menacées ou disparues du Canada, il convient d'élaborer des stratégies de rétablissement dans un délai de une à deux années. Les plans de gestion des espèces particulièrement touchées devront être terminés d'ici trois ans.

Dans la mesure du possible, les programmes de rétablissement et les plans d'action doivent être préparés en collaboration avec les provinces, les territoires, les organisations autochtones, les conseils de gestion de la faune et tous les autres intervenants directement concernés. Ces programmes sont également soumis à une période d'observation du public.

Les programmes de rétablissement présentent l'information scientifique de base; ils permettent de déterminer les menaces à la survie des espèces, de décrire une vaste stratégie et d'adopter un calendrier pour éliminer les menaces. Ils permettent aussi de définir l'habitat essentiel nécessaire à la survie et au rétablissement des espèces. Ces programmes sont mis en oeuvre au moyen de plans d'action qui incluent — si l'habitat essentiel n'a pas été établi — un plan d'intervention, des mesures de protection de l'habitat essentiel et un échéancier de mise en oeuvre. On effectue également une évaluation socio-économique des coûts et des avantages durant la phase de planification. En outre, un rapport ministériel de mise en oeuvre est publié tous les cinq ans.

L'un des fondements de ce projet de loi — la première approche destinée à protéger l'habitat essentiel des espèces — consiste à favoriser les mesures d'intendance et à encourager les actions spontanées. Le projet de loi prévoit des accords de conservation avec tout gouvernement, toute organisation ou toute personne intéressée en vue de créer des mesures de protection des espèces en péril et de leur habitat essentiel, ainsi que pour échafauder et mettre en oeuvre des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion. Il existe des accords de financement pour aider à assumer le coût des mesures de conservation.

As I pointed out, critical habitat is provided for under Bill C-5 and stewardship is the preferred approach to protecting critical habitat. However, critical habitat is automatically protected in national parks, migratory bird sanctuaries and national wildlife areas, as soon as the critical habitat is identified in a recovery strategy or in an action plan. I believe it takes a short time for the process to work out, but it is automatic for critical habitat protection.

For other critical habitat on federal lands or for aquatic species, prohibitions against this destruction must be applied within 180 days, if it is not protected under another federal act or through stewardship agreements. In other words, if efforts to work out a stewardship agreement with people to protect the critical habitat do not succeed, then there is a legal backstop. Within 180 days, if that has not been done, then mandatory protection is provided for in the bill.

The bill further requires the minister to report in the public registry on steps taken to ensure the protection of critical habitat within 180 days after the habitat has been identified in a recovery strategy or action plan; and to continue to report every subsequent 180 days until that habitat is protected.

If we reach the point where it is necessary to bring in the critical habitat prohibitions because the voluntary approach has failed, then the bill does provide for compensation. Those provisions would kick in. I am referring to either the critical habitat prohibitions, where we would have to use them, or the emergency orders which would be brought in to protect critical habitat. In those situations, the compensation provisions would kick in.

Bill C-5 provides for fair and reasonable compensation. As you have heard from the minister, compensation for restrictions on the use of land is a complex issue, and we will need several years of experience in implementing the legislation. In particular, the stewardship, the recovery and dealing with the questions of compensation will take time before we reach the point where we will be able to develop any comprehensive, detailed regulations. To do so before we have that experience, we would run the risk of precluding one who, perhaps, should have gotten compensation. Moreover, the first and primary approach is stewardship. We would very much like the stewardship approach to work. As I say, we need some experience in implementing these provisions.

In the meantime, there will not be a vacuum on compensation. We are working on developing general regulations. They will be ready soon after the act is proclaimed. These general regulations will proscribe the procedures for somebody to go about making a claim for compensation. Under the critical habitat prohibitions,

Comme je l'ai fait remarquer, le projet de loi C-5 prévoit la protection de l'habitat essentiel, et l'intendance est l'approche préconisée en matière de protection de cet habitat. De plus, l'habitat essentiel est automatiquement protégé dans les parcs nationaux, les sanctuaires d'oiseaux migrateurs et les réserves nationales de faune, dès l'instant qu'on définit cet habitat comme étant essentiel dans un programme de rétablissement ou un plan d'action. Je crois qu'il faut peu de temps pour mettre en branle le processus, et c'est automatique pour la protection de l'habitat essentiel.

Pour les autres habitats essentiels se trouvant sur le territoire domanial ou pour les espèces aquatiques, les interdictions de destruction doivent s'appliquer dans un délai de 180 jours si ces habitats ne sont pas protégés en vertu d'autres lois fédérales ou d'accords d'intendance. En d'autres termes, si les efforts visant à établir des accords d'intendance pour protéger l'habitat essentiel n'aboutissent pas, on peut prendre des mesures de dernier recours. Si dans un délai de 180 jours rien n'a été fait, on dicte des mesures de protection obligatoire, comme le prévoit la loi.

La loi exige par ailleurs que le ministre indique, dans le registre des documents, les mesures prises pour assurer la protection de l'habitat, et ce, dans un délai de 180 jours après qu'on a défini cet habitat comme étant essentiel dans un programme de rétablissement ou un plan d'action. Le ministre doit continuer de faire rapport, tous les 180 jours suivants, jusqu'à ce que l'habitat soit effectivement protégé.

S'il devient nécessaire de prendre des mesures d'interdiction pour protéger les habitats essentiels à cause de l'échec de l'approche volontaire, le projet de loi prévoit une indemnisation. Ces dispositions s'appliqueraient. Je veux parler des interdictions, des décrets ou des mesures d'urgence que nous prendrions pour protéger ces habitats.

Le projet de loi C-5 prévoit une compensation juste et raisonnable. Comme l'a dit le ministre, l'indemnisation découlant de restrictions applicables à l'utilisation des terres est un problème complexe, et ce n'est qu'au terme de plusieurs années d'application de la loi que nous pourrions tirer des conclusions. Il nous faudra du temps avant d'être capables d'établir une réglementation globale et détaillée concernant l'intendance, les programmes de rétablissement et les questions d'indemnisation. Agir avant d'avoir toute l'expérience requise nous fait courir le risque d'écarter peut-être quelqu'un qui aurait pu bénéficier de cette indemnisation. En outre, la première et la principale approche visée touche l'intendance. Nous aimerions vraiment qu'elle porte fruit. Comme je l'ai dit, nous avons besoin d'acquérir de l'expérience en la matière.

En attendant, il n'y aura pas de vide en matière d'indemnisation. Nous travaillons à l'élaboration d'un règlement général. Celui-ci sera prêt dès que la loi sera adoptée. Ce règlement général interdira les procédures permettant à quiconque de faire des demandes d'indemnisation. Dans le

someone may be entitled to make a claim for compensation. The regulations will be there, and we can deal with these claims on a case-by-case basis.

The bill also provides for project review. Environmental assessments of projects required by an act of parliament will have to take into account the effects of the projects on the listed species and their critical habitats. Measures must be taken to avoid or lessen those effects and to monitor the results.

With passage of this bill, a consequential amendment will be required to the Canadian Environmental Assessment Act definition of environmental effect to make specific reference to a listed species and its critical habitat or its residence as defined in the Species at Risk Act.

There is also public involvement and citizen action, and we have listed some of them. This bill is very open and transparent. Almost all documents that the bill references to have to be included in the public registry.

There is a right for citizens to apply to have a species assessed by COSEWIC which would comment on proposed recovery strategies, action plans and management plans prior to their approval, and to apply for an investigation into an alleged offence under the act.

There are enforcement provisions. The approach on enforcement is along the same lines as other federal environmental legislation, which provides for strict liability offences with a due diligence defence. Enforcement will be done in close cooperation with other enforcement agencies in the country.

**Senator Baker:** As I understand it, the compensation is referred to in clauses 58, 60 and 61. Is that correct?

**Ms. Wherry:** Yes, 58, 60, 61 and the Emergency Authority.

**Senator Baker:** Clause 58 deals with compensation respecting listed endangered or threatened species on federal land, and outside federal land if the species is an aquatic species. What do you mean by that? I am referring to clause 58. In other words, would that cover fish species and the spawning grounds of fish in the ocean?

**Ms. Wherry:** We do have officials from Department of Fisheries and Oceans and Parks Canada who can be called up to the table should there be specific questions. I will take a stab at answering your question by saying that sometimes the critical habitat of aquatic or freshwater species is on private lands.

**Mr. David Near, Senior Counsel, Department of Justice:** Clause 58 refers to the definition of aquatic species. "Aquatic species" is a defined term in the legislation to mean that set out in the Fisheries Act. To the extent that the Fisheries Act covers it, the answer is, yes.

cadre des interdictions relatives à la destruction de l'habitat essentiel, il est possible de présenter des demandes d'indemnisation. Une fois le règlement en vigueur, nous examinerons ces demandes au cas par cas.

Le projet de loi prévoit également l'examen des projets. Les évaluations environnementales des projets requises par une loi du Parlement devront tenir compte des effets de ces projets sur les espèces inscrites et sur leur habitat essentiel. Il faudra prendre des mesures pour éviter ou atténuer ces effets et pour surveiller les résultats.

Si le projet de loi est adopté, il conviendra de faire un amendement corrélatif à la définition des effets environnementaux dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale pour qu'elle comprenne une espèce inscrite, son habitat essentiel ou sa résidence telle que définie dans la LEP.

On devra également tenir compte de la participation du public et des interventions des citoyens. Le processus sera très ouvert et transparent. Presque tous les documents référencés dans le projet de loi devront être inclus dans le registre public des documents.

Les citoyens ont le droit de demander l'évaluation d'une espèce par le COSEPAC, de commenter les programmes de rétablissement, les plans d'action et les plans de gestion proposés avant leur approbation, et de demander qu'une enquête soit faite sur une infraction reprochée au titre de la loi.

Il existe également des dispositions d'application de la loi. L'approche retenue est semblable à celle d'autres lois environnementales fédérales qui prévoient des infractions de responsabilité stricte et une défense basée sur la diligence raisonnable. L'application de la loi se fera en étroite collaboration avec les autres organismes d'application de la loi au pays.

**Le sénateur Baker:** Si je comprends bien, on parle d'indemnisation aux articles 58, 60 et 61. Est-ce exact?

**Mme Wherry:** Oui, 58, 60, 61 et dans le décret d'urgence.

**Le sénateur Baker:** L'article 58 traite de l'indemnisation pour la protection des espèces en voie de disparition ou menacées sur le territoire domaniale ou à l'extérieur de ce territoire s'il s'agit d'espèces aquatiques. Qu'entendez-vous par-là? Je parle de l'article 58. Autrement dit, cela couvrirait-il aussi les espèces de poissons et les frayères dans l'océan?

**Mme Wherry:** Je propose que nous demandions aux fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans et de Parcs Canada de répondre à ces questions. Pour ma part, je dirais qu'il arrive que l'habitat essentiel d'espèces aquatiques ou vivant en eau douce se trouve sur des terres privées.

**M. David Near, avocat-conseil, ministère de la Justice:** L'article 58 porte sur la définition des espèces aquatiques. L'expression «espèces aquatiques» définie dans cette loi désigne ce à quoi fait référence la Loi sur les pêches. Dans la mesure où la Loi sur les pêches couvre cet aspect, la réponse est oui.

**Senator Baker:** In other words, clause 58 would create a prohibition against the destruction of the identified critical habitat of any species that is either endangered or threatened on federal land, which would include the ocean outside the three-mile zone or the ten-mile zone? Where would federal law apply in that case?

**Mr. Near:** I am not exactly sure as to what three-mile and ten-mile zones you are referring to.

With respect, it is my understanding that it would be to the extent of federal jurisdiction as set out in the Oceans Act, which defines the terms “internal waters, territorial waters, the EEZ,” and, as was mentioned last week, and there was some reference to the continental shelf as well.

**Senator Baker:** I do not think we would agree on the definition of “beyond the EEZ,” which is outside 200 miles.

Have you had an opportunity to look up material in reference to our last committee meeting regarding that unilateral declaration by the government under this legislation?

**Mr. Near:** I have, indeed. I did consult with the experts. They assure me that the legislation, section 4, the assertion of jurisdiction over the continental shelf with respect to sedentary species, some of which may be in the 200-mile zone, are areas to which we could apply the legislation.

**Senator Baker:** The former Premier of Nova Scotia will be interested in that.

**Senator Buchanan:** We own the continental shelf in Nova Scotia.

**Senator Baker:** Honourable senators, they passed a law in Nova Scotia that they owned the continental shelf and extensions thereof to the extent of exploitability, which was defined to the low-water mark in Africa.

**Senator Buchanan:** A great Premier passed that.

**Senator Baker:** A great Premier passed that. In fact, he did. It was quite a piece of legislation. I only wish that the federal government were as competent and creative.

**Senator Buchanan:** I am not sure how legal it is, but it was done.

**Senator Baker:** Honourable senators, getting back to this particular question, it is interesting because I believe this is the first time in legislation, if it does apply, that the federal government would be bound to provide compensation in the case of a species that would be either threatened or endangered that would come under the definition of “on federal lands.”

Your reference was to sedentary species. Is that what you said?

**Mr. Near:** Yes.

**Le sénateur Baker:** En d'autres termes, l'article 58 interdirait la destruction de l'habitat essentiel de toutes les espèces en danger ou menacées sur le territoire domanial, incluant l'océan, au-delà de la limite de trois ou des dix milles? À quoi s'appliquerait la loi fédérale dans ce cas?

**M. Near:** Je ne vois pas exactement de quelle zone des trois ou des dix milles vous voulez parler.

Sauf votre respect, je pense que cela relève de la compétence fédérale, comme le stipule la Loi sur les océans qui définit les termes: «eaux intérieures, mers territoriales du Canada et ZEE». En outre, on en a déjà parlé la semaine dernière et je pense que cela fait également référence à la plate-forme continentale.

**Le sénateur Baker:** Je ne suis pas sûr qu'on s'entend sur la définition de «au-delà de la ZEE», c'est-à-dire de tout ce qui est en dehors de la zone des 200 milles.

Avez-vous eu la possibilité de consulter les documents faisant référence à la dernière séance de notre comité au sujet de la déclaration unilatérale du gouvernement à propos de ce texte de loi?

**M. Near:** Oui et j'ai même consulté les experts. Ces derniers m'ont assuré que l'article 4 de la loi pourrait s'appliquer aux espèces sédentaires de la plate-forme continentale, dont certaines se trouvent dans la zone des 200 milles.

**Le sénateur Baker:** L'ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse serait intéressé d'entendre ce que vous venez de dire.

**Le sénateur Buchanan:** La plate-forme continentale de Nouvelle-Écosse nous appartient.

**Le sénateur Baker:** Honorables sénateurs, la Nouvelle-Écosse a adopté une loi selon laquelle la plate-forme continentale et ses extensions lui appartiennent dans la mesure où elles offrent un potentiel d'exploitation, comme pour la laisse de basse mer en Afrique.

**Le sénateur Buchanan:** Un grand premier ministre a réussi à faire adopter cette loi.

**Le sénateur Baker:** Effectivement, et c'était toute une loi. J'aimerais vraiment que le gouvernement fédéral fasse preuve d'autant de compétence et de créativité.

**Le sénateur Buchanan:** Je ne sais pas jusqu'à quel point c'est légal, mais c'est passé.

**Le sénateur Baker:** Chers sénateurs, pour en revenir à la question, je considère que c'est un point important car il me semble que ce serait la première fois, si la loi entre en vigueur, que le gouvernement fédéral devrait verser des indemnités pour protéger des espèces menacées ou en danger se trouvant dans ce que l'on appelle «le territoire domanial».

Vous faisiez référence aux espèces sédentaires, n'est-ce pas?

**M. Near:** Oui.

**Senator Baker:** That is defined under the act as under the soil on the ocean floor, or it could be affixed to the ocean floor. Therefore, in effect, with this bill you are saying that everything on the continental shelf, even outside of 200 miles — and you specify this — will be covered by this bill. In other words, would you say, as one of the senior legal people in the department, that you could thereby control the destruction or displacement of soil on the ocean floor beyond 200 miles to include areas such as the Flemish Cap, the nose and tail of the Grand Banks or any other section of the ocean floor that extends beyond 200 miles?

**Mr. Near:** To the extent that a sedentary species, a listed species, as defined in the proposed legislation, is found in that particular area, assuming it is part of the continental shelf, which I do not pretend to know one way or the other, the proposed legislation would seek to protect that particular species.

**Senator Baker:** It is part of the continental shelf or extensions thereof.

The Canadian government has done tests to determine the makeup of the rock, and a Flemish captain discovered that it is in fact a broken portion of the continental shelf. In fact, that area of the continental shelf up North, around Nunavut and beyond the Northwest Territories, as well as off the East Coast and in northern British Columbia, forms an area equal in size to the three Prairie provinces put together.

It is quite an area of land over which you have now assumed jurisdiction, as far as the ocean floor is concerned and the sedentary species that occupy that floor. I presume that is your definition.

Do you believe that under this legislation you could control, if it were so determined, a destructive exercise conducted by the 17 foreign nations who now have fishing rights in those areas? Given that they all drag the ocean floor, if species of fish and shellfish that are either on or under the soil are at risk after this legislation is passed, do you believe that this bill would allow the federal government to actually stop those 17 foreign nations from fishing in that area if they are dragging the ocean floor and destroying a threatened species or endangered species, as you define them?

**Mr. Near:** It is my understanding that there is already a requirement for the Minister of Fisheries to issue permits to such persons who may carry out fishing activities on the continental shelf, even in those areas outside the 200-mile limit. If there were a listed endangered species when issuing those permits, the Minister of Fisheries would need to take that fact into account when deciding whether to issue the permits.

**Senator Baker:** I would like to make a correction here. It is not the Minister of Fisheries who issues fishing permits; it is an organization called the Northwest Atlantic Fisheries Organization. They do not issue actual fishing permits but they allow fishing days, as the Premier knows. It is quite a contentious issue out east that the federal government has absolutely no control, has only one vote of 17 nations, and that massive destruction of our fishing resources is taking place on our

**Le sénateur Baker:** Dans la loi, c'est défini comme étant sous le plancher océanique ou fixé au fond de l'océan. Ainsi, vous dites que tout ce qui se trouve sur la plate-forme continentale, même à l'extérieur de la zone des 200 milles — et vous le spécifiez —, serait couvert par le projet de loi. En d'autres termes, seriez-vous prêt à dire, en tant qu'éminent juriste, que vous pourriez contrôler la destruction ou le déplacement du sol sur le plancher océanique, au-delà de la limite des 200 milles, y compris des zones comme le Bonnet Flamand, les Grands Bancs et toute autre partie du plancher océanique qui s'étend au-delà de la limite des 200 milles?

**M. Near:** Le projet de loi proposé permettrait de protéger les espèces sédentaires inscrites sur la liste et se trouvant dans ces régions, à condition que ces dernières fassent partie de la plate-forme continentale.

**Le sénateur Baker:** Elles font partie de la plate-forme continentale et de ses extensions.

Le gouvernement canadien a effectué des tests pour déterminer la composition de la roche, et un capitaine du Bonnet Flamand a découvert que c'était en fait une partie qui s'était détachée de la plate-forme continentale. Cette région de la plate-forme continentale, qui s'étend jusqu'au Nord, contourne le Nunavut, va au-delà des Territoires du Nord-Ouest et de la côte Est jusqu'au nord de la Colombie-Britannique, couvre une superficie équivalente à celle des trois provinces des Prairies réunies.

S'agissant du plancher océanique et des espèces sédentaires qu'on y trouve, c'est toute une région sur laquelle vous avez décidé d'avoir compétence. Je suppose qu'il s'agit de votre définition.

Croyez-vous qu'en vertu de cette loi, vous pourriez mettre un terme à l'exercice — jugé destructif — fait par les 17 pays étrangers qui possèdent maintenant des droits de pêche dans ces secteurs? Nous savons que tous draguent le plancher océanique. Si les poissons ainsi que les mollusques et crustacés qui vivent sous ou sur la surface du plancher océanique sont en péril une fois la loi adoptée, pensez-vous que ce projet de loi permettra au gouvernement fédéral de mettre fin aux activités de pêche des 17 pays étrangers dans cette région si ces derniers continuent ainsi à détruire des espèces que vous qualifiez d'espèces menacées ou en voie de disparition?

**M. Near:** Autant que je sache, le ministre des Pêches doit délivrer un permis aux personnes susceptibles de pêcher sur la plate-forme continentale, même dans les secteurs à l'extérieur de la limite de 200 milles. Le ministre doit, par ailleurs, tenir compte du fait qu'une espèce est inscrite sur la liste des espèces en voie de disparition avant de délivrer ces permis.

**Le sénateur Baker:** J'aimerais apporter une correction. Ce n'est pas le ministre des Pêches qui délivre les permis de pêche, mais plutôt l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. En fait, il ne délivre pas les permis de pêche en tant que tels, mais autorise les jours de pêche, comme le sait bien le premier ministre. Dans l'Est, le fait que le gouvernement fédéral n'ait absolument aucun contrôle, qu'il ne représente qu'un seul pays sur 17 et qu'une destruction massive de nos ressources halieutiques se

continental shelf outside the 200 mile zone. Inside the 200-mile zone, you are absolutely correct; we do control the fishing that is done there by foreign nations. We allow foreign nations to fish some six species of fish inside the 200-mile limit. Off the coast of Halifax, 80 miles is the zone.

The point is that, under this bill, if I understand it correctly, what you are telling the committee is that the federal government will now have control over any destruction of the ocean floor by dragging by these 17 foreign nations. If there is a threatened species or an endangered species thereon or thereunder, this bill will give the federal government control to do that outside the 200-mile limit. I am fairly certain no other nation in the world has done that unilaterally. They have all gone to the United Nations and gone through the process of ratifying the UN Law of the Sea Convention, which we have not yet ratified in legislation.

**Mr. Near:** The best answer I can give is that the legislation would allow the federal government to seek to protect a listed endangered or threatened species found on designated critical habitat as identified in a recovery strategy or action plan, part of which may be found on the continental shelf as defined in the legislation.

**Senator Baker:** A very good legal answer. Thank you.

**Senator Buchanan:** I did not want to contradict Senator Baker, but we did pass legislation. Constitutionally, we believe it to be correct legislation. Prior to Confederation, the colony of Nova Scotia was described as a land mass. Also included in the land mass was 40 leagues seaward of the continental shelf, including the great island of Sable. That could be a contentious point here. As far as the federal government is concerned, they have always said that they control Sable Island, but they really do not. Under the BNA Act, the federal government has authority over Sable Island as if it were a post office, a military base, or a lighthouse. The land mass has always been acknowledged as part of Nova Scotia because it was carried into the province of Nova Scotia under Confederation. It is right there, "including the great island of Sable." Even the late Prime Minister Pierre Trudeau back in 1982 acknowledged in Fredericton, New Brunswick at the Council of Maritime Premiers that Sable Island was, in fact, part of Nova Scotia. He indicated at that time that, if I wanted to leave politics, he would appoint me the Governor General of Sable Island. I refused.

**Senator Milne:** I wonder why you refused.

**Senator Buchanan:** Well, I won another election right after that.

Seriously, it does include the continental shelf. You are absolutely right. In the Canada-Nova Scotia offshore agreement that was negotiated with the federal government, the federal government acknowledged that all of the oil and gas resources from the continental shelf up to 40 leagues seaward, including the

produise sur notre plate-forme continentale au-delà de la zone de 200 milles, est une question assez litigieuse. Vous avez absolument raison, nous contrôlons la pêche effectuée par les pays étrangers à l'intérieur de la zone de 200 milles, puisque nous les autorisons à pêcher six espèces de poisson à l'intérieur de cette zone. Au large de Halifax, la zone est de 80 milles.

Si j'ai bien compris, vous dites au comité qu'en vertu de ce projet de loi, le gouvernement fédéral pourra mettre un terme à la destruction du plancher océanique causée par ces 17 pays. S'il se trouve des espèces menacées ou en voie de disparition sous ou sur la surface de ce plancher, le projet de loi pourra permettre au gouvernement fédéral de le faire également au-delà de la limite de 200 milles. Je suis quasiment sûr qu'aucun autre pays du monde n'a pris une telle décision unilatéralement. Tous se sont adressés aux Nations Unies et ont suivi le processus de ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, que nous n'avons toujours pas ratifiée par des mesures législatives.

**M. Near:** La meilleure réponse que je puisse vous donner, c'est que le projet de loi permettra au gouvernement fédéral de protéger une espèce menacée ou en voie de disparition inscrite dont l'habitat est qualifié d'essentiel en vertu d'un programme de rétablissement ou d'un plan d'action, s'il se trouve en partie sur la plate-forme continentale, telle que définie dans le projet de loi.

**Le sénateur Baker:** Très bonne réponse juridique. Merci.

**Le sénateur Buchanan:** Je ne veux pas contredire le sénateur Baker, mais nous avons adopté la loi, qui d'après nous est valable au plan constitutionnel. Avant la Confédération, la colonie de la Nouvelle-Écosse représentait une masse continentale qui s'étendait vers le large sur 40 lieues marines de la plate-forme continentale, comprenant la grande île de Sable. Une question litigieuse pourrait se poser; en effet, le gouvernement fédéral a toujours affirmé avoir compétence sur l'île de Sable, alors qu'en réalité, ce n'est pas le cas. Conformément à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral a compétence sur l'île de Sable en tant que bureau de poste, base militaire ou phare. On a toujours considéré que la masse continentale faisait partie de la Nouvelle-Écosse puisqu'elle a été intégrée dans cette province à l'époque de la Confédération. C'est inscrit en toutes lettres: «ainsi que l'île de Sable.» Même le défunt premier ministre Pierre Trudeau en 1982 a reconnu à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, lors du Conseil des premiers ministres des Maritimes, que l'île de Sable faisait partie de la Nouvelle-Écosse. Il m'a même dit à cette occasion que si je voulais quitter la politique, il me nommerait gouverneur général de l'île de Sable. J'ai refusé.

**Le sénateur Milne:** Je me demande bien pourquoi.

**Le sénateur Buchanan:** C'est parce que j'ai remporté une autre élection tout de suite après.

Sérieusement, la plate-forme continentale est incluse. Vous avez absolument raison. Dans l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les ressources pétrolières offshore, qui a été négocié avec le gouvernement fédéral, ce dernier reconnaît que toutes les ressources pétrolières et gazières de la plate-forme continentale,

great island of Sable, are to be within the jurisdiction of the Government of Nova Scotia.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, he did not explain the extensions thereof that stretch to the coast of Africa.

**Senator Buchanan:** That is in there.

**The Chairman:** I think the best we will be able to do is come up with a halfway point between the great two continents.

Senators, because of the lateness of our start, I do not want to keep the witnesses too long. We have a very important order of business to deal with after this testimony, which we must address today and no later than today.

I would ask that we move briskly through this evidence, because we will have about three quarters of an hour of fairly hard work to do after out witnesses leave.

**Senator Milne:** You suggested today that you could not bring in regulations before gaining experience. That is fine, but you then went on to say that you were now working on general regulations. Will the general regulations be in place as soon as this bill passes?

**Ms. Wherry:** Soon after.

**Senator Milne:** Introducing general regulations is fine, but that is cold comfort for farmers, because it is mainly rural people who will be confronted with some of this.

What can you tell us about the nature of the proposed compensation to alleviate farmers' concerns that they will be the big losers in this? Is there any way in which this committee could have the opportunity to look at those regulations?

**Ms. Wherry:** It is important to remember that, if the stewardship tools work the way they are supposed to work, we may never get to compensation. In some ways, you could almost simplify it and say that, if we reached the point of compensation, then we have failed somewhat in the way we want to work together to protect species.

**Senator Milne:** That is quite true, but it will undoubtedly happen.

**Ms. Wherry:** In the event that it does happen, we will have general compensation regulations ready soon after proclamation so that we are prepared, and so that people will have the right to make a claim for compensation. The bill states that the minister may do this in accordance with the regulations, so there have to be some regulations. We will have regulations that will simply lay out the procedure for making a claim. They will be no more complicated than that.

**The Chairman:** As a supplementary question to that asked by to Senator Milne, if you had to posit a date by which you think the general regulations would be prepared, what would it be?

**Ms. Wherry:** It would be soon after the bill is passed.

s'étendant sur 40 lieux marines vers le large, y compris la grande île de Sable, relèvent de la compétence du gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, il n'a pas parlé des extensions qui vont jusqu'à la côte de l'Afrique.

**Le sénateur Buchanan:** Il en est question ici.

**Le président:** Je crois que la meilleure solution serait de trouver un point à mi-chemin des deux grands continents.

Sénateurs, nous avons commencé tard et je ne voudrais pas garder les témoins trop longtemps. Des questions très importantes sont à l'ordre du jour après ce témoignage et nous devons absolument les régler aujourd'hui.

J'aimerais que la discussion progresse assez vite, puisque nous aurons environ trois quarts d'heure de travail relativement difficile après le départ des témoins.

**Le sénateur Milne:** Vous avez expliqué aujourd'hui que vous ne pouviez pas prendre de règlements avant d'acquiescer de l'expérience. Je ne vois pas de problème, mais vous avez ensuite dit que vous étiez en train de travailler sur des règlements généraux. Seront-ils en place dès l'adoption de ce projet de loi?

**Mme Wherry:** Peu de temps après.

**Le sénateur Milne:** C'est bien de prendre des règlements généraux, mais c'est une piètre consolation pour les agriculteurs, car ce sont eux, essentiellement, qui en subiront les conséquences.

Que pouvez-vous nous dire au sujet de la nature de l'indemnisation proposée pour apaiser la crainte des agriculteurs d'être les grands perdants dans toute cette affaire? Serait-il possible que le comité puisse examiner ces règlements?

**Mme Wherry:** Il est important de souligner que si les outils d'intendance fonctionnent comme ils le doivent, nous n'aurons peut-être pas à accorder d'indemnisation. Plus simplement dit, si nous devons verser des indemnités, c'est que nous n'aurons pas en quelque sorte réussi à travailler ensemble pour protéger les espèces.

**Le sénateur Milne:** C'est tout à fait vrai, mais c'est sans aucun doute ce qui va se passer.

**Mme Wherry:** Si cela arrive, les règlements généraux d'indemnisation seront prêts peu de temps après la promulgation de la loi si bien que les personnes visées auront le droit de présenter des demandes d'indemnisation. Le projet de loi prévoit que le ministre peut agir de la sorte conformément aux règlements; il faut donc que des règlements existent. Ils expliqueront simplement la procédure à suivre pour présenter de telles demandes. Ces règlements ne seront pas beaucoup plus compliqués.

**Le président:** Ma question fait suite à celle du sénateur Milne. Quelle serait la date à laquelle les règlements généraux devraient en principe être prêts?

**Mme Wherry:** Ce serait peu de temps après l'adoption du projet de loi.

**The Chairman:** That is somewhat uncertain. When do think the regulations might be ready for someone to look at them?

**Ms. Wherry:** I do not have a specific date in front of me or in mind. It is our intention to work with all affected parties to have the general compensation regulations ready to be proclaimed soon after proclamation of the act. We will actually be out talking to people about the contents of the bill before the act is proclaimed.

**The Chairman:** I am sorry to press the point, but we do not know when proclamation might be. If you were guessing, would you say it would be weeks, months or days after?

**Ms. Wherry:** Do you mean after proclamation?

**The Chairman:** No, from today. Passing the bill is not conditional on divining what the general regulations are going to be.

**Senator Kenny:** Are those already written?

**The Chairman:** Do they exist? How soon can we look at them, regardless of when the bill is promulgated?

**Ms. Wherry:** We do not have a draft general compensation regulation now. As I say, we are working on it. We can certainly get back to you with that further information.

**The Chairman:** Will you let us know when you think they might be ready?

**Ms. Wherry:** Yes.

**Senator Milne:** To continue the same line of questioning, you talk about fair and reasonable principles. What sort of principles are you talking about if someone is denied the use of a block of their property? Would the market value of the property be a consideration?

**Ms. Wherry:** I will turn this question over to Mr. Near. I would point out, however, in terms of whether or not you can define, in law, what is fair and reasonable or how a court would interpret those kinds of words, we are talking about restrictions on the use of land, we are not talking about expropriating somebody's land. If we were talking about expropriating somebody's land, then we would be using phrases like, "fair market value."

**Senator Milne:** If you were placing restrictions on the use of someone's land so that they would no longer use it at all, they would, therefore, be just the caretaker of that land, so perhaps, the fair market value is a good principle to start from.

**Ms. Wherry:** It is unlikely that it would involve all of the land held by a particular person. Most likely, we would be dealing with a small portion. You might suggest that a farmer have his cattle graze on a particular area for three months of the year. More than likely, that would be the kind of circumstances that we would be talking about.

I would point out that, if we ever did get to expropriation, the Expropriations Act would deal with that.

**Senator Milne:** I know that.

**Le président:** C'est quelque peu incertain. Quand croyez-vous que les règlements pourront être examinés?

**Mme Wherry:** Je n'ai pas de date précise dans mes documents ni en tête. Nous avons l'intention de travailler avec toutes les parties concernées afin que les règlements généraux d'indemnisation puissent être promulgués immédiatement après la promulgation de la loi. En fait, nous allons consulter les gens au sujet du contenu du projet de loi avant la promulgation de la loi.

**Le président:** Je suis désolé d'avoir à insister, mais nous ne savons pas quand la loi sera promulguée. Spontanément, diriez-vous d'ici quelques semaines, quelques mois ou quelques jours?

**Mme Wherry:** Vous voulez dire après la promulgation?

**Le président:** Non, à partir d'aujourd'hui. Il ne suffit pas de deviner la teneur des règlements généraux pour adopter le projet de loi.

**Le sénateur Kenny:** Sont-ils déjà rédigés?

**Le président:** Existent-ils? Quand pourrions-nous les examiner, indépendamment de la date de promulgation du projet de loi?

**Mme Wherry:** Nous n'avons pas pour l'instant d'ébauche du règlement général d'indemnisation. Comme je l'ai dit, nous y travaillons et nous pourrions certainement vous donner plus de détails à ce sujet.

**Le président:** Nous ferez-vous savoir quand, selon vous, ils pourraient être prêts?

**Mme Wherry:** Oui.

**Le sénateur Milne:** Toujours dans le même ordre d'idées, vous parlez de principes justes et équitables. De quels principes s'agit-il si on refuse à quelqu'un d'utiliser une partie de sa propriété? La valeur marchande de la propriété sera-t-elle prise en considération?

**Mme Wherry:** Je vais demander à M. Near de répondre à cette question. Toutefois, j'aimerais souligner qu'en ce qui concerne la possibilité de définir ou non, en droit, ce qui est juste et équitable, ou d'indiquer la manière dont un tribunal interpréterait ces termes, il ne faut pas oublier que l'on parle ici de restrictions quant à l'utilisation des terres et non d'expropriation. S'il était question d'expropriation, on utiliserait alors des expressions telles que «juste valeur marchande.»

**Le sénateur Milne:** Si les propriétaires ne peuvent plus exploiter leurs terres en raison de l'imposition de certaines restrictions, ils n'en deviennent que les intendants. Il est donc peut-être bon de partir du principe de juste valeur marchande.

**Mme Wherry:** Il est peu probable que ces restrictions s'appliquent à l'ensemble des terres d'un propriétaire, mais plutôt à une petite partie. Par exemple, on pourrait demander à un agriculteur de faire paître son bétail sur une terre en particulier pendant trois mois de l'année. C'est ce genre de situation qui semble le plus probable.

Je ferais remarquer que si l'on en venait à l'expropriation, c'est la Loi sur l'expropriation qui serait invoquée.

**Le sénateur Milne:** Je le sais.



**Ms. Wherry:** I am not saying we would not use the fair market value if that were the relevant measure to use, given that specific circumstance.

**Senator Milne:** I believe that under the Expropriations Act, you would have to do that.

However, if you want that farmer to act as steward of the land, you would still have to pay him a fair and reasonable sum. I want to know what the definition is for “fair and reasonable,” given that he can no longer use that land for the purpose for which he has been accustomed to using it and making money off of it.

**Ms. Wherry:** I would just point out that, in terms of when the stewardship approach was first tried, yes, those efforts and that kind of offer that you were trying to work out to get the stewardship approach to work would have to be made to work it out at that stage, then, too.

**Mr. Near:** It is important to realize that critical habitat is determined after a process to determine what is the critical habitat in either a recovery strategy or an action plan, or in very rare circumstances, an emergency type of situation.

Then the process would be to directly contact the person that may be affected by such a designation of critical habitat and see if they can enter into a conservation agreement with that person, to compensate that person through a stewardship agreement without invoking the safety net or any of these other more, if you like, heavy-handed aspects of the bill.

If, as you say, that does not work, and there is no agreement with respect to compensation, to use your example, if a person had 2,000 acres, and we were asking that person to take 100 acres out of production, we are told that we could calculate based on a per-acreage take of the 2,000 acres and then calculate it as a percentage, and we could arrive at a figure that would be fair and reasonable under the circumstances.

**Senator Milne:** Am I to understand from what you said to begin with, though, that even if it was not taking land out of production, but if a person was going to be acting responsibly as a steward of that land, you would compensate them also for that? I believe that is what you said.

**Mr. Near:** No, there would have to be some indication of a loss that could be calculated in order to indicate compensation.

**The Chairman:** The bill states that there will be compensation in the case of, in effect, demonstrable loss, which is reasonable.

**Senator Kenny:** I did not see the words “wildly generous” anywhere in the bill.

You look like nice people, but you could scare some people by coming up with a bill like this. Someone must deal with the burden of demonstrating reasonable value in connection property. A farmer may have 100 acres, and you may only want to mess with 10 of those 100 acres, but if that area is eliminated, it may, in fact, constitute a lot more than 10 per cent of the acreage. I do not see a sense of generosity. In fact, we are

**Mme Wherry:** Je ne dis pas que l'on ne se servirait pas de la juste valeur marchande si l'on devait prendre de telles mesures compte tenu de la situation.

**Le sénateur Milne:** Je crois qu'en vertu de la Loi sur l'expropriation, c'est ce que vous devriez faire.

Toutefois, si vous voulez que l'agriculteur agisse en tant qu'intendant du terrain, vous devriez tout de même lui verser une somme juste et équitable. J'aimerais connaître la définition de l'expression «juste et équitable», étant donné qu'il ne pourrait plus exploiter ces terres de la même façon qu'auparavant et comme source de revenus.

**Mme Wherry:** Je tiens seulement à préciser que lorsque le concept d'intendance a été mis à l'essai, les efforts que vous avez déployés dans ce sens doivent de nouveau l'être à cette étape-ci.

**M. Near:** Il importe de comprendre que c'est au terme d'un processus suivi dans le cadre d'un programme de rétablissement ou d'un plan d'action ou, dans de très rares circonstances, en cas de situation d'urgence, que l'on peut définir ce qu'est l'habitat essentiel.

Ensuite, il s'agit de communiquer directement avec le propriétaire visé et de voir s'il est possible d'arriver à un accord de conservation afin qu'il puisse être dédommagé, en application d'un accord d'intendance, sans avoir à invoquer le filet de sécurité ou toute autre mesure plus rigide du projet de loi.

Si, comme vous le dites, cela ne fonctionne pas et, pour reprendre votre exemple, qu'aucune entente en matière d'indemnisation n'intervient dans le cas d'un propriétaire de 2 000 acres de terres et qu'on lui demande de retirer 100 acres de la production, on pourrait — nous dit-on — calculer le pourcentage que représentent ces 100 acres par rapport à la superficie totale de 2000 acres, et arriver ainsi à un chiffre juste et équitable.

**Le sénateur Milne:** Dois-je comprendre d'après ce que vous avez dit pour commencer que même si aucune partie des terres n'est retirée de la production, mais que le propriétaire joue le rôle d'intendant de ces terres, vous lui accordez tout de même une indemnisation? Je crois bien que c'est ce que vous avez dit.

**M. Near:** Non, il faudrait qu'il ait subi une perte que l'on puisse calculer afin d'arriver à un montant d'indemnisation.

**Le président:** Le projet de loi prévoit le versement d'indemnités en cas de perte démontrable, ce qui est équitable.

**Le sénateur Kenny:** Il n'est pas question de générosité sans bornes dans le projet de loi.

Vous semblez être de bonne foi, mais vous pourriez en effrayer plus d'un avec un tel projet de loi. La responsabilité de prouver la valeur équitable doit bien incomber à quelqu'un. Par exemple, même si vous ne voulez que 10 acres d'un terrain de 100 acres, il est possible qu'en fait, la parcelle éliminée représente bien plus que 10 p. 100 de la superficie totale. Je n'y vois aucune générosité. En fait, nous sommes économes et protégeons l'argent des

frugal, we are thrifty, and we are going to protect the taxpayer's dollar, which are all important values. We might not be inclined to help somebody through a difficult period of time.

Someone who must demonstrate fair market value is probably not going to spend a lot of money doing that, and will certainly lose a lot of sleep trying to figure out how to put forward arguments to protect their investment so that they can continue to live in a way that they might have expected, had you or other people not arrived on the scene and pointed out a problem. How would you address that situation?

**Ms. Wherry:** I would like to add, again, that through the recovery efforts, the whole intent is to have all affected people at the table when we are working out the recovery, identifying the critical habitat, evaluating the various options, looking at the socio-economic, et cetera. It is at that stage where the cost of specific activities that would be detrimental to critical habitat would be worked out.

**Senator Kenny:** How much will these people be paid? How much will a farmer, who is losing his land, be paid to sit at the table to talk to you about this, or is he volunteering time that he might be working on the farm to do it? Are you expecting him to enter into these negotiations just as a freebie, or will you acknowledge that his time is valuable and that you are taking him away from his farm to talk about matters that are important to his life? Will you compensate him for that because he could be doing something else that would earn him money?

**Ms. Wherry:** The basis of this legislation is that it protects species at risk and the critical habitat. It is a public good, and we all work on the basis that we are doing this for a public good. That is not the answer. That is not the be-all and end-all, but just a little reminder that we are doing it for a public good.

As I said, we are working together at the recovery stage to try to identify socio-economic costs and what it would cost to the individuals involved, notwithstanding your good points about the person's time involved.

**Senator Kenny:** Could he send in a tax receipt for the time lost?

**Ms. Wherry:** The only other comment I would make is that we brought in three or four different experts throughout the last few years to try to help us on the compensation side of things. We consulted experts in land valuation, which is the basis of the kind of questions you are raising. All three experts we brought in told us that the procedures in place are all well worked out, whether it is fair market value or whatever it is, in terms of restrictions on land use at specific times of the year for specific activities. They assured us that there are established ways of doing this.

These kinds of land assessors and evaluators would assist at the recovery stage. It makes more sense to work it out at the recovery stage with the people affected and to try to get their cooperation

contribuables, ce qui est aussi important. Nous ne sommes peut-être pas disposés à aider quelqu'un qui traverse une période difficile.

Celui qui doit démontrer la juste valeur marchande ne va probablement pas dépenser beaucoup d'argent pour ce faire et va certainement perdre de précieuses heures de sommeil en essayant de trouver des arguments susceptibles de lui permettre de protéger son investissement, afin de continuer à vivre comme il l'avait prévu, avant que d'autres n'interviennent pour souligner un problème. Comment régleriez-vous une telle situation?

**Mme Wherry:** J'aimerais ajouter, une fois de plus, que le programme de rétablissement vise à réunir toutes les personnes touchées lorsque nous examinons la question du rétablissement, identifions les habitats essentiels, évaluons les diverses options, les facteurs socio-économiques, etc. C'est à ce stade que serait défini le coût des activités nuisibles à l'habitat essentiel.

**Le sénateur Kenny:** Combien vont recevoir ces gens? Quelle somme va recevoir un agriculteur — qui perd ses terres — pour discuter avec vous? Donne-t-il de son temps, alors qu'il pourrait le consacrer aux travaux de la ferme? Croyez-vous qu'il va vous faire cadeau de son temps pour participer à ces négociations, ou allez-vous reconnaître que son temps est précieux et que vous l'éloignez de sa ferme lorsque vous lui demandez de venir discuter avec vous de questions qui sont très importantes pour lui? Allez-vous lui verser une indemnité, du fait qu'il aurait pu faire autre chose de rentable?

**Mme Wherry:** La loi vise essentiellement la protection des espèces menacées et de l'habitat essentiel. Il s'agit d'un bien public, et nous travaillons tous en vue de protéger le bien public. Ce n'est pas la réponse. Ce n'est pas le but ultime, mais seulement un petit rappel: nous travaillons tous pour le bien public.

Comme je l'ai dit, nous travaillons ensemble à l'étape du programme de rétablissement pour essayer de calculer les coûts socio-économiques et les coûts supportés par les personnes visées, même si vos remarques au sujet du temps sont pertinentes.

**Le sénateur Kenny:** Pourront-ils envoyer un reçu aux fins d'impôt pour le temps perdu?

**Mme Wherry:** J'ajouterais simplement que nous avons eu recours aux services de trois ou quatre experts ces dernières années pour qu'ils nous aident à définir le côté indemnisation. Nous avons consulté des experts de l'évaluation foncière, laquelle fondamentale en ce qui concerne les questions que vous posez. Les trois experts que nous avons consultés nous ont dit que les modalités en place sont bien définies, qu'il s'agisse de juste valeur marchande ou autre, en matière de restrictions imposées quant à l'utilisation des terres à certaines périodes de l'année pour des activités particulières. Ils nous ont certifié qu'il existe des usages établis à cet égard.

Ces espèces d'experts et d'évaluateurs apporteraient une aide à l'étape du rétablissement. C'est plus logique de régler cela à l'étape de rétablissement avec les gens touchés et d'essayer

with a voluntary approach, as opposed to bringing in the prohibition and then having to do it through the compensation route.

**The Chairman:** Does anyone have money in mind as an inducement to arrive at a negotiated agreement?

**Ms. Wherry:** We have the Habitat Stewardship Program, which currently has \$45 million over five years.

**Senator Kenny:** In fairness, the officials who participate in this will be paid. Their expenses will be covered. None of you would go and do it for free, even though it is a public good, and you are public-spirited people.

Can you share with us the studies that the assessors gave you that show that there is a fair method that would leave the person who is impacted whole? We are talking about disrupting someone's life in a fundamental way. We are asking them to come and make a case, but are we taking care of them so that they can make the case?

**Mr. Simon Nadeau, Scientific Adviser, Environment Canada:** Maybe I can complement Ms. Wherry's answer. This bill requires recovery planning, of which critical habitat identification is a component, but this is not the beginning of recovery planning. We have about 12 years of experience in Canada in recovery planning, and we have involved different people who are not, as you said, paid to attend these meetings. We do not have a clear policy in terms of supporting people. However, we have done that from time to time when people have requested it, especially when we realize there is a substantial cost involved in participation, and that it is not their responsibility to perform recovery planning.

The act will require us to involve landowners and people who will possibly be affected down the road by recovery implementation, so we will have to look at this important question.

**Senator Kenny:** My concern is that there are many precedents where the government has funded groups so that they could become involved in a policy development process. The act, in the abstract, sounds fine, until you put yourself in the shoes of someone who is the affected by the act and is being asked to behave in a public-spirited way.

I have a fear that down the road there will be people who will feel jerked around — not because of these officials here — but simply because they happen to deal with an official who is enforcing an act that has a lot of power in it. We are in the process of setting the tone and setting the approach. Can we set a tone and an approach that would lean in favour of generosity and assistance towards the people whose assistance we want in this stewardship, and not just say that it is their civic duty?

d'obtenir leur coopération avec une approche volontaire, plutôt que d'intervenir avec des interdictions, pour devoir ensuite verser une indemnité.

**Le président:** Est-ce qu'il y a quelqu'un qui envisage la solution monétaire pour encourager la conclusion d'une entente négociée?

**Mme Wherry:** Nous avons le programme de gérance de l'habitat, qui a actuellement un budget de 45 millions de dollars sur cinq ans.

**Le sénateur Kenny:** Disons les choses telles qu'elles sont, les représentants qui y ont participé seront payés. Leurs frais seront remboursés. Aucun de vous n'irait faire cela gratuitement, même si c'est pour le bien public, et vous êtes des gens dévoués à l'intérêt public.

Pourriez-vous nous parler des études que les évaluateurs vous ont données, qui démontrent qu'il existe une méthode équitable qui n'enlèverait rien à la personne touchée? Nous parlons ici de perturber en profondeur la vie de certains. Nous leur demandons de venir exposer leur situation, mais est-ce que nous leur donnons les moyens de préparer leur dossier?

**M. Simon Nadeau, conseiller scientifique, Environnement Canada:** Peut-être puis-je ajouter quelque chose à la réponse de Mme Wherry. Le projet de loi exige la planification du rétablissement, et le recensement de l'habitat essentiel en est une composante, mais ce n'est même pas encore le début de la planification du rétablissement. Nous avons environ 12 ans d'expérience, au Canada, en matière de planification du rétablissement, et nous avons fait participer les gens qui ne sont pas, comme vous dites, payés pour assister à ces réunions. Nous n'avons pas de politique claire en ce qui concerne le soutien de ces gens. Cependant, nous avons fait cela de temps à autre, lorsqu'on nous l'a demandé, particulièrement quand nous constatons que la participation entraîne des coûts importants, alors que ce n'est pas leur responsabilité de planifier le rétablissement.

Le projet de loi exigera que nous fassions participer les propriétaires fonciers et les personnes qui pourraient être touchées, à un moment ou un autre, par la mise en oeuvre du rétablissement, alors il nous faudra examiner cette importante question.

**Le sénateur Kenny:** Ce qui me préoccupe, c'est qu'il y a eu beaucoup de précédents, où le gouvernement a financé des groupes pour qu'ils puissent participer au processus d'élaboration d'une politique. La loi, dans l'abstrait, semble correcte, jusqu'à ce qu'on se mette à la place de quelqu'un qu'elle touche et à qui on demande d'agir dans l'intérêt public.

Je crains qu'au bout du compte, il y ait des gens qui se sentiront tirillés — pas à cause des représentants officiels qui sont ici — mais simplement parce qu'ils ont affaire à quelqu'un qui applique une loi qui a beaucoup de pouvoir. Nous sommes en voie de déterminer la rigueur et l'approche. Est-ce que nous pourrions les déterminer de manière à favoriser la générosité et l'aide aux personnes dont nous voulons avoir le concours dans cette démarche, plutôt que de simplement affirmer que c'est leur devoir civique?

**The Chairman:** Could you undertake to get a few scenarios you think will be typical and respond through the clerk to us about what might happen in those circumstances? Examples might be the farmer or the woodlot operator who is finding that a portion of his land is being taken out of production, or the production from it will be somewhat reduced. How will this person get to wherever he has to go to negotiate with your folks?

**Senator Christensen:** There may be mining claims.

**The Chairman:** Yes, there could be mining claims and other provable losses incurred.

**Senator Kenny:** Could you indicate how many hours are involved and how much it costs to prove a loss? How do you prove a negative?

**The Chairman:** I can prove a loss from time to time.

**Senator Kenny:** If you have not incurred it, someone might disagree with you.

**The Chairman:** It is a process of negotiation. We are asking for a description of what might happen in a typical scenario with regard to that negotiation. It may lead us to further questions. It may also answer our questions.

**Senator Kenny:** However, one side negotiating has all of the resources of the federal government, and the other side has, perhaps, only his or her spouse.

**The Chairman:** That is exactly my question. Witnesses, you understand the nature of the question: Will we disadvantage someone to whom this act might apply to the extent of having them bear the costs of negotiations and proving potential losses, whatever they might be? We would like to hear from you on that. We may ask you to come back and talk to us about it. If you can send an answer to that question through the clerk, I would be grateful.

**Senator Cochrane:** Have you already had nationwide consultation with the provinces, the territories and the Aboriginal people?

**Ms. Wherry:** We did in developing the bill, yes.

**Senator Cochrane:** What was the reaction of the stakeholders? I am particularly interested in forestry, because my province has several paper mills. What reaction did you get from the forestry people, or the people who depend on those areas for their livelihood?

**Ms. Wherry:** The reaction throughout nine years has varied, depending on the version of the bill, but, by and large, one of the biggest things we heard from the forest companies, et cetera, was they were very much asking for the bill to have a stewardship-first approach to protect critical habitat, with a complementary habitat stewardship program and funding to encourage that

**Le président:** Est-ce que vous pourriez rassembler quelques scénarios typiques d'après vous, et nous répondre par l'entremise du greffier au sujet de ce qui pourrait arriver dans ces situations? Ce pourrait être des exemples d'un agriculteur ou du propriétaire d'un terrain boisé dont une part des terres est soustraite à la production, ou dont la production sera quelque peu réduite. Comment cette personne se rendra là où il faut pour négocier avec vous?

**Le sénateur Christensen:** Il pourrait y avoir des concessions minières.

**Le président:** Oui, il pourrait y avoir des concessions minières, et d'autres pertes subies qui peuvent être prouvées.

**Le sénateur Kenny:** Pourriez-vous dire combien d'heures et combien d'argent cela prend pour prouver une perte? Comment pourriez-vous démontrer un facteur négatif?

**Le président:** Je peux prouver une perte de temps à autre.

**Le sénateur Kenny:** Si vous ne l'avez pas subie, quelqu'un pourrait ne pas être d'accord avec vous.

**Le président:** C'est un processus de négociation. Nous demandons une description de ce qui pourrait arriver dans un scénario typique en ce qui concerne cette négociation. Peut-être cela amènera-t-il d'autres questions, mais nous pourrions aussi obtenir réponse à nos questions.

**Le sénateur Kenny:** Cependant, l'une des parties à la négociation a toutes les ressources du gouvernement fédéral et l'autre partie n'a peut-être que son conjoint ou sa conjointe pour l'appuyer.

**Le président:** C'est exactement l'objet de ma question. Les témoins, vous comprenez la nature de la question: est-ce que nous désavantagerons quelqu'un à qui cette loi pourrait s'appliquer dans la mesure où cette personne devra défrayer les coûts des négociations et prouver les pertes potentielles, quelles qu'elles soient? Nous aimerions savoir ce que vous en pensez. Nous pourrions vous demander de revenir nous en parler. Si vous pouvez envoyer une réponse à cette question par l'entremise du greffier, je vous en serais reconnaissant.

**Le sénateur Cochrane:** Avez-vous déjà eu une consultation à l'échelle nationale, avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones?

**Mme Wherry:** Nous l'avons fait au moment de la rédaction du projet de loi, oui.

**Le sénateur Cochrane:** Quelle a été la réaction des intervenants? Je m'intéresse particulièrement au secteur forestier, parce que ma province a plusieurs usines de papier. Quelle a été la réaction des gens du secteur, ou ceux dont la subsistance en dépend?

**Mme Wherry:** La réaction, au fil de neuf années, a varié selon la version du projet de loi mais, en général, ce que nous avons surtout entendu des compagnies forestières et autres, c'est qu'elles voulaient que le projet de loi ait une approche principalement axée sur l'intendance pour protéger l'habitat essentiel, avec un programme complémentaire de gérance de l'habitat et le

involvement. They also wanted very much to be involved in the recovery process, which the bill requires. We heard those comments over and over.

**Senator Cochrane:** Was the industry receptive to having a stewardship approach?

**Ms. Wherry:** They very much wanted a stewardship approach first to protect critical habitat.

**The Chairman:** A carrot as opposed to a stick, to use the minister's words?

**Ms Wherry:** Yes, for the first approach.

**Senator Watt:** The issue that I will start off my questioning with is the groundbreaking involvement of the Aboriginal people. Are you starting to break through in terms of convincing them?

**Ms Wherry:** In terms of developing this bill, the involvement of the Aboriginal peoples, the participation in developing it, we consider it to be quite groundbreaking. The groups we have worked with consider it to be quite groundbreaking.

About four years ago a number of Aboriginal organizations came to one of our first workshops and, through that process, we developed an Aboriginal working group on species at risk. All the national Aboriginal organizations and some regional organizations participate in this Aboriginal working group. They meet about three times a year, and they have been involved in all stages of developing the bill. The lawyers for the Aboriginal organizations have reviewed the draft text. I do not believe that had ever been done before.

**Mr. Near:** You need the specific approval of cabinet in order to share draft legislation. The minister sought and obtained such authority, which is highly unusual except for legislation dealing with a particular land claim. Draft legislation was shared in this case with Aboriginal peoples and with the provinces before the bill was tabled. I can personally attest to a meeting where there must have been at least a dozen counsel for the various Aboriginal groups from across the country going through the draft bill line by line prior to it being tabled in the House.

**Senator Watt:** While I am asking you questions, keep in mind that I am from the North. I am not always informed about what participation the Aboriginal people have had, especially those who live in the Arctic. I am talking about Nunavut and Nunavik, including Labrador.

They have a problem with a matter that has been dealt with by Fisheries and Oceans. The people who have come to me have highlighted the fact that there is not enough scientific information to back up the decision to put certain species on the endangered species list. For example, the question of the beluga has been an ongoing issue for quite some time.

How do you satisfy yourselves when you are talking about scientific-based species assessment? I would imagine that satisfactory scientific information would have to be used in order to put certain species on the endangered species list.

financement approprié pour encourager cette participation. Elles voulaient aussi vraiment participer au processus de rétablissement, ce que le projet de loi exige. Nous avons entendu ces commentaires à maintes reprises.

**Le sénateur Cochrane:** Est-ce que l'industrie était réceptive à une approche d'intendance?

**Mme Wherry:** Elle était très favorable à une approche d'intendance en premier lieu, pour protéger l'habitat essentiel.

**Le président:** Une carotte plutôt qu'un bâton, pour utiliser l'expression du ministre?

**Mme Wherry:** Oui, pour commencer.

**Le sénateur Watt:** J'entamerai mes questions sur le sujet de la participation innovatrice des peuples autochtones. Est-ce que vous arrivez un peu à les convaincre?

**Mme Wherry:** Pour ce qui est de la préparation de ce projet de loi, la participation des peuples autochtones, leur participation à sa rédaction, nous considérons que c'est tout à fait novateur. Les groupes avec lesquels nous avons travaillé considèrent que c'est sans précédent.

Il y a environ quatre ans, plusieurs organisations autochtones ont assisté à l'un de nos premiers ateliers et, de là, nous avons créé un groupe de travail autochtone sur les espèces en péril. Toutes les organisations autochtones nationales et certaines organisations régionales ont participé à ce groupe de travail autochtone. Il se réunit environ trois fois par année et il a participé à toutes les phases de la préparation du projet de loi. Les avocats des organisations autochtones en ont examiné l'avant-projet. Je ne crois pas que ce soit jamais arrivé auparavant.

**M. Near:** Il faut l'aval spécifique du Cabinet pour diffuser l'avant-projet d'une loi. Le ministre a demandé et obtenu cette autorisation, ce qui est très inhabituel si ce n'est pour les mesures législatives qui concernent une revendication territoriale particulière. L'avant-projet de loi a été, dans ce cas, présenté aux peuples autochtones et aux provinces avant le dépôt du projet de loi. Je peux personnellement attester d'une réunion où il doit y avoir eu au moins une douzaine de conseillers juridiques de divers groupes autochtones de tout le pays, qui ont épluché l'avant-projet de loi ligne par ligne avant qu'il soit déposé à la Chambre.

**Le sénateur Watt:** Pendant que je vous pose des questions, n'oubliez pas que je viens du Nord. Je ne suis pas toujours informé de la participation des peuples autochtones, particulièrement de ceux qui vivent dans la région arctique. Je parle du Nunavut et du Nunavik, avec le Labrador.

Ils ont un problème avec quelque chose que le ministère des Pêches et des Océans a déjà eu à traiter. Les gens qui sont venus me voir ont souligné le fait qu'il n'y a pas assez d'information scientifique pour étayer la décision d'inscrire certaines espèces sur la liste des espèces en péril. Par exemple, la question du béluga est en discussion depuis déjà pas mal de temps.

Que pouvez-vous juger satisfaisant lorsqu'il s'agit d'évaluation scientifique des espèces? Je suppose qu'il faudrait des données scientifiques satisfaisantes pour justifier l'inscription de certaines espèces sur la liste des espèces en péril?

**Mr. Nadeau:** The legislation depends on the work of the committee, and the Status of Endangered Wildlife in Canada, to provide that independent scientific advice as to whether or not the species it assesses are endangered, threatened or of special concern. In a case like the beluga, I believe that COSEWIC, based on the information it had access to at the time it reviewed the status of that species, came to the conclusion that it was at risk. Maybe we should turn to the DFO officials about that specific case, but that is the process on which SARA is based.

**The Chairman:** There is also, as we understand, Aboriginal consultation that goes on in this specifically identified group. Were they consulted with respect to the beluga?

**Mr. Nadeau:** I cannot answer that question.

**Senator Watt:** Mr. Chairman, I do believe that they have not only been consulted, but they have also been dealing with this for quite a number of years now, and they still have not gotten to the bottom of it because the Inuit in the Arctic are basically saying to Fisheries and Oceans that there is now scientific information to back you up and to go ahead and put it on the endangered species list.

Fisheries and Oceans has won the argument by saying that, even though there is insufficient scientific information to back up the argument, we could not do it anyway. The go ahead is partially sanctioned by the Inuit, but the question of compensation has arisen. That brings me to a question similar to that asked by Senator Milne about compensation. She asked, "How do you deal with compensation?" I will ask you a similar question, but related to an actual species and not the land.

Let us say a species is put on the endangered species list, and that species is still, today, a traditional part of the livelihood of the people. It is their bread and butter. When that is taken away, how would the stewardship concept you talked about, which is two parties agreeing to undertake to do certain things, be addressed in this proposed legislation so that there would definitely be compensation? You are not talking about something you can work out. Maybe you can analyze it in such a way that you can come up with harmony at the end of the day, but on this you are taking away something that is the bread and butter of the people.

As an example, Mr. Chairman, this practice already occurs. The government made available \$50,000. That \$50,000 was supposed to equip the hunters to go quite a distance away. The community authorities got together to decide what to do with the \$50,000. It will not even allow them to get to where they are being asked to go. It is not enough money. They used that \$50,000 to purchase the skin of the beluga from Rankin Inlet.

I think we had better be careful about this, because you are, in a sense, affecting the economy of certain people by helping others.

**M. Nadeau:** La loi se fonde sur les travaux du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada pour fournir cet avis scientifique indépendant, à savoir si oui ou non les espèces qu'il évalue sont en péril, menacées ou font l'objet de préoccupations particulières. Dans un cas comme celui du béluga, il me semble que le COSEPAC, d'après l'information qu'il avait au moment de l'examen de la situation de cette espèce, est parvenu à la conclusion qu'elle est en péril. Peut-être devrions-nous poser la question aux représentants du MPO au sujet de ce cas particulier, mais c'est le processus sur lequel est fondée la Loi sur les espèces en péril.

**Le président:** D'après ce que nous avons compris, une consultation des Autochtones est aussi en cours dans ce groupe particulier. Ont-ils été consultés au sujet du béluga?

**M. Nadeau:** Je ne pourrais pas répondre à cette question.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le président, je crois que non seulement ils ont été consultés, mais ils s'intéressent au sujet depuis déjà plusieurs années maintenant, et ils ne sont toujours pas parvenus au fond de la question parce que les Inuits de l'Arctique disent en fait au ministère des Pêches et des Océans qu'il n'y a pas de données scientifiques pouvant justifier l'inscription du béluga sur la liste des espèces en péril.

Le ministère des Pêches et des Océans a remporté la manche en disant que même s'il y avait suffisamment de données scientifiques, on ne pourrait pas le faire de toute façon. Le feu vert doit être partiellement sanctionné par les Inuits, mais la question de l'indemnisation s'est posée. Ceci m'amène à une question similaire à celle qu'a posée le sénateur Milne au sujet de l'indemnisation. Elle a demandé ce que vous comptiez faire en matière d'indemnisation. Je vous poserai la même question, mais en rapport avec une espèce en particulier et non pas avec le territoire.

Disons qu'une espèce est inscrite sur la liste des espèces en péril, et que cette espèce fait toujours, de nos jours, partie des moyens de subsistance du peuple. C'est leur pain et leur beurre. Lorsqu'on leur enlève ceci, comment le principe d'intendance dont vous avez parlé, selon lequel deux parties conviennent de certaines mesures, peut-il être intégré à cette loi qui est proposée de manière à ce qu'il y ait réellement indemnisation? Vous ne parlez pas d'une solution possible. Peut-être pouvez-vous analyser la situation de telle manière que vous pouvez trouver l'harmonie au bout du compte, mais ce faisant, vous enlevez quelque chose qui est le pain et le beurre du peuple.

Par exemple, monsieur le président, cette pratique se fait déjà. Le gouvernement a versé 50 000 \$. Ces 50 000 \$ étaient censés équiper les chasseurs pour qu'ils puissent aller assez loin. Les autorités de la collectivité se sont réunies pour décider quoi faire de ces 50 000 \$. Cela ne suffira même pas à leur permettre d'aller là où on veut qu'ils aillent. Ce n'est pas assez d'argent. Ils ont utilisé ces 50 000 \$ pour acheter la peau des bélugas de Rankin Inlet.

Je crois que nous aurions intérêt à faire attention à ce sujet, parce que, dans un sens, les mesures que vous prenez pour aider certains ont des répercussions sur l'économie d'autres collectivités.

I want to make sure, Mr. Chairman, this is clearly addressed because the people in the North know that, regardless of what we say, this bill will be passed. The only recourse available to us is to ask how our needs will be satisfied. If something is taken away from us, will we be compensated, and will the compensation be enough to satisfy the people?

**The Chairman:** Do you anticipate that those questions will be answered in the regulations? Is that where the answer to that question will appear?

**Mr. Near:** If I might address one question with respect to the type of loss, we were careful in drafting the actual section on compensation to just refer to losses. It is not tied to anything in particular. It does not have to be land-based, or if there is an identifiable loss as a result of extraordinary impact of the critical habitat prohibitions, then a claim can be made and the minister could compensate.

I believe the senator referred to land-based. It is a loss. In one of the many consultations that I have attended on this there was a person who had experience with trying to calculate losses with respect to Aboriginal loss of harvest, for example. I am no expert in trying to calculate that loss, but the legislation does not restrict —

**Senator Watt:** If you are going to look at this in terms of calculating the loss, then that is one of the prime responsibilities that has been dealt with in our modern land claims agreements. In effect we do have a pro-management responsibility with the federal government, if it is under the federal jurisdiction. If it is under provincial jurisdiction we also have a co-management arrangement with the provincial government authorities. I am referring to the people living in Nunavik and Nunavut. Unfortunately, Labrador still does not have that. They have not wrapped up their land claims yet.

**The Chairman:** When you are developing those scenarios, would you add that question to the list? I should like to know the loss, not to habitat, which we were discussing before, but the actual loss of access to animals or other things that might be harvested, whether they are flora or fauna, by Aboriginal peoples and the way in which you anticipate the regulations might address those questions.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, I wish to ensure that the witnesses understand what you are saying. Clause 64(2) in this bill covers the regulations that will define what areas will be covered and the various intricacies of compensation to be drawn up by the Governor in Council.

What the chairman asked was if we could see those regulations prior to passage of the bill. We know that you draw up regulations prior to the passage of a bill. Do you draw up the regulatory impact analysis statements prior to a bill being proclaimed? In other words, what the chairman has asked you to do is very important. If we could look at the proposed regulations, we would know what is in the bill. Right now, we do not know what is in the bill.

Je voudrais m'assurer, monsieur le président, que ce soit clairement tenu en compte parce que les gens du Nord savent que, quoi qu'ils disent, ce projet de loi sera adopté. Le seul recours qui nous est accessible est de demander comment nos besoins seront comblés. Si quelque chose nous est retiré, serons-nous indemnisés, et est-ce que l'indemnisation suffira à satisfaire le peuple?

**Le président:** Est-ce que vous prévoyez que la réponse à ces questions sera dans les règlements? Est-ce que c'est ainsi que la réponse sera donnée?

**M. Near:** Si je peux répondre à une question au sujet du type de perte, nous avons fait attention, dans le libellé de la partie qui traite d'indemnisation, à ne parler que des pertes. Ce n'est lié à rien en particulier. Il n'est pas nécessaire que ce soit lié au territoire, ou s'il y a une perte reconnaissable attribuable aux répercussions extraordinaires des interdictions liées à l'habitat essentiel, alors, une réclamation peut être faite et le ministre pourrait indemniser.

Je crois que le sénateur a parlé de territoire. C'est une perte. Dans l'une des nombreuses consultations auxquelles j'ai assisté, il y avait quelqu'un qui avait fait l'expérience d'essayer de calculer les pertes, comme la perte de récoltes pour les Autochtones, par exemple. Je ne suis pas expert en matière de calcul de ce genre de perte, mais la loi ne limite pas...

**Le sénateur Watt:** Si vous voulez aborder la question selon la perspective du calcul des pertes, alors c'est l'une des principales responsabilités dont nous avons traité dans nos ententes modernes relatives aux revendications territoriales. En réalité, nous avons effectivement la responsabilité de favoriser la gérance, avec le gouvernement fédéral, si c'est de juridiction fédérale. Si la question relève de l'autorité provinciale, nous avons aussi une entente de cogestion avec les autorités du gouvernement provincial. Je parle des gens qui vivent au Nunavik et au Nunavut. Malheureusement, le Labrador n'a encore rien de tel. Ils n'ont pas encore résolu leurs revendications territoriales.

**Le président:** Lorsque vous préparerez ces scénarios, pourriez-vous ajouter cette question à la liste? J'aimerais savoir l'ampleur de la perte, non pas en matière d'habitat, dont nous parlions plus tôt, mais la perte réelle d'accès pour les animaux ou autre chose qui pourrait être récolté ou capturé, que ce soit de la flore ou de la faune, par les peuples autochtones et la façon dont vous prévoyez que le règlement pourrait régler ces questions.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, j'aimerais m'assurer que les témoins comprennent ce que vous dites. Le paragraphe 64(2) de ce projet de loi parle des règlements qui définiront ce qui sera couvert et les diverses subtilités de l'indemnisation que le gouverneur en conseil devra définir.

Ce que le président demande, c'est si nous pourrions voir ces règlements avant l'adoption du projet de loi. Nous savons que vous préparez les règlements avant l'adoption du projet de loi. Est-ce que vous préparez des résumés d'étude d'impact de la réglementation avant la promulgation d'un projet de loi? Autrement dit, ce que le président vous demande est très important. Si nous pouvions examiner les règlements qui sont proposés, nous saurions ce qu'il y a dans le projet de loi. Actuellement, nous ne le savons pas.

Senator Watt's asked if a person would be compensated if, say, blue backs were declared a species at risk. If one is not allowed to harvest blue backs up North because of a regulation, just like netting, people would lose income. Will that be covered, for certain, under the compensation provisions?

**Ms Wherry:** I am becoming confused. If you are asking for the detailed compensation regulations, we will not be developing them until we have several years of experience. That is what we mean by "detailed compensation regulations."

**The Chairman:** We understand that. However, there will be framework regulations setting out the process by which that regime will evolve. Is that not the case?

**Mr. Near:** I can only speak from experience. It is not always the case that regulations are ready when a bill is passed. In some instances, where regulations are required in order to implement the bill, obviously those regulations would need to be in place.

Honourable senators have made the distinction between general regulations as to process and how one goes about applying for compensation from the minister. Some initial work has been started on those regulations, however, it is certainly not my information that draft regulations are anywhere near completion.

**The Chairman:** Do those initial scratchings contemplate the loss of actual flora and fauna with respect to people who live partly by harvesting them, as opposed to compensation for loss of productivity of land in the agricultural or mining sectors?

**Mr. Near:** As I indicated earlier, the legislation is not restricted to the loss of land. Losses are writ large for someone to apply to the minister for possible compensation.

**Ms Wherry:** There may be some confusion here in terms of the question being asked. Compensation only comes into play when there is a prohibition on destruction of critical habitat or an emergency order to protect critical habitat. The question being asked is whether compensation would come into play if someone were prohibited from killing a specific species. If that is the question you were asking, then the answer would be, "No, compensation is for protecting critical habitat."

I believe what Mr. Near was trying to say is that, if the activity that could destroy the critical habitat is someone harvesting a specific species in the exact area where the critical habitat is, and therefore someone could not harvest a species where that critical habitat has been identified, then the critical habitat prohibition and compensation would be triggered. However, if we are speaking about the general clauses, 32 to 34, of the bill, which say that one is prohibited from killing a specific species, the compensation provisions do not apply to that.

**Senator Watt:** What do they call the habitat where the belugas go to change their skin? There are certain locations, including Ungava Bay and Hudson Bay, where those whales go. Today we

Le sénateur Watt a demandé si quelqu'un peut être indemnisé si, disons, les baleines bleues étaient déclarées une espèce en péril. Si on ne peut pas chasser les baleines bleues dans le Nord à cause d'un règlement, comme dans le cas du filet, des gens perdraient des revenus. Est-ce que ce sera prévu, à coup sûr, dans les dispositions relatives à l'indemnisation?

**Mme Wherry:** Je suis un peu confuse. Si vous demandez les règlements détaillés en matière d'indemnisation, nous ne les aurons pas formulés avant d'avoir eu plusieurs années d'expérience. C'est ce que nous entendons par des règlements détaillés relatifs à l'indemnisation.

**Le président:** Je peux le comprendre. Par contre, il y aura un règlement cadre qui définira le processus par lequel ce régime évoluera. N'est-ce pas?

**M. Near:** Je ne peux que parler de mon expérience. Ce n'est pas toujours le cas, les règlements ne sont pas toujours prêts lorsqu'un projet de loi est adopté. Parfois, lorsque des règlements sont nécessaires pour l'entrée en vigueur du projet de loi, de toute évidence, ces règlements doivent être prêts.

Les honorables sénateurs ont fait la distinction entre les règlements généraux relatifs au processus et la manière dont quelqu'un peut demander une indemnité au ministre. Des travaux préliminaires ont été entrepris relativement à ces règlements, cependant, je n'ai certainement pas entendu dire qu'ils soient prêts d'être terminés.

**Le président:** Est-ce que dans ces travaux préliminaires, on envisage l'éventualité de la perte de flore et de faune en rapport avec les gens qui vivent en partie de leur récolte, par opposition à une indemnité pour la perte de productivité des terres dans les secteurs agricoles ou miniers?

**M. Near:** Comme je l'ai dit plus tôt, la loi n'est pas limitée à la perte du territoire. Les types de pertes sont assez variés pour que quelqu'un s'adresse au ministre pour en obtenir une éventuelle indemnité.

**Mme Wherry:** Il peut y avoir une certaine confusion dans la question qui est posée. L'indemnisation n'entre en jeu que lorsqu'il y a interdiction de destruction d'habitat essentiel ou s'il y a décret d'urgence pour protéger l'habitat essentiel. La question qui est posée, c'est s'il y aurait indemnisation si quelqu'un se faisait interdire de tuer une espèce particulière. Si c'est la question que vous posez, alors la question serait «Non, l'indemnisation est pour la protection de l'habitat essentiel».

D'après moi, M. Near essayait d'expliquer que si l'activité susceptible de détruire un habitat essentiel est liée à l'exploitation d'une espèce particulière dans l'aire précise où se situe cet habitat, ce qui ne devrait pas se faire, l'interdiction et l'indemnisation afférentes entrent en vigueur. Toutefois, si l'on parle des articles généraux 32 à 34 de la mesure, selon lesquels il est interdit d'abattre une espèce en particulier, les dispositions concernant l'indemnisation ne s'appliquent pas.

**Le sénateur Watt:** Comment appelle-t-on l'habitat où les bélugas vont pour faire peau neuve? Il y a certains endroits précis, notamment la baie d'Ungava et la baie d'Hudson où ces baleines



are prohibited from taking any species of whale from certain areas where the belugas usually go. I am not sure whether they would call that the beluga habitat.

**Mr. Nadeau:** There are two aspects to the protection of critical habitat. First, the area that is necessary for the survival or recovery of the species must be identified. We must then identify those activities that are likely to destroy the critical habitat. That does not mean that because critical habitat covers a given area that all activities within that area will be prohibited. We must demonstrate or have a belief that these activities will lead to the destruction of critical habitat.

It could be that all activities that are currently taking place in that area may continue. It will be case and species specific. I do not know what the case would be for beluga.

**Senator Baker:** In regard to what Senator Watt has been saying, clause 64(1) defines compensation states:

The Minister may, in accordance with the regulations, provide fair and reasonable compensation to any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application of.

(a) section 58, 60 or 61...

Turning to clause 60, it states:

(1) If a wildlife species has been classified as an endangered species or a threatened species...

When a species is classified as an endangered species, pursuant to what will be section 60, what would prevent compensation being paid in accordance with the wording of clause 64(1)?

Mr. Near, do you see clause 64(1) in regard to compensation?

**Mr. Near:** I am familiar with clause 64(1). Clauses 58, 60 and 61 address the destruction of critical habitat.

**Senator Baker:** I am sorry, they do not, sir. Clause 60(1) reads as follows:

(1) If a wildlife species has been classified as an endangered species...

The ramification of that clause is seen in clause 64(1), which states:

The Minister may, in accordance with the regulations, provide fair and reasonable compensation to any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application... of... section...60.

The application of clause 60 is when there has been a declaration of an endangered or threatened species.

**Mr. Near:** Perhaps I could speak to clause 60. Clause 60 states:

se rendent à cette fin. À l'heure actuelle, il est interdit de pêcher les baleines dans certains endroits habituellement fréquentés par les bélugas. Je ne suis pas certain qu'on pourrait appeler ça l'habitat du béluga.

**M. Nadeau:** La protection de l'habitat essentiel comporte deux aspects. Premièrement, il est nécessaire que l'aire essentielle à la survie et au rétablissement de l'espèce soit identifiée. Nous devons subséquemment établir quelles sont les activités susceptibles de détruire l'habitat essentiel. Ce n'est pas parce que l'habitat essentiel couvre une aire donnée que toutes les activités y seront interdites. Nous devons être convaincus ou faire la preuve que ces activités provoqueront la destruction de l'habitat essentiel.

Il se peut que toutes les activités ayant présentement cours dans cette aire puissent continuer. Tout dépend des espèces et des cas. Je ne sais pas ce qu'il en serait pour les bélugas.

**Le sénateur Baker:** Pour en revenir à ce qu'a dit le sénateur Watt, le paragraphe 64(1) définit l'indemnisation comme suit:

Le ministre peut, en conformité avec les règlements, verser à toute personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires que pourrait avoir l'application:

a) des articles 58, 60 ou 61 [...]

Quant à l'article 60, il stipule:

(1) Si une espèce sauvage est classée comme espèce en voie de disparition ou menacée [...]

Lorsqu'une espèce est classée comme espèce en voie de disparition aux termes de l'article 60, qu'est-ce qui peut empêcher le versement d'une indemnisation conformément au libellé du paragraphe 64(1)?

Monsieur Near, voyez-vous le paragraphe 64(1) portant sur l'indemnisation?

**M. Near:** Je connais bien le paragraphe 64(1). Les articles 58, 60 et 61 visent la destruction de l'habitat essentiel.

**Le sénateur Baker:** Je m'excuse, mais ce n'est pas le cas, monsieur. Le paragraphe 60(1) se lit comme suit:

(1) Si une espèce sauvage est classée comme espèce en voie de disparition [...]

On peut voir la ramification de cet article au paragraphe 64(1), qui se lit ainsi:

Le ministre peut, en conformité avec les règlements, verser à toute personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires de l'application [...] de [...] l'article 60 [...]

L'article 60 s'applique lorsqu'une espèce a été classée en voie de disparition ou menacée.

**M. Near:** Je devrais peut-être parler de l'article 60. Il stipule:

If a wildlife species has been classified as an endangered species or a threatened species by a provincial or territorial minister, no person shall destroy any part of the habitat of that species that the provincial or territorial minister has identified as essential to the survival or recovery of the species....

That is the definition of “critical habitat.”

Clause 60 allows the federal government, where it chooses to be so bound, to be bound by provincial legislation with respect to critical habitat. That requires an order of the Governor in Council. Otherwise, generally speaking, provincial legislation would not apply.

Therefore, clause 60 does deal with critical habitat that may be identified by a province to which the federal government may, by Order in Council, bind itself.

**Senator Baker:** You still have not answered the question. The question is: Clause 64(1) says that the minister may compensate any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application of section 60. Clause 60 says that if a wildlife species has been classified as an endangered species or a threatened species — and then you go on to the habitat. The point is that once the action is taken, clause (64)(1) kicks in, which says specifically “any person for losses suffered as a result of any extraordinary impact of the application” of clause 60.

I am sorry, Mr. Chairman, but that is the way we read this bill. We both said that that is compensation for people who are affected, because that is the way it is worded.

The purpose of clause 61 is as stated, that is, if a wildlife species has been classified as endangered, and so on. When you go back to the regulations at clause 64(2) it says that the Governor in Council shall determine the parameters, terms and conditions, who is eligible, and so on. Clause 64(2) would not prevent the Governor in Council from defining those people affected as those who were affected by the endangered species at risk. Surely that would not limit the Governor in Council from saying that that only applies to the destruction of habitat and not to a wildlife species that has been classified as an endangered species or a threatened species.

In your opinion, could the minister give compensation to persons affected, as it states here, not just because of the destruction of habitat but because it is being declared an endangered species?

**Mr. Near:** No. The provisions of clauses 58, 60 and 61 and the emergency order with respect to critical habitat all relate to the destruction of critical habitat.

Si une espèce sauvage est classée comme espèce en voie de disparition ou menacée par un ministre provincial ou territorial, il est interdit de détruire un élément de l’habitat de cette espèce se trouvant sur le territoire domaniale situé dans la province ou le territoire et désigné par le ministre provincial ou territorial comme nécessaire à la survie et au rétablissement de l’espèce.

C’est la définition d’«habitat essentiel».

L’article 60 autorise le gouvernement à être lié par la législation provinciale en ce qui concerne un habitat essentiel lorsqu’il juge bon de le faire. Cela exige un arrêt du gouverneur en conseil. Autrement, de façon générale, la législation provinciale ne s’appliquerait pas.

Conséquemment, l’article 60 vise un habitat essentiel identifié comme tel par les autorités provinciales dans une loi à laquelle le gouvernement fédéral déciderait de se plier en vertu d’un décret du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Baker:** Vous n’avez toujours pas répondu à la question. La voici: le paragraphe 64(1) précise que le ministre peut verser à toute personne une indemnité pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires que pourrait avoir l’application de l’article 60. Or, l’article 60 stipule que si une espèce sauvage est classée comme espèce en voie de disparition ou menacée, — et ensuite, on passe à l’habitat. Ce qui se passe, c’est qu’une fois que la mesure est prise, le paragraphe 64(1) intervient, et il stipule précisément «[...] verser à toute personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires de l’application [...]» de l’article 60.

Je suis désolé, monsieur le président, mais c’est ainsi que nous interprétons le projet de loi. Nous affirmons tous les deux qu’il s’agit là d’une indemnisation pour les personnes touchées car c’est ainsi que les choses sont formulées.

L’objet de l’article 61 est clairement énoncé: il s’applique si une espèce sauvage a été classée comme espèce en voie de disparition, etc. Lorsqu’on consulte la réglementation, au paragraphe 64(2), il est précisé que le gouverneur en conseil doit déterminer les paramètres et les conditions de l’application de l’article, qui est admissible, etc. Le paragraphe 64(2) n’empêcherait pas le gouverneur en conseil de définir ces personnes comme celles touchées par le classement d’une espèce comme espèce en voie de disparition. Assurément, cela n’empêchera pas le gouverneur en conseil de dire que cet article s’applique uniquement à la destruction de l’habitat et non à une espèce sauvage qui a été classée comme espèce en voie de disparition ou comme espèce menacée.

À votre avis, le ministre pourrait-il verser une indemnité aux personnes touchées, comme cela est précisé ici, non seulement parce qu’il y a eu destruction de l’habitat mais également parce qu’il s’agit d’une espèce classée comme espèce à voie de disparition?

**M. Near:** Non. Les dispositions des articles 58, 60 et 61, ainsi que le décret d’urgence relatif à l’habitat essentiel, ont tous trait à la destruction de l’habitat essentiel.

**Senator Baker:** You say they relate to the destruction of critical habitat but the bill does not say that. Clause 64(1) covers clause 60, for all reasonable losses because of the impact of clause 60. Clause 60 is when a species is declared endangered, that is an action.

**Mr. Near:** Clause 60 is a prohibition against the destruction of critical habitat.

**Senator Baker:** Yes, but that flows from the declaration of the endangered species, as it says in the first sentence.

You do not agree?

**Mr. Near:** No.

**Senator Baker:** We have misread the bill then, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We need to have confirmation. Rather than have a legal argument now, would you please write out your opinion, Mr. Near, and tell us why what the senator suggests is not the case. We are asking specifically about compensation for people who have been prohibited from harvesting something, regardless of whether that something happens to be on a habitat that is identified under the bill.

**Senator Christensen:** Thank you very much for being here. The government has earmarked \$145 million over a five-year period for compensation. How did they arrive at that number? What projections were used to identify that number? Do you believe that will be enough? Over five years, \$145 million is not a lot.

**Ms. Wherry:** It is actually \$180 million over five years, and it is not only for compensation. Budget 2000 Canada committed \$180 million over five years for the federal strategy and \$45 million of that was committed to the habitat stewardship program.

As I say, we have had plenty of success. We have had plenty of years of experience working on species at risk and recovery since the 1980s. It is through the experience that we have had in implementing protection and recovery of species at risk that the government came up with its budget 2000 figures. Of course, as with any complex, developing program, we will learn more as years go by as to whether the resources are adequate. We will learn that as we implement the legislation.

**Senator Christensen:** It just seems like such a low figure.

**Senator Gustafson:** My question is with regard to clause 5 which states:

This act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province.

**Le sénateur Baker:** Vous affirmez que ces dispositions portent toutes sur la destruction de l'habitat essentiel, mais ce n'est pas ce que dit le projet de loi. Le paragraphe 64(1) découle de l'article 60, qui prévoit le versement d'une indemnisation raisonnable pour toutes les pertes subies en raison de l'application de l'article 60. Or, l'article 60 s'applique lorsqu'une espèce sauvage est déclarée espèce en voie de disparition, une fois que cette décision a été prise.

**M. Near:** L'article 60 concrétise l'interdiction visant la destruction de tout habitat essentiel.

**Le sénateur Baker:** Oui, mais il découle du classement d'une espèce en tant qu'espèce en voie de disparition, comme cela est précisé dans la première phrase.

Vous n'êtes pas d'accord?

**M. Near:** Non.

**Le sénateur Baker:** Dans ce cas, nous avons mal interprété le projet de loi, monsieur le président.

**Le président:** Il nous faut obtenir confirmation. Au lieu d'avoir une discussion juridique maintenant, pourriez-vous rédiger votre opinion, monsieur Near, et nous expliquer pourquoi l'interprétation du sénateur est erronée. Nous voulons savoir précisément ce qu'il en est de l'indemnité versée aux personnes auxquelles on a interdit d'exploiter une espèce quelconque, peu importe qu'elle vive dans un habitat identifié aux termes de la mesure.

**Le sénateur Christensen:** Merci beaucoup d'être venu. Le gouvernement a réservé 145 millions de dollars pour l'indemnisation des personnes touchées sur une période de cinq ans. Comment est-on arrivé à ce chiffre? Quelles projections a-t-on utilisées pour l'établir? Pensez-vous que cette somme sera suffisante? Sur une période de cinq ans, 145 millions, ce n'est pas beaucoup.

**Mme Wherry:** C'est en fait 180 millions étalés sur une période de cinq ans, mais ce n'est pas uniquement pour l'indemnisation. Dans son budget 2000, le Canada a prévu 180 millions de dollars sur cinq ans pour la Stratégie nationale et de cette somme, 45 millions ont été réservés au Programme de conservation et de gérance de l'habitat.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons de nombreux succès à notre actif. Nous comptons déjà de nombreuses années d'expérience dans le domaine de la protection et du rétablissement des espèces en péril depuis les années 80. C'est en se fondant sur cette expérience que le gouvernement a établi les chiffres du budget 2000. Évidemment, comme c'est le cas pour tout programme complexe en constante évolution, c'est au fil des ans que nous saurons si les ressources sont suffisantes. C'est en mettant la loi en oeuvre que nous l'apprendrons.

**Le sénateur Christensen:** Cela semble un chiffre tellement bas.

**Le sénateur Gustafson:** Ma question porte sur l'article 5, qui stipule:

La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.

In Saskatchewan, Ducks Unlimited moved into certain municipalities and offered certain monies, saying that people must quit draining their land, and then they expropriated. The cases went to court. The provinces stood behind the federal government because certain grants were involved, which they do not want to lose. This becomes a pretty powerful tool. With Kyoto on the mind of every farmer today, is there any way of controlling this?

**Mr. Near:** The purpose of clause 5 is specifically to serve notice to the federal government and the provincial governments that any of their activities must comply with the law. I have been involved in some of what we call "R. v. R." prosecutions in which one part of the federal government is prosecuting another part of the federal government or the provincial Crown for things such as deposit of deleterious substances pursuant to the Fisheries Act, and we had one case under CEPA as well. It is just to serve notice that the governments themselves are not above the legislative requirements set out in the bill.

**Senator Gustafson:** This then takes the power from the legislature and gives it to the courts. We have had many examples of how this has been happening in Canada. I raise it because there is a lot of concern about that.

**Senator Buchanan:** I may have misunderstood what you were saying. You are saying that clause 5 does not bind a provincial government as far as lands owned by it. It binds a provincial government to the extent that it should not violate the act as far as federal lands are concerned.

**Mr. Near:** If someone in the Ministry of the Environment in Nova Scotia, for example, does something that kills an endangered species or destroys critical habitat, we could possibly prosecute.

**The Chairman:** Mr. Near, does it not mean that, if such a thing occurs, and if the province fails to act as it is obliged to under the act, the federal government may proceed in a certain way?

**Mr. Near:** Whenever you are talking about prosecuting someone, there is always an element of discretion, both with respect to the enforcement activity and with respect to the Attorney General as to whether it is in the public interest to prosecute. I can say that R. v. R. cases are particularly sensitive since one does not expect one part of the Crown to be fighting the other part of the Crown, but that happens from time to time.

**The Chairman:** I am sorry to interrupt Senator Buchanan. However, does the measure not contemplate that on lands which are not under the control or aegis in some way of the federal government, in particular provincial lands, which is what Senator Buchanan is getting at, that the first line of defence contemplated is the provincial government? The province will enforce. The capacity for the federal government to enforce is, in effect, to bring down the last hammer. That is the safety net, should the

En Saskatchewan, Canards Illimités est intervenu dans certaines collectivités et a offert de l'argent aux gens en faisant valoir qu'ils devraient cesser de drainer leurs terres et ensuite, ils ont été expropriés. Les tribunaux ont été saisis de l'affaire. Les autorités provinciales ont appuyé le gouvernement fédéral étant donné que certaines subventions étaient en cause et qu'elles ne voulaient pas les perdre. Cela devient un outil assez puissant. Étant donné que Kyoto est au coeur des préoccupations de tous les agriculteurs en ce moment, y a-t-il un moyen de contrôler cela?

**M. Near:** L'article 5 vise précisément à signifier au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux que toutes leurs activités doivent respecter la loi. J'ai déjà participé à ce qu'on appelle les poursuites «R. c.R.», dans le cadre desquelles un volet du gouvernement fédéral poursuit un autre volet du gouvernement fédéral ou encore la Couronne provinciale, par exemple pour le déversement de substances délétères aux termes de la Loi sur les pêches. Il y a également eu un cas aux termes de la LCPE. On veut ainsi simplement aviser les gouvernements qu'ils ne sont pas au-dessus des exigences législatives énoncées dans le projet de loi.

**Le sénateur Gustafson:** On se trouve ainsi à prendre le pouvoir de l'assemblée législative et à le donner aux tribunaux. Il y a de nombreux exemples de cette tendance au Canada. J'évoque le problème car il suscite énormément d'inquiétudes.

**Le sénateur Buchanan:** J'ai peut-être mal compris vos propos. Vous vous affirmez que l'article 5 ne lie pas un gouvernement provincial pour ce qui est des terres dont il est propriétaire. Il lie un gouvernement provincial dans la mesure où il ne doit pas violer la loi relativement aux terres fédérales.

**M. Near:** Par exemple, si un fonctionnaire du ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse prend une mesure qui se traduit par l'abattage d'une espèce en voie de disparition ou par la destruction d'un habitat essentiel, le gouvernement fédéral pourrait engager des poursuites.

**Le président:** Monsieur Near, en pareil cas, si la province est délinquante et ne respecte pas les obligations que lui impose la loi, cela ne veut-il pas dire que le gouvernement fédéral pourrait engager des poursuites?

**M. Near:** Lorsqu'on envisage des poursuites, il y a toujours un élément de discrétion en ce qui concerne l'exécution de la loi. C'est au procureur général qu'il appartient de déterminer s'il est dans l'intérêt public d'engager des poursuites. Évidemment, les causes R. c. R. sont particulièrement délicates étant donné qu'on ne s'attend pas à ce qu'un volet de la Couronne en poursuive un autre, mais cela arrive de temps à autre.

**Le président:** Je suis désolé de vous interrompre, sénateur Buchanan. Toutefois, la mesure ne prévoit-elle pas qu'en ce qui concerne les terres qui ne relèvent pas de la responsabilité du gouvernement fédéral, en particulier les terres provinciales — c'est ce que voulait dire le sénateur Buchanan —, la première ligne de défense envisagée est le gouvernement provincial? Ce sont les autorités provinciales qui se chargeront d'appliquer la loi. Pour sa part, le gouvernement fédéral intervient en dernier recours. Il fait

province fail to do what the legislation contemplates as its duty. Is that fair?

**Mr. Near:** That is a correct characterization. However, clause 5 does not address that issue. It is just to say that both aspects of the Crown, federal and provincial, are bound by the terms of this legislation.

**Senator Buchanan:** Perhaps I am not following what is going on here. I am looking at the chart you provided. Are you saying that, under this federal measure, you could prosecute on provincial Crown lands?

**Mr. Near:** I am not really talking so much about Crown land. Yes, we could prosecute the provincial Crown, if they violate an aspect of the federal legislation.

**Senator Buchanan:** If I were to shoot a deer on provincial Crown land and it were an endangered species, could you prosecute me?

**Mr. Near:** If you were an employee of the provincial government, that is a possibility.

**Senator Buchanan:** Say that I am not an employee of anybody; say that I am just Joe Blow and I want to shoot a deer on provincial land.

**Mr. Near:** Then clause 5 has no relevance to you. It is aimed at the Crown, the provincial and the federal Crowns.

**Ms. Wherry:** It may be that we are discussing two different things here. There is not only clause 5 to consider. From the questions I have heard, there is also the fact that this bill would provide the federal government with the authority to provide protection to all species on all land in Canada, the critical habitat. Under the criminal law power —

**Senator Buchanan:** Hold on just a minute.

**Ms. Wherry:** Might I finish the thought Senator Banks introduced? There is a safety net. If the federal government chooses to use the safety net and apply it to a critical habitat that is on provincial Crown land, then that is different from clause 5. That is what I am trying to say, and that is what you were raising.

To extend it to a so-called provincial species through the safety net provisions, then, yes, this measure would provide the federal government with the authority to do that.

**Senator Buchanan:** Perhaps I am way off base. I am trying to fathom this.

Where does the federal government get the constitutional authority to pass a law that gives them the legal and constitutional authority over species on property that is not owned by the federal government?

**Mr. Near:** The authority to invoke a general prohibition with respect to the killing of a species at risk as found, for example, in clause 32 of the bill, or the destruction of its residence

office de filet de sécurité advenant que la province n'assume pas les responsabilités que la mesure législative considère comme siennes. Est-ce exact?

**M. Near:** C'est exact. Cependant, ce n'est pas ce dont il est question dans l'article 5. Ce dernier précise simplement que les deux volets de la Couronne, fédéral et provincial, sont liés par les dispositions de la mesure législative.

**Le sénateur Buchanan:** Je ne suis pas sûr de bien vous suivre. J'ai sous les yeux le graphique que vous nous avez fourni. Êtes-vous en train de dire qu'en vertu de cette mesure fédérale, nous pourrions engager des poursuites relativement aux terres de la Couronne provinciale?

**M. Near:** Je ne parle pas tellement des terres de la Couronne. Effectivement, nous pourrions poursuivre la Couronne provinciale si les autorités violent un aspect de la loi fédérale.

**Le sénateur Buchanan:** Si j'abats un chevreuil sur une terre de la Couronne provinciale et qu'il s'agit d'une espèce en voie de disparition, suis-je passible de poursuites?

**M. Near:** Si vous êtes un employé du gouvernement provincial, c'est une possibilité.

**Le sénateur Buchanan:** Supposons que je ne sois pas un employé de qui que ce soit; supposons que je sois un simple citoyen qui veut abattre un chevreuil sur une terre provinciale.

**M. Near:** Dans ce cas, l'article 5 ne vous touche pas. Il vise la Couronne provinciale et fédérale.

**Mme Wherry:** Je pense que nous discutons de deux choses différentes. Il n'y a pas que l'article 5 en cause. D'après les questions que j'ai entendues, il ne faut pas oublier que le projet de loi confère au gouvernement fédéral le pouvoir d'assurer la protection de toutes les espèces sur toutes les terres au Canada, l'habitat essentiel. En vertu du pouvoir découlant du droit pénal...

**Le sénateur Buchanan:** Un instant.

**Mme Wherry:** Puis-je en finir avec le concept évoqué par le sénateur Banks? Il y a un filet de sécurité. Si le gouvernement fédéral choisit de recourir au filet de sécurité et de l'appliquer à un habitat essentiel situé sur une terre de la Couronne provinciale, cela n'a rien à voir avec l'application de l'article 5.

Voilà ce que j'essayais d'expliquer, suite à la question que vous avez soulevée. On peut donc élargir cette protection à une espèce dite provinciale par le biais du filet de sécurité. À ce moment-là, effectivement, la mesure confère au pouvoir fédéral le pouvoir d'intervenir.

**Le sénateur Buchanan:** Peut-être suis-je complètement à côté de la plaque. J'essaie de comprendre ce qu'il en est.

De quel droit le gouvernement fédéral peut-il adopter une loi qui lui confère un pouvoir juridique et constitutionnel sur une espèce vivant sur des terres qui ne lui appartiennent pas?

**M. Near:** Le pouvoir d'imposer une interdiction générale concernant l'abattage d'une espèce en péril se trouve, par exemple, à l'article 32 du projet de loi, à l'article 33 sur la

in clause 33, or protection of an endangered species, which is found in clause 34, based on the criminal law power. That power is restricted to a direct prohibition against a particular act.

**Senator Buchanan:** Are you saying that this is part of the criminal law of Canada?

**Mr. Near:** No. I am saying there is a difference between what is in the Criminal Code and using federal jurisdiction based on the criminal law power.

**Senator Baker:** It is like saying that the Motor Vehicle Act applies to the airport property at the Halifax international airport.

**The Chairman:** There are other federal areas.

I will excuse you now, witnesses, because we have other business which we must address. We will likely want to hear from you again at some point. Thank you for being with us and for being so forthcoming with your answers.

The committee continued *in camera*.

---

OTTAWA, Thursday, November 7, 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 8:35 a.m. to give consideration to the bill.

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

[English]

**The Chairman:** This is a meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, which is, today, dealing with the question of Bill C-5, colloquially known as the Species at Risk Act.

With us today is Ontario Liberal Senator Isobel Finnerty; Senator Ione Christiansen from the Yukon, also a Liberal; Senator Charlie Watt, a Liberal from Quebec; Senator Colin Kenny, a Liberal from Ontario; my predecessor and chairman emeritus, Senator Nick Taylor from Alberta, a Liberal; Senator Lorna Milne, a Liberal senator from Ontario; and Senator Trevor Eyton, a Conservative senator from Ontario.

Our witnesses this morning are from the Species at Risk Working Group, SARWG, an unpronounceable acronym. I am always delighted to see an unpronounceable acronym, because it makes us say the whole title.

With us is Sandy Baumgartner, the Manager of Programs and Communication for the Canadian Wildlife Federation; Andrew de Vries, the Biodiversity Adviser from the Forest Products Association of Canada; Pierre Gratton, the Vice-President of

destruction de sa résidence ou encore à l'article 34 sur la protection d'une espèce en voie de disparition, qui tire son fondement du droit pénal. Ce pouvoir est limité à une interdiction directe concernant une action particulière.

**Le sénateur Buchanan:** Êtes-vous en train de me dire que cela fait partie du droit pénal du Canada?

**M. Near:** Non. Je dis simplement qu'il y a une différence entre ce qui figure dans le Code criminel et le recours à la juridiction fédérale fondée sur le pouvoir découlant du droit pénal.

**Le sénateur Baker:** C'est un peu comme dire que la *Loi sur les véhicules automobiles* s'applique à la propriété aéroportuaire de l'aéroport international d'Halifax.

**Le président:** Il y a d'autres domaines fédéraux.

Je demanderais maintenant à nos témoins de nous excuser car nous devons examiner d'autres questions. Il est fort probable que nous vous consulterons de nouveau à un moment donné. Je vous remercie beaucoup d'être venus témoigner et d'avoir répondu aussi ouvertement à nos questions.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---

OTTAWA, le jeudi 7 novembre 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada, se réunit aujourd'hui à 8 h 35 pour étudier le projet de loi.

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

[Traduction]

**Le président:** Cette séance du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles porte aujourd'hui sur le projet de loi C-5, communément appelé la Loi sur les espèces en péril.

Nous avons avec nous aujourd'hui Isobel Finnerty, sénateur libéral de l'Ontario; Ione Christensen, sénateur libéral du Yukon; Charlie Watt, sénateur libéral du Québec; Colin Kenny, sénateur libéral de l'Ontario; mon prédécesseur et président émérite, Nick Taylor, sénateur libéral de l'Alberta; Lorna Milne, sénateur libéral de l'Ontario, et Trevor Eyton, sénateur conservateur de l'Ontario.

Nos témoins de ce matin représentent le Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril, le SARWG en anglais, un acronyme impossible à prononcer. Il me plaît toujours de voir un acronyme impossible à prononcer, parce que nous sommes contraints d'en dire le titre au complet.

Nous recevons aujourd'hui Sandy Baumgartner, gestionnaire des Programmes et des communications de la Fédération canadienne de la faune; Andrew de Vries, conseiller en biodiversité de l'Association des produits forestiers du Canada;

Public Affairs and Communication of the Mining Association of Canada; and Elizabeth May, the Director of the Sierra Club of Canada.

**Ms. Sandy Baumgartner, Manager of Programs and Communication, Canadian Wildlife Federation, Species at Risk Working Group:** Thank you very much for hearing from our group this morning. We actually use "SARWIG" as the acronym. As Pierre pointed out to me, it sounds like "earwig."

Before I start, I would like to acknowledge another colleague who is with us this morning, Laura Telford from the Canadian Nature Federation. As you can tell from the makeup, we are a very interesting and diverse group.

I do not know that you would expect to hear from industry and environment groups collectively on an environmental issue, but that is the case with this group. We came together in April 1998 out of a sense of frustration over previous attempts to introduce species at risk legislation in Parliament. Industry and environment groups were very divided at that time. Elizabeth called us together and said, "There has to be a better way. Is there a way we can work together to build a consensus?"

We started slowly and thought we would see how it went. The people may have changed, but the organizations have remained the same. The cordial nature of our work and the ability to reach consensus were truly remarkable. As we worked, we felt we would be together for a few months. It has now been four years, and we are not sure that we will ever part ways. The relationships have been healthy. The dialogue we had as we went through the various stages of our work was really quite interesting.

One of the documents that were circulated to you this morning was our first piece of work. It is just to set the tone for you as to what we did in the beginning. We did a think piece that we presented in the fall of 1998 to federal and provincial wildlife ministers. We developed that document not just through the five or six of us working in a room, but we actually went out and held our own consultations. We met with a variety of groups. We met with other industry groups. We met with community groups. We met with agriculture groups. We tried to get everyone's views on this issue. We met with government officials as well. We were really trying to build a consensus beyond the people who were represented in our group. We then presented that brief to ministers. From that, we presented twice to the parliamentary committee on sustainable development and environment on the various bills that were before the House at that time.

Pierre Gratton, vice-président des Affaires publiques et des communications de l'Association minière du Canada et Elizabeth May, directrice générale du Sierra Club du Canada.

**Mme Sandy Baumgartner, gestionnaire des Programmes et des communications, Fédération canadienne de la faune, Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril:** Je vous remercie beaucoup d'accueillir notre groupe ce matin. Nous utilisons en fait «SARWIG» comme acronyme. Comme Pierre me l'a fait remarquer, cela sonne comme «earwig» en anglais, ce qui signifie perce-oreille.

Avant de commencer, j'aimerais souligner la présence d'une autre de nos collègues ici ce matin, Laura Telford, qui représente la Fédération canadienne de la nature. Comme vous pouvez le constater, notre groupe se compose d'un éventail très intéressant et très diversifié de personnes.

Je ne sais pas si vous vous attendiez à entendre une seule voix collective pour les groupes de l'industrie et de l'environnement sur une question environnementale, mais c'est notre cas. Nous nous sommes rassemblés en avril 1998 pour remédier à nos frustrations devant les tentatives répétées d'adoption d'un projet de loi sur les espèces en péril au Parlement. Les groupes défendant les intérêts de l'industrie et de l'environnement étaient très divisés à cette époque. Elizabeth nous a invités à nous réunir en nous disant qu'il devait y avoir une meilleure façon de faire et de travailler ensemble pour en arriver à un consensus.

Nous avons donc commencé lentement en nous disant que nous verrions comment les choses allaient évoluer. Les gens ont peut-être changé, mais les organismes sont restés les mêmes. La nature cordiale de nos travaux et notre capacité d'en arriver à des consensus ont été vraiment remarquables. Au départ, nous ne pensions travailler ensemble que quelques mois. Quatre ans se sont écoulés depuis et nous ne sommes plus certains que nous allons nous diviser. Nos rapports sont très sains. Le dialogue que nous avons établi au cours des diverses étapes de notre travail a vraiment été très intéressant.

L'un des documents que vous avez reçus ce matin est notre première réalisation. Ce document vise à vous donner le ton quant à ce que nous faisons au début. Nous avons préparé un document de réflexion qui a été présenté à l'automne 1998 aux ministres fédéral et provinciaux de la Faune. Il n'a pas seulement été conçu par cinq ou six personnes dans une salle: nous sommes allés voir à l'extérieur et avons tenu nos propres consultations. Nous avons rencontré divers groupes. Nous avons rencontré d'autres groupes de l'industrie, des groupes communautaires, des groupes agricoles. Nous avons tenté de rassembler les opinions de tous en la matière. Nous avons également rencontré des fonctionnaires. Nous avons vraiment essayé d'établir un consensus allant au-delà des personnes représentées dans notre groupe. Nous avons ensuite soumis ce mémoire aux ministres. Ensuite, nous avons comparu à deux reprises devant le Comité parlementaire du développement durable et de l'environnement dans le cadre de l'étude de divers projets de loi à la Chambre à ce moment.

The other document that we presented to you this morning is a summary of some of the key recommendations. My colleagues will go through some of those in more detail.

**Mr. Pierre Gratton, Vice President, Public Affairs and Communication, The Mining Association of Canada, Species at Risk Working Group:** As Ms. Baumgartner mentioned, we spent over four years working together to develop and promote what we believe are the key ingredients for providing the most effective protection for species at risk. Our advice has always been grounded in three key themes: First, that efforts to protect species at risk by legislation, policies and programs should be developed in a manner that works for species as well as for people; second, that these efforts be designed to foster trust and cooperation between governments and among stakeholders; and third, that the solutions be pragmatic. They must make sense to people who work on the ground.

We believe that our collaborative efforts have helped to reduce polarization around the prospect of legislation to protect endangered species. Our work has certainly fostered collaboration amongst ourselves. Over the past few years, we have seen many of our ideas adopted, and we are pleased with much of the progress that has been made.

It has long been our view that real success in protecting species requires more than just legislative action. Policies and programs, adequately resourced and designed to assist Canadians in achieving the goals of legislation, are essential. We therefore applaud the government's recognition of the need to support voluntary stewardship by allocating resources in budget 2000 that continue to develop a Canadian way to creatively protect and recover species at risk and to protect other species from becoming at risk in the first place. We do believe that additional resources will be necessary going forward.

We fully support the cooperative spirit embedded in the Species at Risk Act. Its emphasis on stewardship and the enabling of conservation agreements is a constructive, pragmatic approach that will deliver results. This cooperative spirit is also reflected in the bill's efforts to promote the involvement of local stakeholders in recovery strategies, as well as in the provision enabling the payment of compensation. One of the rallying points that brought us together at the outset was opposition to citizen provisions found in earlier government legislation, and thankfully this kind of antagonistic approach has never made its way back into the bill.

Since SARA was first tabled, we have also seen a number of our specific recommendations adopted. We had significant concerns that the government's proposed listing process would not be sufficiently independent and transparent. Recent amendments to incorporate a kind of negative option, where the onus is on the government to explain why some species might not be listed, is an important improvement and one that we had advanced.

L'autre document que nous vous avons distribué ce matin est un résumé de nos principales recommandations. Mes collègues vont les passer en revue de façon plus détaillée.

**M. Pierre Gratton, vice-président des Affaires publiques et des communications, Association minière du Canada, Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril:** Comme Mme Baumgartner l'a mentionné, nous travaillons ensemble depuis quatre ans à décrire et à défendre ce que nous considérons comme les principaux outils nécessaires pour protéger les espèces en péril de la façon la plus efficace qui soit. Nos conseils s'articulent toujours autour de trois grands thèmes. D'abord, nous croyons que les lois, les politiques et les programmes visant à protéger les espèces en péril devraient tenir compte des espèces, mais aussi des gens. Deuxièmement, ces efforts devraient tendre à favoriser la confiance et la coopération entre les gouvernements et les divers intervenants. Troisièmement, les solutions avancées doivent être pragmatiques et sensées pour les gens qui travaillent sur le terrain.

Nous croyons que notre collaboration a aidé à réduire la polarisation entourant l'éventualité d'une loi visant à protéger les espèces en péril. Notre travail a certainement accru nos collaborations. Au cours des quelques dernières années, bon nombre de nos idées ont été adoptées, et nous nous réjouissons des progrès qui ont été réalisés.

Nous pensons depuis longtemps que pour protéger efficacement les espèces, il faut plus que des mesures législatives. Il est essentiel que les politiques et les programmes s'accompagnent de ressources suffisantes et qu'ils aident les Canadiens à atteindre les buts de la loi. Nous félicitons donc le gouvernement d'avoir reconnu la nécessité de favoriser l'intendance volontaire par l'octroi de ressources, dans son budget 2000, à l'élaboration d'un mécanisme novateur pour protéger et rétablir les espèces en péril au Canada et empêcher que d'autres espèces deviennent des espèces en péril. Nous croyons fermement que d'autres ressources seront nécessaires pour continuer.

Nous appuyons vivement l'esprit de collaboration qui se dégage de la Loi sur les espèces en péril. La loi met l'accent sur l'intendance et sur la conclusion d'accords de conservation. Cette orientation est constructive, pragmatique et portera fruit. Cet esprit de collaboration se reflète dans la façon dont le projet de loi favorise la participation d'acteurs locaux aux stratégies de rétablissement et prévoit une indemnisation. L'un des points qui nous a ralliés dès le début, c'est notre opposition aux dispositions des anciens projets de loi du gouvernement visant les citoyens, mais heureusement, cette philosophie antagoniste ne se retrouve pas dans ce projet de loi.

Depuis que la LEP a été présentée, bon nombre de nos recommandations ont été adoptées. Nous craignons beaucoup que le processus d'inscription proposé par le gouvernement ne soit pas suffisamment indépendant et transparent. Certains amendements récents constituent une amélioration importante qui concrétise certaines de nos recommandations. En effet, on a ajouté une option négative au projet de loi, pour ainsi dire, selon laquelle il incombe au gouvernement d'expliquer pourquoi certaines espèces ne figurent pas sur la liste.



We had major concerns with the bill's consequential amendments to the Canadian Environmental Assessment Act and rallied the regulatory advisory committee to help convince the government to correct serious drafting errors in the bill. These have been addressed.

We sought greater certainty that critical habitat for species found on federal lands and in areas of federal jurisdiction would be protected. Amendments made in the House have certainly improved the bill in this respect — one of the key reasons why we believe the polarization around SARA has been greatly reduced and why we, SARWG, can collectively support the bill.

This is not to say, however, that we believe the proposed legislation is perfect and cannot be further improved. As we state in our brief, key improvements could make the bill more effective. It is clear that the government wants to see this bill pass as is so that we can get on with the business of protecting species at risk. We certainly agree that after eight years or more focused on legislation, it is time to get to the real work on the ground. However, the Senate is not the government. Therefore, if, in its wisdom, the Senate decides it wants to further improve the bill, we want to ensure that you have our best advice on how to do this. As Ms. May will describe in more detail, we continue to have some key misgivings regarding SARA.

The most basic legal protection that one would expect from species at risk legislation, namely, prohibitions against the killing of species and destruction of their residences, is not assured in SARA. Not only do we believe that this protection should apply everywhere in Canada upon listing, we think that doing so would buttress the constitutional foundation upon which SARA is based, about which we also have some concerns.

We believe that the use of due diligence as a defence under the act is inappropriate. We believe that a mens rea offence is preferable, given the nature of the proposed legislation. While we welcome the modest House of Commons amendments to clause 64 that oblige the government to develop regulations governing compensation, we remain concerned that the issue of eligibility, i.e., who will be permitted to apply for compensation, is not resolved. While a last resort, we believe that, in principle, all land users, including those operating on Crown land, should be eligible to apply. This is a view shared by Dr. Peter Pearce, a natural resource economist hired by Minister Anderson to review the issue. We must hope that the government will ultimately endorse this view when developing regulations.

Nous étions très inquiets des modifications qui devraient être apportées à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale en conséquence de ce projet de loi, c'est pourquoi nous nous sommes joints au Comité consultatif de la réglementation afin de tenter de convaincre le gouvernement de corriger de graves erreurs de rédaction dans le projet de loi. Il l'a fait.

Nous avons demandé des garanties supplémentaires que l'habitat essentiel des espèces vivant sur le territoire domanial et sur les terres de compétence fédérale soit protégé. Il ne fait pas de doute que les modifications apportées à la Chambre à cet égard ont amélioré le projet de loi. C'est d'ailleurs l'une des principales raisons pour lesquelles nous croyons que la polarisation entourant la LEP a beaucoup diminué et que nous, le SARWG, pouvons appuyer collectivement le projet de loi.

Nous n'affirmons toutefois pas trouver le projet de loi parfait et croire qu'il ne peut plus être amélioré. Comme nous le soulignons dans notre mémoire, quelques améliorations importantes pourraient accroître l'efficacité du projet de loi. Il est clair que le gouvernement veut que ce projet de loi soit adopté dans sa forme actuelle, de sorte que nous puissions nous occuper de protéger les espèces en péril. Nous sommes absolument d'accord qu'après huit ans passés à étudier le projet de loi, il est temps de déployer des mesures concrètes sur le terrain. Ceci dit, le Sénat n'est pas le gouvernement. Ainsi, si dans sa grande sagesse, le Sénat décide d'améliorer davantage le projet de loi, nous voulons lui prodiguer les meilleurs conseils qui soient pour ce faire. Comme Mme May l'expliquera plus en détail, nous avons toujours quelques grandes appréhensions au sujet de la LEP.

La protection juridique la plus fondamentale dont on pourrait s'attendre d'une loi sur les espèces en péril, soit l'interdiction de tuer des espèces et de détruire leur habitat, n'est pas contenue dans la LEP. Non seulement croyons-nous que cette protection devrait s'appliquer à toutes les espèces inscrites, partout au Canada, mais nous estimons qu'elle renforcerait le fondement constitutionnel de la LEP, à propos duquel nous avons également quelques inquiétudes.

Nous estimons que la disposition de la loi prescrivant que la prise de précautions voulues peut être opposée en défense est inacceptable. Nous croyons qu'il serait préférable qu'il n'y ait infraction que lorsqu'il y a intention coupable, compte tenu de la nature du projet de loi. Bien que nous accueillions favorablement la modeste modification de la Chambre des communes à l'article 64, qui oblige le gouvernement à adopter des règlements sur l'indemnisation, nous craignons que la question de l'admissibilité, c'est-à-dire du droit de réclamer une indemnisation, ne soit pas réglée. Nous croyons qu'en principe, tous les utilisateurs des terres, dont les utilisateurs des terres publiques, devraient avoir le droit de réclamer une indemnisation, bien qu'en dernier recours. Peter Pearce, l'économiste en ressources naturelles qu'a embauché le ministre Anderson pour étudier la question, partage notre point de vue. Nous ne pouvons qu'espérer que le gouvernement va endosser ce point de vue lorsqu'il élaborera des règlements.

Last, the government continues to hold a very narrow view of its jurisdiction with respect to the protection of migratory birds. It is a view not universally shared by legal experts in the courts. We think clarity and certainty on this issue would be beneficial.

Our brief outlines other areas where the bill could be improved. All our recommendations, I should emphasize, work best as a package.

Let me conclude by stating that the passage of species at risk legislation will be an important milestone for our country. It will respond to much more than the ideals of conservationists; it will respond equally and in a direct way to the business interests of Canada's resource sectors. Certainly Canada's mining and forestry sectors, which sell most of their products to foreign markets, must demonstrate responsible resource stewardship if we are to preserve our access to these markets. Species at risk legislation is a key element for supporting our claim to be responsible stewards of the land, and the more effective the legislation, the stronger our claim will be.

**Ms. Elizabeth May, Executive Director, Sierra Club of Canada, Species at Risk Working Group:** Mr. Chairman, my colleagues have asked me to go into some of the details of what you could do if you wished to improve the proposed legislation.

I would like to say, though, a couple of "thank yous." It is exactly 10 years since I first appeared before a parliamentary committee to advance the need for species at risk legislation. I would like to start by saying that the privilege of working in a collaborative effort with my colleagues in the conservation movement and industry has been a very productive and positive one, and in the likelihood, although not the certainty, that this is our last time appearing together as the Species at Risk Working Group, I would like to pay special tribute to the Forest Products Association of Canada and the Mining Association of Canada for sticking it out and working with us when, at times, there was pressure for them to abandon the cause of protecting species in Canada with the likes of the rest of us. I am grateful to them.

I cannot start without saying what a privilege it has been to know Senator Nick Taylor around these tables and how much we will miss him. I am really grateful he is here for what will be perhaps the swan song of the Species at Risk Working Group.

**Senator Taylor:** I am going back to where a species is really endangered. They are called "Liberals" in Alberta.

**Ms. May:** Thank goodness you are getting back there in time.

It is with mixed feelings that we advance the need to improve the bill; however, there are some possibilities, and they are important.

Pierre has mentioned a few of them.

Pour terminer, le gouvernement garde une conception très étroite de sa compétence en ce qui a trait à la protection des oiseaux migrateurs. Tous les spécialistes juridiques des tribunaux ne partagent pas ce point de vue. Nous croyons qu'il serait bénéfique de clarifier ce point.

Notre mémoire expose d'autres éléments qui pourraient être améliorés dans le projet de loi. Je vous indique que nos recommandations forment un tout.

Je vais conclure en disant que l'adoption du projet de loi sur les espèces en péril constituera un jalon important pour notre pays. La loi répondra à beaucoup plus qu'aux idéaux des agents de protection de la nature, elle répondra également et directement aux intérêts commerciaux des secteurs des ressources au Canada. Il est clair que les secteurs minier et forestier du Canada, qui exportent la plupart de leurs produits vers les marchés étrangers, doivent se doter de méthodes d'intendance des ressources responsables si nous voulons préserver notre accès à ces marchés. Le projet de loi sur les espèces en péril est un outil fondamental répondant à nos revendications en faveur d'une intendance responsable du territoire, et plus la loi sera efficace, plus nos revendications seront respectées.

**Mme Elizabeth May, directrice exécutive, Sierra Club du Canada, Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril:** Monsieur le président, mes collègues m'ont demandé de vous exposer les détails de ce que vous pourriez faire pour améliorer le projet de loi, si vous le souhaitez.

Je voudrais d'abord faire quelques remerciements. Il y a exactement dix ans, je comparaisais pour la première fois devant un comité parlementaire pour souligner la nécessité d'adopter une loi sur les espèces en péril. Je voudrais commencer par dire que ce fut un privilège de travailler en collaboration avec mes collègues du mouvement de conservation et de l'industrie et que l'expérience a été très productive et positive. Au cas où ce serait notre dernière comparution commune à titre de Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril, bien que ce ne soit pas certain, j'aimerais remercier spécialement l'Association des produits forestiers du Canada et l'Association minière du Canada d'avoir tenu le coup et d'avoir travaillé avec nous malgré les pressions qui pesaient parfois sur elles avec pour qu'elles nous abandonnent et délaissent la cause de la protection des espèces au Canada. Je leur en suis reconnaissante.

Je ne pourrais dire non plus à quel point ce fut un privilège de faire la connaissance du sénateur Nick Taylor lors de ces réunions et combien il nous manquera. Je suis vraiment heureuse qu'il soit ici aujourd'hui pour ce qui sera peut-être le chant du cygne du Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril.

**Le sénateur Taylor:** Je retourne là où il y a une espèce vraiment en péril en Alberta. On l'appelle les «libéraux».

**Mme May:** Dieu merci, vous y retournez à temps.

C'est donc avec des sentiments mitigés que nous soulignons la nécessité d'améliorer ce projet de loi. Il reste qu'il y aurait moyen de le faire et que ces possibilités sont importantes.

Pierre en a mentionné quelques-unes.

I will briefly highlight the ones in our brief at which we really hope you will have a look. I will just mention them in the order in which you find them in the brief.

The listing process: The Species at Risk Working Group is very pleased that the government put forward amendments last spring that increase the prominence of science in determining what species are at risk — what we have been calling “negative option listing,” whereby the species are listed by the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada and remain on the list unless there is a cabinet decision with explanations as to why those species should not be listed.

There is one fly in the ointment here, though, and that is that schedule 1 to the bill will list the species at the time of its coming into force.

There are a 33 very important species that are currently under reassessment. All of those species should be added to schedule 1. Through an administrative error, some species may not be listed. The right whale was not listed because of a bookkeeping error. It is now under reassessment. We do not want the Perry caribou, beluga whale, right whale, bowhead or a number of other species to be left to face potential extinction because there was a mistake in not listing them now. They can be and should be added to schedule 1.

Then we go to a very critical issue that touches upon a number of other points, so I will deal with them as a group. This is a question of the bill's failure to protect every species in Canada from direct, deliberate killing. Related to that are the questions of the due diligence defence and the bill's scope.

We are concerned — and had advice from constitutional lawyers to this effect — that the approach the government has taken in the bill unnecessarily weakens its constitutionality.

The strength of the bill is in clauses 32 and 33, and what seems to be, if read in an isolated fashion, a complete prohibition on the killing of species at risk and the destruction of their residences.

However, following clauses remove that blanket application and suggest that it only applies on federal land “unless,” and then you fall into the safety net provisions. Our concern is that it certainly would be very much more straightforward and more consistent with the application of criminal law powers to just say, as many other provisions of federal law do, this is not permitted anywhere in Canada. It is prohibited to kill a species at risk.

Related to that, again, is the concern on the defence of due diligence. As a group, we have advocated that the killing of species at risk anywhere in the country should be an offence, regardless of what land it is on. Furthermore, we believe it would be an improvement in the bill if that killing were made a mens rea offence, in other words, a deliberate act. This would remove the fear of landowners that they would be inadvertently prosecuted

Je vais passer rapidement en revue celles qui sont énumérées dans notre mémoire. Nous espérons vraiment que vous y jetterez un coup d'oeil. Je vais les mentionner dans l'ordre selon lequel elles apparaissent dans le mémoire.

Le processus d'inscription: Le Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril est heureux des amendements que le gouvernement a proposés le printemps dernier afin d'accroître l'importance des critères scientifiques dans la détermination des espèces en péril — ce que nous appelons «l'option négative d'inscription», qui prévoit que c'est le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada qui inscrit les espèces sur la liste et que celles-ci y demeurent tant que le cabinet n'en a pas décidé autrement et expliqué pourquoi il en était ainsi.

Il n'y a qu'un petit hic, cependant, c'est que l'annexe 1 du projet de loi va dresser la liste des espèces jugées en péril au moment de son entrée en vigueur.

Il y a actuellement 33 espèces très importantes qui sont en cours d'évaluation. Toutes ces espèces devraient être ajoutées à l'annexe 1. En raison d'une erreur administrative, il se pourrait que certaines espèces n'y soient pas inscrites. La baleine noire n'y a pas été inscrite en raison d'une erreur à la tenue des livres. Sa situation est maintenant réévaluée. Nous ne voulons pas que le caribou de Perry, le béluga, la baleine noire, la baleine boréale et diverses autres espèces risquent l'extinction parce qu'on a fait l'erreur de ne pas les inscrire sur la liste dès maintenant. Ces espèces peuvent et doivent être ajoutées à l'annexe 1.

Nous en arrivons maintenant à un problème très grave, qui touche bien d'autres aspects. Je vais donc en parler globalement. C'est le fait que le projet de loi n'interdit pas l'abattage direct et délibéré de toutes les espèces du Canada. Ce problème est aussi lié aux dispositions du projet de loi sur la disculpation et à sa portée.

Nous craignons — et avons obtenu l'avis d'avocats de droit constitutionnel à cet égard — que l'orientation prise par le gouvernement dans ce projet de loi n'affaiblisse inutilement sa constitutionnalité.

La force du projet de loi réside dans les articles 32 et 33 qui semblent, si on les lit de façon isolée, interdire complètement l'abattage d'espèces en péril et la destruction de leur résidence.

Toutefois, les articles qui suivent limitent leur application en laissant entendre que ces dispositions ne s'appliquent ailleurs que sur le territoire domaniale «que si [...]», puis suivent une série de dispositions prévoyant un filet de sécurité. Nous sommes d'avis qu'il serait certainement beaucoup plus simple et plus conforme à l'application des pouvoirs en droit criminel de dire simplement, comme dans beaucoup d'autres lois fédérales, que ces activités ne sont permises nulle part au Canada. Il est interdit d'abattre les espèces en péril.

Tout cela est lié, encore une fois, à la question de la disculpation. Notre groupe soutient que l'abattage d'espèces en péril devrait constituer une infraction sans égard au territoire où ces espèces se trouvent, d'un bout à l'autre du pays. De plus, nous estimons que le projet de loi serait amélioré si l'abattage ne constituait une infraction que lorsqu'il y a intention coupable, c'est-à-dire qu'elle a été commise de façon délibérée. Cela éviterait

for things that they had not intended at all. This is a sticking point for many landowners and resource users across Canada. The chances of prosecutions being brought inadvertently would be much reduced if it were a mens rea offence.

The other area in this category is the question of mandatory protection of critical habitat on federal lands. The bill has been improved in this regard through the amendments that came forward at the end of the last session of the House. However, there is confusion around the interpretation of Migratory Bird Convention Act habitat and what is protected under that definition.

The courts are taking a different view from the federal government, and uncertainty will not be in the interests of companies operating on the land. From the point of view of conservation groups, the overly narrow interpretation is not justified. Your committee could clarify that.

We are concerned that recovery takes place. The implementation of recovery plans is critical to the functioning of the entire bill.

The failure of the bill to include timelines for the completion of action plans for recovery is a weakness. There were amendments put forward by the House committee that would have ensured that action plans were completed within one year for endangered species, within two years for threatened and at-risk species. We think an amendment from this committee to ensure timelines for completion of action plans would strengthen it without doing the overall structure of the bill any damage.

In the exemption provisions, clauses 73, 74 and 83, the bill provides for some rather speedy, unilateral, discretionary exemptions available to various ministers without consultation with the ministers responsible under this bill.

This degree of latitude is in sharp contrast to requirements for multiple consultations prior to protecting a species, or the criminal penalties provided in the bill for citizens or organizations. We believe the government should be more closely bound by its own legislation. The latitude around exemptions could be re-examined by this committee.

There are a number of other points in our brief, but I think we would like to conclude by thanking you for allowing us to present. The Canadian Nature Federation is also here with us. We have worked together for the last four years to find ways in which this bill could be made more effective. It is now in your hands. You are the last chance for species in Canada, but even with its current weaknesses, overall it is an improvement for the status of wildlife in Canada to have some measure of legal protection. It is in your hands, and we welcome your questions.

aux propriétaires terriens de craindre des poursuites pour des actes qu'ils n'avaient pas l'intention de poser du tout. C'est un point de friction pour beaucoup de propriétaires terriens et d'utilisateurs des ressources du Canada. Les risques de poursuites pour des délits commis par mégarde seraient grandement réduits s'il n'y avait infraction que lorsqu'il y a intention coupable.

L'autre recommandation connexe porte sur la protection obligatoire de l'habitat essentiel situé sur le territoire domaniale. Le projet de loi a été amélioré à cet égard grâce aux modifications apportées à la fin de la dernière session de la Chambre. Cependant, il y a une certaine confusion quant à l'interprétation de la définition d'habitat contenue dans la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs et des habitats qui sont protégés aux termes de cette définition.

Le point de vue des tribunaux diffère de celui du gouvernement fédéral à cet égard, et l'incertitude entourant cette question nuira aux sociétés qui exploitent les terres. Du point de vue des groupes de conservation, cette interprétation excessivement étroite n'est pas justifiée. Votre comité devrait faire la lumière sur ce point.

Nous nous soucions énormément du rétablissement. La mise en oeuvre des plans de rétablissement est cruciale pour le fonctionnement du projet de loi en entier.

Le fait que ce dernier ne précise pas d'échéancier pour la concrétisation des plans d'action en matière de rétablissement constitue une faiblesse. Le comité de la Chambre des communes a présenté des amendements qui auraient fait en sorte que les plans d'action soient concrétisés en l'espace d'un an, pour les espèces en voie de disparition, et de deux ans, pour les espèces menacées et en péril. À notre avis, si votre comité présentait un amendement pour que les plans d'action soient accompagnés d'échéanciers, cela renforcerait le projet de loi sans changer quoi que ce soit à sa structure globale.

Les articles 73, 74 et 83 du projet de loi prévoient des exemptions discrétionnaires unilatérales plutôt rapides dont peuvent se prévaloir divers ministres, sans consulter les ministres responsables en vertu du projet de loi.

Une latitude aussi grande contraste radicalement avec les consultations multiples exigées avant qu'il soit décidé de protéger une espèce, ou encore, avec les sanctions criminelles prévues dans la mesure à l'égard d'organisations et de simples citoyens. À notre avis, le gouvernement devrait être tenu de respecter plus scrupuleusement sa propre loi. J'inviterais donc le comité à se pencher de nouveau sur la latitude conférée par ces exemptions.

Notre mémoire renferme de nombreux autres arguments mais en guise de conclusion, je tiens à vous remercier de nous avoir permis de nous les présenter. Nous sommes accompagnés par des représentants de la Fédération canadienne de la nature. Nous avons travaillé de concert depuis quatre ans pour trouver des moyens de rendre le projet de loi plus efficace. Il est maintenant entre vos mains. Vous êtes le comité de la dernière chance pour les diverses espèces sauvages en péril au Canada, mais nonobstant ses lacunes actuelles, la protection juridique que la mesure assure à la faune au Canada représente un progrès. C'est maintenant à vous de jouer. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

**The Chairman:** Senator Ethel Cochrane and Senator John Buchanan, who are Conservative senators, have joined us.

Senators, just before we get to specific questions, I want to do two things: to remind you that we must be concluded with this part of the hearing with the next witness by 9:30, which is an unfortunate but necessary constraint. I also want to ask one general question that may be of interest to all senators. Ordinarily when the Senate amends bills, a vast majority in the Commons approves those amendments. In the last session of the last Parliament, the Senate made 79 amendments to bills, and 77 of them were approved.

In this case, however, as you know, this bill had a rough ride in the Commons, and there is some concern, expressed by many people, that it might be a dangerous thing if we in the Senate were to amend the bill and send it back, because those areas which we might amend could then be addressed again in the Commons, and the pendulum might swing in some other direction. Do you have a view on that?

**Ms. May:** As a group, I can tell you we have wrestled with how forcefully we should put forward to this committee the changes that in an ideal world we would like to see made. Given that this is the House of sober second thought, I am not prepared to say that we should abandon, in the interests of political reality, those concerns that are real. It is really for you as the Senate committee looking at this bill to make a determination on whether advancing changes would jeopardize the whole legislative package or whether there are further political miracles up the sleeve of SARA. No one would have thought some months ago that we would see the progress that has been made in the bill — thanks to the commitment of a number of very hard working, particularly Liberal, backbenchers, but with the collaboration and assistance of members on all sides of the House. It is something, perhaps, that other members of our group would also like to address.

We do not want to see this bill die and not be revisited. On the other hand, there are significant problems with it.

**Senator Cochrane:** The chairman has asked one of the questions I wanted to ask, and that is, would you prefer to see the bill passed as is, or would you prefer to see it amended and possibly not pass at all? Ms. May has answered that. You would prefer to see the bill go forward as is if it means other things would be at risk.

**Ms. May:** That is our answer. There is no question that the bill has areas that should be addressed. You can develop among yourselves, and working with government and the minister's office, some sense of where improvements are possible. I would hate to fail to put forward, in the interests of species, the concerns

**Le président:** Madame le sénateur Ethel Cochrane et le sénateur John Buchanan, qui représentent le Parti conservateur, viennent de se joindre à nous.

Sénateurs, avant de passer aux questions, je veux faire deux choses. Premièrement, vous rappeler que nous devons terminer cette partie de la séance avec la comparution du prochain témoin, d'ici 9 h 30. C'est là une contrainte malheureuse, mais nécessaire. Deuxièmement, je veux aussi poser une question générale susceptible d'intéresser tous les sénateurs. Habituellement, lorsque le Sénat propose des amendements à des projets de loi, une grande majorité de députés de la Chambre des communes les approuvent. Au cours de la dernière session de la dernière législature, le Sénat a proposé 79 amendements à des projets de loi, dont 77 ont été approuvés.

Cependant, dans le cas qui nous occupe, comme vous le savez, le projet de loi n'a pas été adopté sans heurts à la Chambre des communes, et de nombreuses personnes estiment qu'il serait risqué que le Sénat y propose des amendements et le renvoie à la Chambre. En effet, ils craignent que les domaines visés par les amendements fassent de nouveau l'objet de discussions aux Communes car il pourrait y avoir un retour du pendule. Qu'en pensez-vous?

**Mme May:** En tant que groupe, je peux vous dire que nous nous sommes demandés avec quel degré de conviction nous allions présenter au comité les changements que nous voudrions voir apporter dans un monde idéal. Étant donné que le Sénat est la Chambre du second examen objectif, je ne suis pas disposé à dire que nous devrions laisser tomber et taire ces préoccupations très réelles en raison du contexte politique. C'est aux membres de votre comité chargé d'examiner le projet de loi qu'il appartient de décider si le fait de proposer des changements risque de compromettre l'ensemble de la mesure ou si la Loi sur les espèces en péril nous réserve d'autres miracles politiques. Personne n'aurait cru il y a quelques mois seulement que nous verrions autant de progrès — et ce, grâce au dévouement d'un grand nombre de simples députés, particulièrement libéraux, qui ont travaillé d'arrache-pied, avec la collaboration et l'aide de confrères de tous les côtés de la Chambre. Peut-être que d'autres représentants de notre groupe voudront répondre à cette question.

Nous ne voulons pas que le projet de loi meure, ni que l'on revienne à la case départ. Par contre, il comporte des lacunes non négligeables.

**Le sénateur Cochrane:** Le président a posé une des questions que je voulais poser, et c'est la suivante: préférez-vous que le projet de loi soit adopté sous sa forme actuelle, ou que nous propositions des amendements, ce qui lui fait courir le risque de ne pas être adopté du tout? D'après la réponse de Mme May, vous souhaitez que le projet de loi soit adopté sous sa forme actuelle si cela signifie qu'autrement, certains éléments seraient à risque.

**Mme May:** C'est exact. Il ne fait aucun doute que le projet de loi comporte des lacunes. Vous pouvez discuter entre vous, de même qu'avec les représentants du gouvernement et du bureau du ministre, pour voir si certaines améliorations sont possibles. Dans l'intérêt des espèces sauvages, je m'en voudrais de ne pas exprimer

that we have. It is not for us to prejudge what will happen in the legislative process. The road this bill has taken was certainly not predictable and I would not pretend to know what its future is as we present the things that we think would improve it.

**Mr. Gratton:** I would add that the bill does include provisions for a review in five years, so our advice can certainly be taken within that context. We do believe that the bill is sufficiently strong now that we would still be pleased if we waited five years for that review. It is a tough call. You are all better political judges than we are of the best course from here.

**Senator Cochrane:** That is interesting to hear. However, I have a question for Mr. de Vries. Earlier this week we heard from officials from Environment Canada, who told us that most stakeholders who were consulted in the development of this bill were in favour of the "stewardship" approach. One said this was the case with many people they had heard from, including representatives from the forestry sector. That sector is very important to me and to my province because we have paper mills. I would like to hear your perspective. Do you favour the stewardship approach, and if so, why?

**Mr. Andrew de Vries, Biodiversity Adviser, Forest Products Association of Canada, Species at Risk Working Group:** Yes, we do favour the stewardship approach. That is why we have worked with our colleagues for the last four and a half years, and prior to that in a different forum. As Mr. Gratton mentioned, it is critical to our industry to be able to work on land bases that are managed appropriately. We believe the Species At Risk Act enables us to do that and to market our product, if you will, in an appropriate manner.

**Senator Cochrane:** How will you go about this?

**Mr. de Vries:** Our customers often ask us about various practices in Canada, including whether Canada does have a Species At Risk Act. If we were able to answer that question and provide details, that would be our first step. As you know, the forest products industry is very active in conservation. We are involved with species at risk across Canada, be it the marbled murrelet or the Newfoundland population of American marten. We are involved in inventory, research and management projects around those species, so I feel what we are doing with this group is consistent with what we have done in the past.

**Senator Cochrane:** How effective do you think this approach will be from a business perspective? The bottom line in business is profit. At the moment, I suppose, it is profit or loss. How effective do you think this approach will be?

les préoccupations qui sont les nôtres. Cela dit, ce n'est pas à nous de faire des conjectures quant à l'issue du processus législatif. Chose certaine, le chemin emprunté par ce projet de loi a été imprévisible jusqu'ici, et je ne prétends absolument pas savoir ce que l'avenir lui réserve. Nous sommes là pour présenter des suggestions en vue de l'améliorer.

**M. Gratton:** J'ajouterais que le projet de loi prévoit la tenue d'un examen d'ici cinq ans, de sorte que notre avis peut être certainement être considéré dans ce contexte. Nous estimons que la mesure est suffisamment valable à l'heure actuelle pour que nous nous réjouissons de son adoption, même s'il fallait attendre cinq ans pour cet examen. C'est une décision délicate. Vous êtes bien meilleurs juges politiques que nous pour ce qui est de savoir quelle est la meilleure façon de procéder à partir de maintenant.

**Le sénateur Cochrane:** Voilà qui est intéressant. Cependant, j'ai une question pour M. de Vries. Plus tôt cette semaine, nous avons entendu des fonctionnaires d'Environnement Canada qui nous ont dit que la plupart des intervenants qui avaient été consultés au moment de l'élaboration du projet de loi appuyaient une approche axée sur «l'intendance». L'un d'eux nous a dit que c'était le cas de nombreuses personnes consultées, y compris des représentants du secteur forestier. Ce secteur revêt beaucoup d'importance à mes yeux car ma province compte de nombreuses papeteries. J'aimerais connaître votre point de vue. Êtes-vous en faveur d'une approche axée sur l'intendance et, dans l'affirmative, pourquoi?

**M. Andrew de Vries, conseiller en biodiversité, Association des produits forestiers du Canada, Groupe de travail de la Loi sur les espèces en péril:** Oui, nous sommes en faveur de cette approche. C'est d'ailleurs avec cet objectif en tête que nous avons travaillé avec nos collègues depuis quatre ans et demi et, avant cela, dans un forum différent. Comme M. Gratton l'a mentionné, il est impératif que notre secteur puisse travailler sur des terres gérées de façon appropriée. Nous croyons que la Loi sur les espèces en péril nous permettra de le faire ainsi que de commercialiser notre produit, si vous voulez, comme il se doit.

**Le sénateur Cochrane:** Comment vous y prendrez-vous?

**M. de Vries:** Nos clients s'informent souvent des diverses pratiques en vigueur au Canada; entre autres, ils nous demandent si le Canada a une Loi sur les espèces en péril. Si nous pouvions répondre par l'affirmative à cette question et fournir des détails, ce serait un premier pas. Comme vous le savez, le secteur des produits forestiers est très présent dans le domaine de la conservation. Nous nous intéressons aux espèces en péril d'un bout à l'autre du Canada, qu'il s'agisse du guillemot marbré ou de la population de martres d'Amérique à Terre-Neuve. Nous participons à des projets d'inventaire, de recherche et de gestion concernant ces espèces, et j'estime que ce que nous faisons avec ce groupe est conforme à ce que nous avons fait dans le passé.

**Le sénateur Cochrane:** À votre avis, dans quelle mesure cette approche sera-t-elle efficace sur le plan commercial? En affaires, l'important, c'est le profit. À l'heure actuelle, je suppose que c'est tout ou rien, profits ou pertes. Quelle sera l'efficacité de cette approche?

**Mr. de Vries:** I think it will be effective. Part of the business paradigm these days involves including conservation in your business plans. I think the forestry industry and mining associations have been very proactive in those matters, and I think SARA is a good fit with that.

**Ms. May:** I think it is significant that industry associations are before you today, supporting the stewardship approach. All of us agree that cooperation is the best approach, but we also think that sometimes, in addition to the carrots, you also need some sticks. That is why we are also making the point that it is clearly a weakness that the bill does not provide for the protection of species from direct killing across the country. I think it is important to thank the industry associations for maintaining the consistent position that they would welcome that change as well.

**The Chairman:** I know how impossible this is, colleagues, but in order to accommodate all senators presently on the list we need to get our questions and answers out in less than five minutes each.

**Senator Eyton:** You may not know this, but I have had a very long association with both the mining industry and the forest products industry, so I am delighted to see this group of representatives working together with the Sierra Club and the Canadian Wildlife Federation. It is encouraging, to say the least. I think it represents a new way of doing things.

It appears to me that you are subtly telling us that you would like this bill to pass. You would like the committee to approve it and send it back for passage, perhaps extending this schedule to cover the 32 or 33 species at risk that apparently were left off. I expect that can be done, but essentially, you do not want significant amendments now because you want the bill to be passed. That is how I interpret it and it seems fair enough. What we can do, and what committees like this have done in the past, is approve the bill for speedy passage, with the small addition I mentioned, but also note that there are other changes that could be made in the future. Get the bill through and prepare for suitable amendments that will make it a better bill over time. It may be another year or two, but in the meantime you have the bill working.

I want to go on then to a practice I learned a long time ago, mostly in business, from a very notable and successful Canadian, who used to look at me just before concluding an arrangement or agreement and say, "Now Trev, look at this package. What is the single best thing we are doing within that package, and what is the worst thing? Let us work to improve the best and eliminate the worst." I found that, in practice, that meant 20 or 25 per cent improvement overall, because if you eliminate the best and worst, suddenly you have a different median and approach. My question

**M. de Vries:** Je pense qu'elle sera efficace. À l'heure actuelle, c'est un paradigme du monde des affaires que d'inclure la conservation dans les plans d'entreprise. L'industrie forestière et les associations minières ont été très proactives dans ce domaine, et j'estime que la Loi sur les espèces sauvages en péril s'intègre bien dans cette dynamique.

**Mme May:** Je considère important que des associations représentant l'industrie comparaissent devant vous aujourd'hui pour appuyer le concept d'intendance. Nous convenons tous que la coopération est la meilleure façon de procéder, mais il arrive parfois qu'en plus de la carotte, on doive employer le bâton. Voilà pourquoi nous jugeons que le fait que le projet de loi ne protège pas des espèces de l'abattage direct partout au pays est une lacune criante. D'ailleurs, il faut remercier les associations du secteur d'avoir continué à affirmer, en toute logique, qu'ils accueilleraient bien ce changement également.

**Le président:** Je sais que c'est pratiquement impossible, collègues, mais pour permettre à tous les sénateurs présentement sur ma liste de prendre la parole, il faut limiter à moins de cinq minutes chacun nos questions et réponses.

**Le sénateur Eyton:** Vous l'ignorez peut-être, mais j'ai eu une association de longue date à la fois avec le secteur minier et l'industrie des produits forestiers. Je suis d'autant plus ravi de voir ce groupe de représentants oeuvrer de concert avec le Sierra Club et la Fédération canadienne de la faune. Le moins que l'on puisse dire, c'est que c'est encourageant. Je pense que cela représente une nouvelle façon de faire les choses.

Si je ne m'abuse, vous nous dites subtilement que vous souhaitez que le projet de loi soit adopté. Vous aimeriez que le comité l'approuve et le renvoie à la Chambre pour qu'il y soit adopté, tout en préconisant, peut-être, que l'annexe intègre les 32 ou 33 espèces en péril qui apparemment ont été oubliées. Je pense que cela peut se faire, mais essentiellement, vous ne souhaitez pas d'amendements de fond à ce stade-ci car vous voulez que le projet de loi soit adopté. Voilà comment j'interprète les choses, et cela me semble tout à fait raisonnable. Ce que nous pouvons faire — et c'est ce que des comités comme le nôtre ont déjà fait dans le passé —, c'est approuver le projet de loi pour qu'il soit adopté rapidement, avec le petit ajout que j'ai mentionné, tout en signifiant que d'autres changements pourraient être apportés à l'avenir. Autrement dit, faire adopter le projet de loi et se préparer à présenter des amendements pertinents qui permettront de l'améliorer au fil des ans. Il faudra peut-être attendre un an ou deux, mais dans l'intervalle, la mesure sera appliquée.

Je vais maintenant vous parler d'une pratique que m'a apprise, dans le milieu des affaires, un Canadien remarquable et fort brillant. Il avait l'habitude de me dire, juste avant de conclure un arrangement ou une entente: «Trev, examinez ce marché. Quelle est la meilleure chose que nous fassions par suite de cet arrangement, et quelle est la pire? Entendons-nous pour bonifier la meilleure et supprimer la pire.» J'ai constaté qu'en pratique, cette démarche se traduisait par une amélioration globale de 20 à 25 p. 100 car si l'on élimine le meilleur et le pire, on se retrouve

is, what is the best thing in the bill and how can it be improved, and what is the worst and how may it be eliminated? I want you to give us some sense of priority in this.

**Ms. May:** That is an excellent question. Should we take a stab at it, and you guys can stab me if I am wrong?

**Mr. Gratton:** With pleasure.

**Ms. May:** I think that the best thing about the bill is its existence, the awareness-raising that it creates, the increased sense of urgency in various sectors now awaiting species at risk legislation to get on with the job. A lot of what is best about it is not what it does in a legalistic sense, but what it does in a cultural and societal sense. The worst of it is how weak it is in legal terms. Frankly, I think we will be open to international ridicule if we have a species at risk bill in Canada in which it is still legal to pick up your gun and take aim at an endangered species as long as you are not on federal land. I think that is such a large weakness that that is the bottom I would eliminate. That is a tall order if you do not want to upset the apple cart down the road in the House of Commons. I recognize that, but that is my short answer.

**Ms. Baumgartner:** I would certainly agree that the best of it is what it does outside the legal context.

Our group is a perfect example of that. We have been working, and will continue to work, collectively on a number of initiatives, whether it is sharing information or a project on the ground with our members and members of the associations. The work on the ground will be to the benefit of wildlife and all of us in the future.

I am not sure that the worst part of the bill is that which Ms. May described. It depends on how it will be interpreted in the long run.

**Mr. Gratton:** I will return to the senator's earlier comments on stewardship. The way in which stewardship is embodied in the bill is also a major plus. It was the premise of our work at the outset that stewardship should be the driving force. I think someone called it a "spongy stick." The sponge is extremely well made, but the stick could be a little stronger.

**Senator Buchanan:** I do not have much to add. I agree with much of what Senator Eyton said. Certainly, as Ms. May knows, if I were not in favour of this kind of bill, I would never be able to go home to my wife again. She is so much in favour of something like this. Not that I am afraid of my wife, do not get me wrong.

I do agree with Ms. May. I said the other night that there could be some problems in the future with this bill. Some lawyers will make much money from this. Who knows if that will transpire? That is the only concern I have with the bill.

tout à coup avec une médiane et une approche différentes. Ma question est la suivante: quelle est la meilleure chose que renferme le projet de loi et comment peut-on la bonifier; aussi, quelle est la pire et comment peut-on l'éliminer? Je voudrais que vous nous donniez une idée de vos priorités à cet égard.

**Mme May:** C'est une excellente question. Devrais-je tenter d'y répondre? Vous pouvez toujours m'arrêter si je fais fausse route.

**M. Gratton:** Bien sûr.

**Mme May:** Le meilleur côté du projet de loi, c'est son existence même, son rayonnement, le sentiment d'urgence accrue qu'il suscite dans divers secteurs qui, à l'heure actuelle, attendent une mesure comme celle-là pour s'attaquer aux problèmes. Ce n'est pas tant ce qu'il réalise au plan juridique qui importe le plus, mais plutôt ce qu'il provoque au plan culturel et sociétal. Son pire côté, c'est la faiblesse de sa formulation juridique. Honnêtement, je pense que le Canada sera ridiculisé sur la scène internationale s'il adopte un projet de loi sur les espèces en péril qui continue d'autoriser quiconque à prendre un fusil et à abattre un animal d'une espèce en péril pour autant que cela ne se passe pas sur une terre domaniale. À mon avis, c'est une lacune tellement criante que c'est celle que j'éliminerais. Évidemment, c'est toute une commande si vous ne voulez pas que les choses tournent mal ultérieurement à la Chambre des communes. J'en suis fort consciente, mais c'est là ma brève réponse.

**Mme Baumgartner:** Je suis tout à fait d'accord: c'est son rayonnement en dehors du cadre juridique qui compte le plus.

Notre groupe en est un parfait exemple. Nous avons travaillé, et nous continuerons de travailler collectivement sur un certain nombre d'initiatives, qu'il s'agisse de partage d'information ou d'un projet sur le terrain, avec nos membres et les membres des diverses associations. Les interventions concrètes seront fort avantageuses pour la faune et pour nous tous à l'avenir.

Je ne suis pas sûr que la pire partie du projet de loi soit celle mentionnée par Mme May. Tout dépend comment il sera interprété à long terme.

**M. Gratton:** Je voudrais revenir sur ce qu'a dit le sénateur tout à l'heure au sujet de l'intendance. La façon dont ce concept d'intendance est intégré au projet de loi est un avantage marqué. D'entrée de jeu, nous avons voulu que nos efforts favorisent l'intendance comme force motrice. Quelqu'un a comparé cela à un «bâton éponge». L'éponge est extrêmement bien faite, mais le bâton pourrait être renforcé quelque peu.

**Le sénateur Buchanan:** Je n'ai pas grand-chose à ajouter. Je suis d'accord avec les observations du sénateur Eyton. Chose certaine, comme Mme May le sait, si je n'appuyais pas ce genre de mesure, je ne pourrais pas rentrer chez moi, tellement ma femme favorise une initiative comme celle-là. Non pas que j'aie peur de ma femme, ne vous méprenez pas.

Je suis d'accord avec Mme May. J'ai dit l'autre soir que ce projet de loi pourrait entraîner des problèmes à l'avenir. Certains avocats s'en mettront peut-être plein les poches. Qui sait? C'est la seule chose qui m'inquiète au sujet du projet de loi.



**Senator Milne:** I swing back and forth between the ideal and pragmatic points. The witnesses are probably suggesting the ideal. The pragmatic view is that if we amend this bill at all, it quite probably will die in the House of Commons. Even a small amendment would threaten it. Bills have to be identical in wording in both places when passed.

A small amendment will not work. The committee could report the bill with recommendations and comments.

I would like to hear what you would like to see in those recommendations and comments. What would you like to see in the regulations? I would also like to see your list of an additional 33 species.

**Mr. Gratton:** I will touch on one point that I mentioned in my opening remarks that is relevant to what we would like to see in the regulations. The way in which the compensation system would work is an outstanding issue. That is to be developed later in regulations.

We do hold the same view as the government. This system should be discretionary. You should not automatically be entitled to compensation. We think that approach would run the risk of creating perverse effects.

At the same time, we have some significant concerns that are more with the minister than the government, because he has been quite vocal on this topic, including saying that those operating on Crown land under lease should not be eligible to apply. We are obviously concerned about that, since most of our members operate on Crown land.

We recognize that in many cases it will be perfectly within the legal terms of a lease or permit to expect companies to make certain changes to their practices. We think it would be inappropriate for companies to come forward and expect compensation every time they are asked to change practices.

However, it is not inconceivable that there will be times, and Dr. Pearce acknowledged this in his report, when what is being asked goes against the permits and the information upon which one has based a long-term investment. If that is the case, we think that person should be eligible, like anyone else, to apply for compensation. It is an investment climate issue.

That matter is to be settled later through the development of regulations. However, a signal from the Senate recognizing that, in principle, everyone should be eligible would certainly be welcome.

**Ms. May:** We said that we would accept your judgment on the practicalities of making any amendments, but Senator Milne, if the committee could find areas of improvement and obtain an

**Le sénateur Milne:** J'oscille entre l'idéalisme et le réalisme pragmatique. Nos témoins ne vont probablement proposer une vision idéale. Mais pour être réaliste, si nous modifions le projet de loi un tant soit peu, il sera probablement torpillé à la Chambre des communes. Tout amendement, même mineur, représente un risque. Le libellé des projets de loi doit être identique aux deux endroits lorsqu'ils sont adoptés.

Un amendement mineur n'est pas la solution. Le comité pourrait faire un rapport du projet de loi en l'assortissant d'observations et de recommandations.

Je voudrais savoir ce que devraient renfermer à votre avis ces observations et recommandations. Que voudriez-vous intégrer dans la réglementation? J'aimerais également prendre connaissance de la liste des 33 espèces additionnelles.

**M. Gratton:** Je vais revenir sur un point que j'ai mentionné dans ma déclaration liminaire au sujet de la teneur de la réglementation. Les modalités du système d'indemnisation demeurent en suspens. Elles doivent être précisées ultérieurement dans la réglementation.

Nous sommes du même avis que le gouvernement: le système devrait être discrétionnaire. On ne devrait pas être automatiquement admissible à une indemnisation. Nous pensons qu'une telle approche risque d'entraîner des effets pernicieux.

Parallèlement, nous avons des inquiétudes plus sérieuses en ce qui concerne le ministre, plutôt que le gouvernement, car ce dernier s'est prononcé très clairement sur le sujet. Il a même dit que les entrepreneurs qui exploitent des terres de la Couronne en vertu d'un bail ne devraient pas être autorisés à présenter une demande d'indemnisation. Évidemment, cela ne manque pas de nous inquiéter car la plupart de nos membres exploitent des terres de la Couronne.

Nous reconnaissons que dans bien des cas, il peut être parfaitement légal dans le cadre d'un bail ou d'un permis de s'attendre à ce que les entreprises apportent certains changements à leurs pratiques. Nous pensons qu'il serait mal venu de la part des entreprises de s'attendre à recevoir une indemnisation chaque fois qu'on leur demande de modifier leurs pratiques.

Cependant, il n'est pas inconcevable qu'à l'occasion — et M. Pearce l'a reconnu dans son rapport —, ce qu'on exige d'eux outrepassent les paramètres des permis et de l'information sur laquelle l'entreprise a fondé son investissement à long terme. En pareil cas, nous pensons que cette entité devrait avoir droit de demander une indemnisation, comme n'importe qui d'autre. C'est une question liée à la qualité du climat d'investissement.

D'ailleurs, il est prévu que cette question soit réglée ultérieurement par le biais de la prise de règlement. Toutefois, si le Sénat reconnaissait qu'en principe, tous les intervenants peuvent être admissibles à une indemnisation, ce signal serait des plus bienvenus.

**Mme May:** Nous nous fions à votre jugement pour ce qui est de savoir s'il convient, dans la pratique, de présenter des amendements, mais madame le sénateur Milne, si le comité

agreement from government, perhaps it would make sense to look at some. The government might be happier in the end in having put things right before the bill comes into force.

We have serious proposals for amendments that go to the fundamentals of the structure of the bill. We have amendments that would tidy up the bill.

In an ideal world, you would take them all onboard and the bill would be passed exactly as SARWG wants it. We have been working towards that goal for some time now. However, I would hate to think that we would not see any improvements to the bill.

During the five-year review, the application of the safety net should be examined to determine whether it might not be more effective to prohibit killing across the country. That should be examined and discussed with the provinces over the next five years.

When Christine Stewart was the Minister of Environment, there was no active species at risk bill before the House. It had died before she became Minister of Environment, and the work she did was then brought to fruition by Minister Anderson.

However, when Minister Stewart was working on the bill, it was widely expected in provincial wildlife offices and in our group that the direct killing of species at risk would at least be prohibited by the bill. The issue was how far would the federal government go in protecting the habitat of species?

It was accepted that the federal government was on sound ground constitutionally in prohibiting the killing. Looking at that in the long term, if not in the short term, would certainly be helpful in keeping that issue before the government and the observers of the effectiveness of SARA.

**Senator Milne:** You are right that the federal government does have that constitutional ability to prohibit killing on provincial lands, as well as federal, under criminal law.

**The Chairman:** Could you tell us how many species you think will become extinct during the next five years prior to the review taking place?

**Ms. May:** It is a very difficult question because there are a number of species. The species at risk list that we have from the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada, on which two of our member groups sit, is not complete. There are species under review. There are species at risk that are not being scientifically evaluated.

pouvait cerner certains domaines où des améliorations sont possibles et obtenir l'assentiment du gouvernement, il serait peut-être bon de le faire. Si l'on donnait au gouvernement l'occasion de corriger le tir avant que le projet de loi n'entre en vigueur, il serait peut-être plus satisfait au bout du compte.

Nous avons des amendements sérieux à proposer qui modifieront fondamentalement la structure du projet de loi. Nous avons des amendements qui permettraient de bien ficeler le projet de loi.

Dans un monde idéal, vous adopteriez tous les amendements et le projet de loi serait adopté exactement comme le désire le SARWG. Cela fait maintenant un certain temps que nous travaillons à la réalisation de cet objectif. Cependant, je n'aime pas l'idée que nous ne verrions pas d'améliorations au projet de loi.

Pendant la période de révision de cinq ans, l'application du filet de sécurité devrait être examinée pour déterminer s'il ne serait pas plus efficace d'interdire l'abattage de ces espèces dans l'ensemble du pays. Cette question devrait être examinée et discutée avec les provinces au cours des cinq prochaines années.

Lorsque Mme Stewart était ministre de l'Environnement, il n'y avait pas de projet de loi actif sur les espèces en péril devant la Chambre des communes. Le projet de loi était mort avant qu'elle devienne ministre de l'Environnement et le travail qu'elle a accompli a ensuite été repris par le ministre Anderson.

Cependant, lorsque la ministre Stewart travaillait sur le projet de loi, on s'attendait de façon générale, dans les bureaux provinciaux de gestion des ressources fauniques et au sein de notre groupe, à ce que le projet de loi interdise au moins que l'on abatte directement des individus des espèces en péril. La question était de savoir jusqu'où irait le gouvernement fédéral pour protéger l'habitat des espèces.

Tout le monde s'entendait pour dire que le gouvernement fédéral s'appuyait sur des fondements constitutionnels solides pour interdire que l'on abatte des individus de ces espèces. Examiner cette question à long terme, à défaut de le faire à court terme, serait certainement utile pour garder cette question présente à l'esprit du gouvernement et des observateurs de l'efficacité de la Loi sur espèces en péril.

**Le sénateur Milne:** Vous avez raison de dire que le gouvernement fédéral a effectivement le droit d'interdire l'abattage aussi bien sur les terres provinciales que fédérales, en vertu de la Constitution et du droit pénal.

**Le président:** Pouvez-vous nous dire combien d'espèces, à votre avis, disparaîtront au cours des cinq prochaines années, soit avant la révision?

**Mme May:** C'est une question très difficile à répondre parce qu'il y a de nombreuses espèces. La liste des espèces en péril qui nous vient du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada, et sur lequel siègent deux de nos groupes membres, n'est pas complète. Il y a des espèces qui sont à l'étude. Il y a des espèces à risque qui ne font pas l'objet d'une évaluation scientifique en ce moment.

The best example of that is from a researcher at Dalhousie University in Halifax, Dr. Ram Myers, who found in by-catch records a fish called the "barn door skate." That skate showed up in by-catch at least 10 per cent of the time. Over about a 10-year period, not a single barn door skate was reported. The supposition is that something, perhaps by-catch activities, perhaps destruction of habitat, was causing that particular species to move towards extinction.

It still has not been evaluated, so we still do not know. One can estimate the number of species that might disappear from the list. However, we do not know the number of species disappearing from the real natural world. We have not had the significant capacity and the resources to do the evaluation; therefore, we do not know the full status of species.

Perhaps Ms Telford, who is sitting to the side, might offer a concrete number, but I would doubt it. The best we could say is that we do not want to lose any of the species that God put on this earth. That is the point of the bill. However, we are unlikely to succeed without significantly more resources.

**Senator Baker:** Is that Ransom Myers?

Ms. May: Yes, Ransom Myers, formerly of the DFO.

**Senator Taylor:** First, I find it difficult to follow the idea that you could kill species off federal land without being prosecuted. Is there an overlap here with something in the Migratory Birds Act or something like that, for instance? I do not think you can kill a whistling or trumpeter swan, no matter where it is. It is flying overhead and it is hard to figure which is federal jurisdiction and which is provincial, unless, as in Alberta, we claim everything. Could you enlighten me on that? I did not feel that the bill allowed me to kill endangered species if I met them in downtown Ottawa instead of out on federal land. That was one piece of information.

**Ms. May:** Basically, unless there is some other piece of legislation that protects a species, this bill does not create new permission to kill species that are otherwise protected. However, it does not provide any new prohibitions against killing a species that is not already protected unless you are on federal land or there has been a special action of cabinet through an Order in Council to protect that species under the safety net. For instance, for woodland caribou, grizzly bears, pine marten and a whole range of species, anything outside of provincial protection or an international treaty like the Migratory Birds Convention Act, there is nothing in this bill that prevents you from killing a species at risk unless it is on federal land. If that is the case, there is an automatic prohibition.

Le meilleur exemple de cette situation, c'est le cas signalé par un chercheur de l'Université Dalhousie à Halifax, M. Ram Myers, qui a constaté, dans les données sur les prises accessoires, la présence d'un poisson appelé «grande raie». La grande raie faisait partie des prises accessoires dans au moins 10 p. 100 des cas. Au cours d'une période de 10 ans, pas une seule raie n'a été signalée. On suppose que quelque chose, peut-être les prises accessoires, peut-être la destruction de l'habitat, a fait en sorte que cette espèce se dirige vers l'extinction.

Il n'y a pas encore eu d'évaluation, alors on ne sait pas. On peut faire une estimation du nombre d'espèces qui pourraient disparaître de la liste. Toutefois, nous ne savons pas le nombre d'espèces qui disparaissent de la nature. Nous n'avons pas eu les capacités et les ressources importantes que nécessiterait une telle évaluation; par conséquent, nous ne connaissons pas la situation complète des espèces.

Peut-être Mme Telford pourrait-elle nous présenter des chiffres concrets, mais j'en doute. Le mieux que l'on puisse dire, c'est que nous ne voulons pas perdre une seule des espèces que Dieu a mises sur cette terre. C'est l'objectif du projet de loi. Cependant, nous avons peu de chance d'y parvenir à moins qu'on augmente substantiellement les ressources dont nous disposons.

**Le sénateur Baker:** S'agit-il de Ransom Myers?

**Mme May:** Oui, Ransom Myers, anciennement de Pêches et Océans Canada.

**Le sénateur Taylor:** Premièrement, je trouve difficile à croire l'idée que l'on puisse abattre sans être poursuivis des individus d'espèces en péril en dehors des terres domaniales. Y a-t-il chevauchement ici avec la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, ou quelque chose du genre, par exemple? Je ne pense pas que vous puissiez abattre un cygne siffleur ou un cygne trompette, peu importe l'endroit où il se trouve. L'oiseau vole au-dessus de nos têtes et il est difficile de décider s'il est en territoire fédéral ou provincial, à moins, comme c'est le cas en Alberta, que nous réclamions la totalité du territoire. Pouvez-vous m'éclairer? Je n'ai pas senti que le projet de loi me permettait d'abattre des individus d'espèces en péril si j'en rencontrais un au centre-ville d'Ottawa plutôt que sur des terres domaniales. C'est un élément d'information qui m'intéresse.

**Mme May:** À moins qu'il existe un autre texte de loi qui protège une espèce, le présent projet de loi n'accorde pas une nouvelle permission d'abattre un individu d'espèces qui sont protégées autrement. Cependant, il ne propose pas de nouvelles interdictions touchant l'abattage d'un individu d'une espèce qui n'est pas déjà protégée à moins que vous soyez sur une terre fédérale ou que le Cabinet ait adopté une mesure spéciale par voie de décret pour protéger cette espèce en vertu du filet de sécurité. Par exemple, dans le cas du caribou des forêts, de l'ours brun, de la marte d'Amérique et d'une grande variété d'autres espèces, en somme, de toute espèce qui ne bénéficie pas d'une protection provinciale ou ne fait pas l'objet d'un traité international, comme la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, il n'y a rien dans ce projet de loi qui vous empêche d'abattre un individu d'une espèce en péril à moins que ce soit sur une terre fédérale, auquel cas, l'interdiction est automatique.

**Senator Taylor:** Do you not answer your own question when you say that the cabinet can enlarge it? Maybe we could ask about this. That way, it does not have to go back to the House of Commons.

**Ms. May:** That question of the effectiveness of the safety net is addressed in the brief. We comment on the fact that the trigger for action by federal cabinet to move into territory that, by nature of clause 34 they have suggested is provincial in its essence, is the conclusion that a province is not doing its job. Politically and in terms of the real world, I do not know how often that safety net will be used. It depends on whom you talk to. I have talked to bureaucrats within Environment Canada who anticipate it will be used practically every time a species is listed, and I have talked to advisers in the Prime Minister's Office who anticipate it will never be used.

**Senator Taylor:** I might make a note that when we make our recommendations, we should try to cover that.

**Senator Buchanan:** I have a supplementary question on that. Ms. May, the other night, as I understand it, some of the federal bureaucrats indicated that the application is country-wide and it does not matter about federal lands, because there would be a prosecution on any land. Am I right in that?

**Ms. May:** If they said that, they misspoke. The bill is very clear that the automatic prohibition on killing only applies on federal lands.

**Senator Buchanan:** That is what I thought.

**Ms. May:** You could find interesting discussions on these points in the Hansard from the House of Commons, particularly the exchange between Gar Knutson and Minister Anderson. There was quite a lively exchange. The bill is quite clear when you read it that, although the prohibition could extend across the country if the subsequent clause did not derogate from that authority, it clearly does, and it does not apply automatically anywhere except on federal lands or through a specific action by cabinet on a case-by-case basis.

**The Chairman:** It is true that the way in which it extends across the country is by virtue of what you refer to as the "safety net," and we do have this Constitution.

**Ms. May:** That is correct.

**Senator Taylor:** Thank you for elaborating on it. You gave your concerns, Mr. Gratton and Ms. Baumgartner. Could most of your worries be covered in any way in the regulations?

**Mr. Gratton:** Compensation will be covered in regulation, so the answer there is yes. In terms of the other provisions, I do not know.

**Le sénateur Taylor:** Ne répondez-vous pas à votre propre question lorsque vous dites que le Cabinet peut en étendre l'application? Peut-être pouvons-nous nous informer. De cette façon, il n'est peut-être pas nécessaire de retourner devant la Chambre des communes.

**Mme May:** Nous traitons de la question de l'efficacité du filet de sécurité dans notre mémoire. Nous y avons discuté le fait que l'élément qui déclenche l'intervention du cabinet fédéral, pour l'amener à imposer sa loi sur un territoire qui, en vertu de l'article 34, est essentiellement provincial, c'est la constatation que cette province ne fait pas son travail. Dans la réalité politique, ou dans un monde réel, je me demande si le recours à ce filet de sécurité sera une pratique courante. Cela dépend de votre interlocuteur. J'ai parlé à des fonctionnaires d'Environnement Canada qui pensent que cette mesure sera utilisée pratiquement chaque fois qu'une espèce sera inscrite sur la liste et j'ai parlé à des conseillers au Bureau du premier ministre qui pensent, eux, que cette disposition ne sera jamais utilisée.

**Le sénateur Taylor:** Je pourrais bien en prendre note pour que nous traitons de cette question dans nos recommandations.

**Le sénateur Buchanan:** J'ai une question additionnelle à ce sujet. Madame May, l'autre soir, des fonctionnaires fédéraux sont venus nous dire, si j'ai bien compris, que le projet de loi sera appliqué à la grandeur du pays et que la question des terres fédérales n'a pas vraiment d'importance, parce que des poursuites seront engagées quel que soit le propriétaire du territoire. Ai-je raison?

**Mme May:** S'ils ont dit cela, ils ont fait erreur. Le projet de loi est très clair que l'interdiction automatique d'abattre un individu d'une espèce en péril ne s'applique que sur les terres fédérales.

**Le sénateur Buchanan:** C'est bien ce que je pensais.

**Mme May:** Vous pourrez trouver des discussions intéressantes sur ces questions dans le Hansard, en particulier les échanges entre Gar Knutson et le ministre Anderson. L'échange a été assez vif. Le projet de loi est très clair sur le fait que même si l'interdiction peut être étendue à l'ensemble du pays si l'article subséquent ne porte pas atteinte à son autorité, c'est clairement le cas, et elle ne s'applique pas automatiquement ailleurs que sur les terres fédérales ou par l'intermédiaire d'une mesure spécifique prise par le Cabinet, au cas par cas.

**Le président:** Est-il vrai que le moyen par lequel cette interdiction s'applique à l'ensemble du pays repose sur ce que vous appelez le «filet de sécurité»? Et nous avons cette Constitution.

**Mme May:** C'est exact.

**Le sénateur Taylor:** Merci d'avoir élaboré sur cette question. Monsieur Gratton et madame Baumgartner, vous nous avez fait part de vos préoccupations; est-ce que la plupart d'entre elles ne pourraient pas trouver une solution par le biais du règlement?

**M. Gratton:** La compensation relèvera du règlement, alors, dans ce cas-ci, la réponse est oui. Pour ce qui est des autres dispositions, je ne le sais pas.

**Ms. May:** Concerning the listing, new species will be brought in on the legal list through regulation. It would certainly be a much larger comfort to us if the 33 species currently being re-evaluated were included in schedule 1 of the bill itself.

**Senator Taylor:** But it could be put in regulations?

**Ms. May:** It could be, but it certainly is best done in schedule 1, as the bill passes.

**Senator Watt:** Welcome. I will be focussing mainly on what I know best; that is to say, the caribou and the whales, which you mentioned. I will go back to the point that you raised, namely, killing. What is the definition of “killing”? What do you mean by that? Are you talking about sports? Are you talking about harvesting? Are you talking about negligent killing? You referred to “illegal killing.” Are you talking about someone who is having fun by killing an animal? What are you talking about, or is it all three?

**Ms. May:** Regardless of the intention, it refers to the killing of an individual animal or plant covered under this bill.

**Ms. Baumgartner:** The species that would be included under this bill would not be eligible for legal harvesting because of their numbers. We are not talking about legal harvesting of species. By the time they make it to the species at risk list, all legal harvesting would have been eliminated, essentially, for the conservation of that species.

**Senator Watt:** So you are, in a sense, not so concerned about the harvesting aspects of it?

**Ms. Baumgartner:** No.

**Mr. Gratton:** To go back to what Ms. May said in her opening remarks, we have also recommended that the offence be made a mens rea offence. When we say “prohibition against killing,” we are talking about intentional killing, namely, the wilful act. That is to say, you know it is a species at risk and you kill it anyway. That is what we are talking about. That is the kind of prohibition that we think should apply everywhere across the country.

**Senator Watt:** Could you give me some comfort? In this piece of proposed legislation, where does it state that harvesting could be considered as a means for survival? I am talking more about the people living in the North, because they are depending upon those species that you are talking about. At the same time, you are talking about this piece of proposed legislation. If I understood correctly, from the discussions and what I am reading here, you are saying that it might be limited only to the federal lands. However, federal land is already experiencing many activities. You are putting a lot of pressure on the federal lands. In many areas, you are talking about reserves and things of that

**Mme May:** En ce qui concerne l'établissement de la liste, les nouvelles espèces seront inscrites sur la liste par le biais du règlement. Il serait certainement beaucoup plus rassurant pour nous que les 33 espèces faisant actuellement l'objet d'une réévaluation soient inscrites dans l'annexe 1 du projet de loi.

**Le sénateur Taylor:** Mais on pourrait l'inclure dans le règlement?

**Mme May:** C'est possible, mais c'est certainement mieux qu'elles soient inscrites dans l'annexe 1 au moment de l'adoption du projet de loi.

**Le sénateur Watt:** Bienvenue. Je vais me concentrer sur ce que je connais le mieux: c'est-à-dire, le caribou et les baleines, dont vous avez parlé. Je veux revenir sur le point que vous avez soulevé, à savoir l'abattage. Quelle est la définition du mot «abattage»? Que voulez-vous dire? Parlez-vous de sport? Parlez-vous de la récolte? Parlez-vous de l'abattage par négligence? Vous avez parlé «d'abattage illégal». Parlez-vous de quelqu'un qui prendrait plaisir à tuer des animaux? De quoi parlez-vous au juste, ou peut-être parlez-vous des trois situations en même temps?

**Mme May:** Peu importe l'intention, le terme s'applique au fait de tuer un individu d'une espèce animale ou végétale visée par ce projet de loi.

**Mme Baumgartner:** Les espèces visées par cette loi ne pourraient faire l'objet d'une récolte légale en raison de leur nombre. Nous ne parlons pas d'espèces faisant l'objet d'une récolte légale. Lorsqu'une espèce est inscrite sur la liste des espèces en péril, toute récolte légale aura, essentiellement, été interdite pour assurer la conservation de cette espèce.

**Le sénateur Watt:** Alors, dans un sens, vous n'êtes pas vraiment concernés par les aspects liés à la récolte?

**Mme Baumgartner:** Non.

**M. Gratton:** Pour revenir aux propos de Mme May dans ses observations préliminaires, nous avons également recommandé de faire de l'intention coupable un délit. Lorsque nous parlons d'interdiction de l'abattage, nous parlons de l'abattage intentionnel ou, plus précisément, du geste intentionnel, c'est-à-dire que la personne sait qu'il s'agit d'un animal appartenant à une espèce en péril, mais décide quand même de l'abattre. C'est de cela dont nous parlons. C'est le genre d'interdiction qui, à notre avis, devrait s'appliquer partout au pays.

**Le sénateur Watt:** Pouvez-vous me rassurer? Dans ce texte de loi, où trouve-t-on une indication que la récolte pourrait être considérée comme un moyen de survie? Je parle davantage au nom des personnes qui vivent dans le Nord, parce qu'elles dépendent des espèces dont vous parlez. En même temps, vous parlez de ce texte de loi et, si je comprends bien, d'après les discussions que nous avons eues et ce que je peux lire ici, vous dites que son application pourrait se limiter aux terres fédérales. Toutefois, les terres fédérales font déjà l'objet de nombreuses activités. Vous mettez beaucoup de pression sur les terres fédérales. À plusieurs occasions, vous parlez de réserves et

nature. They will be feeling the pressure. I am not saying that they kill just for the sake of killing. They kill for the purpose of survival and to eat, to bring the bread and butter to their families.

**Ms. May:** There are a couple of places where the government has attempted to take into account traditional knowledge and the fact that this could apply disproportionately, for the reasons you suggest, to First Nations communities, to Inuit and to northern communities. The inclusion of traditional scientific knowledge within COSEWIC is significant. There is also room for partnership agreements with wildlife management boards throughout the areas of First Nations self-government. There is recognition of the differences. Certainly, the bill is not intended in any way to apply to populations that maintain a sustainable, healthy harvesting of species for survival or for commercial purposes such as fur gathering. This is not a bill against killing animals; this is a bill against allowing species, for whatever reason, to become extinct.

**Senator Watt:** Do you have a problem if a specific amendment relating to that is made to this piece of proposed legislation?

There is nothing indicated in this bill that protects the harvester's rights. Do you have any problem with that?

**Ms. May:** I have not seen the language, but the purpose of the bill is to protect species on the verge of extinction.

**Senator Watt:** Maybe you can help us to define the proper words. Do you have any objection to that?

**Ms. May:** No.

**Senator Watt:** I am speaking from past experience and from what has happened to our people across the world after Greenpeace made their move on the seals. I do not want to see that happen again, because a lot of people have taken their own lives, there has been genocide and whatnot, right across the world from the Russian territory on to Alaska, Greenland, and even in Canada. I do not think we want to experience that again.

**Ms. May:** Another interesting point on this is that, while a lot of people think in terms of hunting and the threat that that is to species, the majority of species at risk in Canada are not at risk because of hunting and harvesting activities but because of loss of their habitat. It is largely a Southern Canadian issue.

When you look at the land base of British Columbia, for instance, only four per cent of it is federal land. British Columbia has no endangered species legislation provincially, has no intention of passing any, and has a large number of species at risk in the only true desert area known in Canada. There is a lack of legislative tools at the provincial level across Canada. The major threat to species is loss of habitat.

d'autres choses du genre. Ces gens vont ressentir la pression. Je ne dis pas qu'ils tuent pour le simple plaisir de tuer. Ils le font pour des questions de survie, pour manger, pour nourrir leurs familles.

**Mme May:** Le gouvernement a tenté, en différents endroits, de tenir compte des connaissances traditionnelles et du fait que cette mesure pourrait s'appliquer de manière disproportionnée, pour les raisons que vous venez de donner, aux collectivités des Premières nations, aux Inuits et aux collectivités du Nord. L'incorporation des connaissances scientifiques traditionnelles dans les travaux du COSEPAC est importante. Il y a également place pour des ententes en partenariat avec les conseils de gestion des ressources fauniques dans les régions dirigées par des gouvernements autochtones. On reconnaît les différences. Il est certain que le projet de loi ne vise aucunement les populations qui assurent une récolte durable, saine des espèces pour leur survie et à des fins commerciales, comme la récolte des fourrures. Il ne s'agit pas d'un projet de loi qui interdit de tuer des animaux; c'est un projet de loi qui vise à empêcher que des espèces disparaissent, quelle que soit la raison.

**Le sénateur Watt:** Avez-vous des objections à ce qu'un amendement qui tienne compte spécifiquement de cette question soit ajouté dans le projet de loi?

Rien dans ce projet de loi ne protège les droits des gens qui font la récolte d'espèces. Avez-vous des objections?

**Mme May:** Je n'ai pas vu la formulation exacte de l'amendement, mais le but du projet de loi est de protéger les espèces au bord de l'extinction.

**Le sénateur Watt:** Peut-être pouvez-vous nous aider à trouver une bonne formulation. Avez-vous des objections à cela?

**Mme May:** Non.

**Le sénateur Watt:** Je parle par expérience et je sais ce qui est arrivé à notre peuple, partout dans le monde, après que Greenpeace s'est intéressé aux phoques. Je ne veux pas voir se répéter une situation comme celle-là, où beaucoup de gens ont pris leur propre vie, où il y a eu génocide et toutes sortes d'autres choses, partout dans le monde, de la Russie jusqu'en Alaska en passant par le Groenland et même le Canada. Je ne veux pas revivre une telle situation.

**Mme May:** Autre point intéressant à cet égard, c'est que même si beaucoup de gens pensent en termes de chasse et de menace que cette activité peut faire peser sur les espèces, la plupart des espèces en péril au Canada n'ont pas été placées dans cette situation à cause des activités de chasse et de récolte, mais à cause de la perte de leur habitat. C'est en grande partie une question qui concerne les Canadiens qui vivent dans le Sud.

Par exemple, lorsque vous regardez la situation de la Colombie-Britannique, vous constatez que seulement 4 p. 100 des terres sont fédérales. Or, la Colombie-Britannique n'a pas de loi concernant les espèces en péril, n'a pas l'intention d'en adopter une et possède un grand nombre d'espèces en péril dans la seule véritable région désertique du Canada. Il y a un manque d'instruments législatifs au niveau provincial partout au Canada. La principale menace pour les espèces est la perte d'habitat.

If honourable senators felt that they could come up with some language, we would certainly be happy to look at it to see if we could help at all.

**Senator Watt:** One area that we would like to see improvements in is in the provincial lands. I am from the province of Quebec. We will be facing another huge hydro development again in our area. If any federal statute could be used to protect the harvesting, wildlife and nature aspects, it would be very important, because that will be a massive development.

We are also confronted with the decision of the provincial government to allow the sports hunters, who are Americans, to hunt two caribou rather than one. We are not happy with that, because economically it does not make sense. The result is two payloads instead of one. I am talking about aircraft.

The argument of the provincial government over the years has been that there are too many caribou in the area, and therefore they have to be reduced down to a manageable number. I believe the manageable number has already been reached. We can see with our own eyes that for the past six years that number has been reached. Nothing is happening. I would like to see legislation empowering the federal government so we can take action on that issue. What I hear from you is that this bill may not have the necessary language.

I have one more point in regards to this issue.

**The Chairman:** Very briefly, senator.

**Senator Watt:** The issue of the beluga whale definitely falls under the federal jurisdiction, because it is in the water. The beluga whales have a tendency to migrate through the ice to the provincial land. They even enter into the small streams and rivers in order to change their skins.

You mentioned there was no need for possible compensation. I am not sure whether you were here on Tuesday, but I raised the issue of compensation. Apparently, that is not in the bill in regards to prohibiting you from harvesting the beluga, for example. That is one issue.

If your livelihood and economy is taken away, something has to be done. Are you in agreement with that?

**Ms. May:** Yes. We work very hard as a group against this. This is one last point to leave you with: We were told flat-out by the minister that there was no way that compensation would be included in this bill. It is in the bill now. We can get to the compensation issue through regulation. We need to follow up; however, the principle is enshrined in the proposed legislation.

If we had taken the same advice that we have given you today — that you should look at practical political realities — this bill would not include a lot of what it does now. Political realities obviously shift. You could probably discuss with colleagues on the House of Commons Committee on the Environment what

Si les honorables sénateurs estiment qu'ils pourraient trouver une formulation, nous serons certainement très heureux de voir si nous pouvons apporter notre aide.

**Le sénateur Watt:** Un domaine où nous aimerions voir des améliorations, c'est dans celui des terres provinciales. Je viens de la province de Québec. Nous ferons face bientôt à un autre grand projet de développement hydroélectrique dans notre région. Si on pouvait utiliser un texte de loi fédéral pour protéger la récolte, la flore et la faune et la nature, ce serait très important, parce que ce sera un projet de développement colossal.

Nous devons également vivre avec la décision du gouvernement provincial de permettre aux chasseurs sportifs, qui sont américains, de tuer deux caribous plutôt qu'un seul. Nous ne sommes pas heureux de cette décision, parce qu'elle n'a pas de sens du point de vue économique. Il en résulte deux charges transportées plutôt qu'une; je parle ici de transport par avion.

L'argument du gouvernement provincial au cours des ans était qu'il y avait trop de caribous dans la région et que, par conséquent, il fallait en réduire le nombre jusqu'à un chiffre raisonnable. Je pense que ce chiffre a déjà été atteint. Nous pouvons voir de nos propres yeux qu'au cours des six dernières années, ce nombre a été atteint. Et rien ne change. J'aimerais voir une loi qui donne des pouvoirs au gouvernement fédéral de sorte que nous puissions prendre des mesures d'action dans cette question. Ce que vous dites, c'est que ce projet de loi pourrait ne pas contenir les éléments nécessaires.

J'ai un autre point à faire valoir sur cette question.

**Le président:** Très brièvement, sénateur.

**Le sénateur Watt:** La question du béluga relève très certainement de l'autorité fédérale, parce que cet animal vit dans l'eau. Les bélugas ont tendance à migrer sous la glace vers les terres provinciales. Ils se rendent même dans les petits cours d'eau et les rivières pour muer.

Vous avez dit qu'il n'y avait pas lieu de donner des compensations. Je ne sais pas si vous étiez ici mardi, mais j'ai soulevé la question de la compensation. Apparemment, cette question ne fait pas partie du projet de loi en ce qui concerne, par exemple, l'interdiction de récolter le béluga. C'est un problème.

Si on vous enlève votre gagne-pain et votre base économique, il faut faire quelque chose. Êtes-vous d'accord avec cela?

**Mme May:** Oui. Nous travaillons très fort, au sein du groupe, pour empêcher que ce soit le cas. Voici un dernier point que je veux vous communiquer. Le ministre nous a dit très clairement qu'il ne serait jamais question de compensation dans ce projet de loi. Or, elle en fait maintenant partie. Nous pouvons parvenir à la question de la compensation par le biais du règlement. Il faudra faire un suivi; cependant, le principe est inscrit dans le texte de loi proposé.

Si nous avons suivi le même conseil que nous vous avons donné aujourd'hui — que vous devriez regarder la réalité politique —, il manquerait à ce projet de loi beaucoup d'éléments qu'il contient maintenant. Évidemment la réalité politique change. Vous pourriez probablement discuter avec vos

they were told their latitude for improving the bill was and what they were ultimately able to achieve. Perhaps from those discussions, you can glean some idea as to what is possible before deciding that there is absolutely no point in trying to improve the bill.

**Senator Watt:** This point has nothing to do with this particular bill, but I want to express it. The next time you are intent on getting something going with good intentions and you do not finish the project, I want you to realize that there are spin-offs that have consequences for the people. I want you to realize that, from time to time, you will face that. The people that I represent do not get to be heard down here. I do not think you have a very good knowledge, in terms of seeing with your own eyes, the practicalities that these people are now facing.

**Senator Baker:** Honourable senators, on a point of order, Senator Watt asked an interesting question. He asked the same question in the last committee meeting with the officials, and that was: We would like to know, in the legal opinion of these witnesses, whether or not the clause under compensation would cover people.

I notice that people are nodding their heads. The department says absolutely not. The legal opinion they gave us was that it did not cover people who had lost their livelihood because of measures taken under the bill. They claimed it only covered habitat.

**Senator Watt:** That is it.

**Senator Baker:** Is that your interpretation of the compensation clause under the bill? I am sure you have had your lawyers look at it. I wonder if you could answer Senator Watt on that particular question.

**Ms. May:** I see what you are saying. You are saying that it is only if habitat protections impede on a person's livelihood and not their ability to hunt.

**Senator Watt:** That is correct.

**Senator Baker:** In other words, their interpretation was that the bill did not cover people who would lose income because of measures that were taken.

Is that your interpretation and your legal opinion, or do you have the same opinion that Senator Watt had after reading it?

**Ms. May:** Yes.

**Senator Baker:** His opinion was that this would cover the loss of income that people would encounter from a species being declared endangered.

**Ms. May:** I must say that I was unaware that the department was taking that view of the bill, that it would not apply to people whose livelihood was affected in any way by the operation of the bill.

collègues du Comité de l'environnement de la Chambre des communes de la latitude très mince dont ils jouissaient pour ce qui est de l'amélioration du projet de loi et de ce qu'ils ont fini par réussi à faire. Peut-être qu'après cette discussion, vous aurez une certaine idée de ce qui est possible avant de décider qu'il ne vaut vraiment pas la peine d'essayer.

**Le sénateur Watt:** Le point que je vais faire valoir n'a rien à voir avec ce projet de loi en particulier, mais je veux l'exprimer. La prochaine fois que vous aurez envie de démarrer quelque chose avec de bonnes intentions et que vous n'irez pas jusqu'au bout du projet, je veux que vous sachiez que cela a des conséquences sur la vie des gens. Je veux que vous en soyez conscients; de temps en temps, vous allez faire face à cette situation. Le peuple que je représente ne se fait pas entendre ici. Je ne pense pas que vous ayez une très bonne connaissance, c'est-à-dire pour les avoir vues de vos propres yeux, des conséquences pratiques auxquelles sont maintenant confrontés ces gens.

**Le sénateur Baker:** Honorables sénateurs, j'invoque le Règlement. Le sénateur Watt a posé une question intéressante qu'il avait d'ailleurs posée à la dernière séance du comité avec les fonctionnaires: selon l'avis juridique des témoins, les dispositions en matière d'indemnisation s'appliquent-elles aux personnes?

Je remarque que plusieurs hochent la tête. Le ministère a répondu que non, puisque selon son avis juridique, ces dispositions ne s'appliquent pas aux personnes qui auraient perdu leurs moyens de subsistance à la suite de mesures prises en vertu du projet de loi; par contre, elles s'appliquent à l'habitat uniquement.

**Le sénateur Watt:** C'est tout.

**Le sénateur Baker:** Est-ce ainsi que vous interprétez l'article du projet de loi qui porte sur l'indemnisation? Je suis certain que vos avocats l'ont examiné et je me demande si vous pouviez répondre au sénateur Watt à ce sujet.

**Mme May:** Je comprends ce que vous dites: il n'y aurait indemnisation que si les mesures de protection de l'habitat entravent les moyens de subsistance et non la capacité de chasser.

**Le sénateur Watt:** C'est exact.

**Le sénateur Baker:** Autrement dit, selon vos avocats, le projet de loi ne s'applique pas à ceux qui subissent une perte de revenu en raison des mesures prises.

S'agit-il bien de votre interprétation et de votre avis juridique, ou êtes-vous du même avis que le sénateur Watt?

**Mme May:** Oui.

**Le sénateur Baker:** D'après lui, le projet de loi permet de combler la perte de revenu subie lorsque des espèces sont déclarées en péril.

**Mme May:** Je dois dire que je ne savais pas que le ministère interprétait le projet de loi de cette façon, c'est-à-dire qu'il ne s'applique pas aux personnes dont les moyens de subsistance sont touchés d'une manière quelconque par sa mise en application.



Our efforts as a group, as Pierre said in the opening, are directed toward a bill that would work for species and work for people. If that is how they think that clause works, then it needs to be amended, because that would be an injustice.

**Senator Baker:** I notice that you are getting some legal opinion now. In your considered legal opinion, with the wording that is presently in the bill, does the compensation clause that was included on your recommendation and on recommendation of members of Parliament, cover persons whose income would be affected by a species being declared endangered?

**Ms. May:** We do not have fleets of lawyers to look at this.

**Senator Baker:** Well, you are pretty good.

**Ms. May:** Senator, thank you.

What I would suggest is that breaching prohibitions is not something that you compensate for, because that would be a violation of the act. An inability to pursue a livelihood because of the operations of the act, in our view should be — I believe I am on safe ground with my colleagues — something that theoretically could be compensated for if it fit the criteria, just as loss of opportunities around habitat could be compensated for.

**The Chairman:** I am sorry to interrupt, Senator Baker, but we are intruding on Dan Wilson's time. I am sure he will raise the same question.

**Senator Baker:** Chief Wilson wants to know the answer.

**The Chairman:** I suspect he will ask that question.

Would you undertake to give us your group's legal opinion on the question of compensation of individuals as it has been expressed by Senator Baker?

**Ms. May:** Yes, Mr. Chairman. I have made note of two things we have undertaken to do. Senator Milne would like the full, typed-up list of the 33 species that we want included in schedule 1. We will also provide our legal opinion on the question of whether the compensation clause, as drafted, applies in the circumstances raised by Senator Watt.

**The Chairman:** I thank the witnesses very much for their time and for being so forthcoming with answers.

**Senator Milne:** I would like to point out to the members of the committee that I have just had a very fast and informal legal opinion from a lawyer sitting in the room that the bill only covers habitat.

**The Chairman:** I believe that is the case. We will ask, as we have, for a similar opinion from the department. We will be able to compare the two.

I now welcome Mr. Dan Wilson, who represents the Okanagan Nation Alliance.

Comme l'a expliqué Pierre dans sa déclaration liminaire, notre groupe s'efforce d'arriver à un projet de loi qui fonctionne bien, autant pour les espèces que pour les personnes. Il faut modifier cet article si le ministère l'interprète de cette façon, parce qu'il s'agirait alors d'une injustice.

**Le sénateur Baker:** Je remarque que vous cherchez maintenant à obtenir un avis juridique. Selon vos avocats, compte tenu du libellé actuel du projet de loi, l'article portant sur l'indemnisation que vous recommandez, à l'instar des députés, s'applique-t-il aux personnes dont le revenu est affecté du fait que des espèces sont déclarées en péril?

**Mme May:** Nous ne disposons pas de milliers d'avocats pour examiner cette question.

**Le sénateur Baker:** Vous vous en sortez plutôt bien.

**Mme May:** Merci, monsieur le sénateur.

Je ne crois pas que l'on doive indemniser des personnes qui ne respectent pas les interdictions, puisque cela serait une violation de la loi. Selon nous — je crois que mes collègues sont du même avis — l'incapacité d'assurer ses moyens de subsistance à la suite de la mise en application de la loi pourrait être théoriquement indemnisée, dans la mesure où elle répond aux critères, tout comme le manque à gagner causé par les mesures de protection de l'habitat.

**Le président:** Je suis désolé de vous interrompre, sénateur Baker, mais nous empiétons sur le temps de Dan Wilson. Je suis certain qu'il va soulever la même question.

**Le sénateur Baker:** Le chef Wilson veut avoir une réponse.

**Le président:** Je crois qu'il va poser la question.

Voudriez-vous nous faire part de l'avis juridique de votre groupe en ce qui concerne l'indemnisation des personnes, comme l'a demandé le sénateur Baker?

**Mme May:** Oui, monsieur le président. J'ai pris en note deux questions auxquelles nous nous sommes engagés à répondre. Le sénateur Milne voudrait obtenir la liste complète des 33 espèces que nous voulons inclure dans l'annexe I. De plus, nous vous ferons part de notre avis juridique sur la question de l'article portant sur l'indemnisation, sous son libellé actuel: s'applique-t-il ou non aux circonstances décrites par le sénateur Watt.

**Le président:** Je remercie les témoins pour le temps qu'ils nous ont consacré et pour leurs réponses si coopératives.

**Le sénateur Milne:** Je tiens à faire savoir aux membres du comité que je viens tout juste d'avoir un avis juridique non officiel de la part d'un avocat présent dans la salle selon lequel le projet de loi ne s'applique qu'à l'habitat.

**Le président:** Je crois que c'est le cas. Nous allons demander l'avis juridique du ministère et pourrons alors comparer les deux.

Je souhaite maintenant la bienvenue à M. Dan Wilson, qui représente l'Alliance de la nation Okanagan.

Mr. Wilson, am I correct that you are not the chief of the Okanagan Alliance because it is, by definition, an alliance?

**Mr. Dan Wilson, Okanagan Nation Alliance:** Yes. We call ourselves “the alliance” because we are a transboundary nation that extends into Washington State. The Colville Confederated Tribe in the state of Washington is part of our traditional territory as well.

**The Chairman:** Thank you. Just before you begin, I would like to point out that we have been joined by Senator George Baker, a Liberal senator from Newfoundland, and Senator Nick Sibbeston of the Northwest Territories.

**Senator Baker:** He is the former Premier of the Northwest Territories.

**Mr. Wilson:** I believe that everyone has a copy of my presentation. I will read it and then get into the more specific details.

The Okanagan Nation Alliance represents the seven Okanagan bands in the south Okanagan, north of the 49th parallel. The seven include the Upper Nicola Band near Merritt; the Upper Similkameen Band near Princeton and Hedley; the Lower Similkameen Band in the Keremeos-Cawston area; the Osoyoos Indian Band; the Penticton Indian Band; the West Bank First Nation; and the Okanagan Indian Band at the head of Okanagan Lake near Vernon. I am the chief of the Okanagan Band, which is the most populous of the seven.

The Okanagan Nation Alliance recognizes the overall need for Canada to conserve endangered species and to protect their critical habitats. This is a laudable goal. However, it is our concern that implementation of Bill C-5, respecting the protection of wildlife species at risk in Canada — commonly known as the Species at Risk Act, with the acronym SARA — as it now stands will place the burden of conservation disproportionately on First Nations. This is a burden that should be equitably shared among all Canadians in order to uphold the honour of the Crown.

I would like to speak on that point a little later.

I will turn to the issues. The species at risk bill as it stands will apply only to land under federal jurisdiction. In the Okanagan region of British Columbia, one of the most threatened habitats in the country, virtually all of the SARA implementation effort will fall on the Indian reserve lands of Okanagan Nation bands. This means that the combined conservation interests of the federal government departments, provincial environmental agencies and a host of non-governmental interest groups can only be met by infringing on the management of our Indian reserve land.

In its present form, the Okanagan Nation Alliance views SARA as an unjust infringement. The Indian reserve lands of the Okanagan Nation are, for the most part, commercially undeveloped, unlike most of the surrounding land, where natural habitats have already been extinguished or heavily

Monsieur Wilson, est-il exact que vous ne soyez pas le chef de l'Alliance de la nation Okanagan puisqu'il s'agit, par définition, d'une alliance?

**M. Dan Wilson, chef, Alliance de la nation Okanagan:** Oui. Nous nous considérons comme une alliance puisque nous sommes une nation transfrontalière qui s'étend jusque dans l'État de Washington. La Colville Confederated Tribe, de l'État de Washington, fait aussi partie de notre territoire traditionnel.

**Le président:** Merci. Avant que vous ne commenciez, j'aimerais souligner que le sénateur George Baker, sénateur libéral de Terre-Neuve, et le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, sont maintenant parmi nous.

**Le sénateur Baker:** C'est l'ancien premier ministre des Territoires du Nord-Ouest.

**M. Wilson:** Je crois que vous avez tous en main une copie de mon exposé que je vais vous lire avant d'entrer dans les détails.

L'Alliance de la nation Okanagan représente les sept bandes du sud de la région d'Okanagan, au nord du 49e parallèle. Ces sept bandes sont la Upper Nicola Band, près de Merritt, la Upper Similkameen Band, près de Princeton et de Hedley, la Lower Similkameen Band, dans la région de Keremeos-Cawston, la Osoyoos Indian Band, la Penticton Indian Band, la West Bank First Nation et l'Okanagan Indian Band, à la pointe du lac Okanagan, près de Vernon. Je suis le chef de l'Okanagan Band, qui est la plus populeuse des sept bandes.

L'Alliance de la nation Okanagan reconnaît que le Canada se doit de préserver les espèces en péril et de protéger leurs habitats essentiels. Il s'agit là d'un objectif louable. Nous nous inquiétons toutefois que la mise en oeuvre du projet de loi C-5, dans sa version actuelle, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada, communément appelée Loi sur les espèces en péril, n'attribue aux Premières nations un fardeau de responsabilités beaucoup trop lourd en matière de conservation. Ce fardeau devrait être partagé équitablement entre tous les Canadiens afin de préserver l'honneur de la Couronne.

J'aimerais revenir sur cette question un peu plus tard.

Ce qui nous inquiète, c'est que la Loi sur les espèces en péril, dans sa version actuelle, ne s'appliquera qu'aux terres fédérales. Dans la région d'Okanagan, en Colombie-Britannique, où l'on trouve certains des habitats les plus menacés du pays, pratiquement tous les efforts qui devront être déployés pour mettre en oeuvre la loi incomberont aux bandes de la nation Okanagan responsables des réserves indiennes. Il s'ensuit que les mesures de conservation conjointes des ministères fédéraux, des organismes environnementaux fédéraux et de toute une gamme de groupes non gouvernementaux ne pourront être mis en oeuvre qu'en empiétant sur la gestion de nos réserves indiennes.

L'Alliance de la nation Okanagan considère donc que la LEP constitue, dans sa forme actuelle, un empiètement injuste sur ses droits. Les réserves indiennes de la nation Okanagan sont pratiquement vierges sur le plan commercial, contrairement à la plupart des terres environnantes où les habitats naturels ont déjà

modified for orchards, vineyards, settlements, forestry, mining, resorts, transport corridors and industry of the non-native communities.

The implementation of SARA in the Okanagan has great potential to limit the economic development efforts of Okanagan Nation bands by forestalling commercial development of reserve lands.

The unacceptable result would be to follow the historical compression of our people onto limited reserves by further expropriating the value of our small remaining land base. Economic development of our land-based assets is crucial for the future well-being of our people.

The implementation of Bill C-5 has to include the protection and recovery of salmon stocks in B.C. This has to occur in order to address the environment holistically. For example, in U.S.A. environmental studies, salmon have been identified as a linchpin species that other species depend upon for their own survival. Linchpin species have to be protected or entire ecosystems could collapse.

COSEWIC recognized this fact in its 2000 meeting held in Osoyoos, B.C. In that meeting, COSEWIC named three Okanagan river salmon stocks that could be potentially listed as endangered according to their scientific criteria. To date, there are approximately 10 endangered salmon stocks in B.C., and three of them reside in the Okanagan basin.

Bill C-5 should not be passed into law and implemented without developing policy mechanisms and funding that provide for the substantive engagement of First Nations in the planning and implementation of the proposed SARA legislation by Environment Canada.

In our case, this must take the form of formal working partnerships with Environment Canada and other identified responsible ministers, to be established by written bilateral agreements or arrangements prior to any implementation activity in the Okanagan region.

With regard to the application of 9.1 and 9.2 of Bill C-5 to the Okanagan-Similkameen region, the Minister of Environment must commit to establishing a committee to advise the minister on the administration of this act; that the Minister of Environment commit to applying clause 9.2 to establish a committee to advise the council on matters related to its role in regards to the Okanagan-Similkameen region; that the Minister of Environment support and assist the Okanagan Nation Alliance in seeking representation on the committees from all responsible ministers and their provincial counterparts.

été détruits ou fortement altérés pour la culture de fruits ou de raisins, le peuplement, la foresterie, les mines, des centres de villégiature, des voies de transport ou des entreprises des collectivités non autochtones.

La mise en oeuvre de la LEP dans la région d'Okanagan risque fort de limiter le développement économique des bandes de la nation Okanagan en empêchant le développement commercial des réserves.

Ce qui est inacceptable, c'est qu'il en résulterait une poursuite du refoulement historique de notre peuple dans des réserves limitées étant donné qu'on modifierait une nouvelle fois la valeur du petit territoire qui nous reste. Or, le développement économique de nos biens fonciers est essentiel au bien-être futur de notre population.

La mise en oeuvre du projet de loi C-5 doit prévoir la protection et le rétablissement des stocks de saumon en Colombie-Britannique pour qu'une approche holistique soit adoptée en vue de préserver l'environnement. Ainsi, dans des études environnementales menées aux États-Unis, on a déterminé que le saumon constituait une espèce cruciale dont d'autres espèces dépendaient pour leur propre survie. Ces espèces cruciales doivent être absolument protégées pour éviter l'effondrement d'écosystèmes entiers.

Le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) a reconnu ce fait lors d'une réunion tenue en 2001 à Osoyoos, en Colombie-Britannique. À cette occasion, le COSEPAC a désigné trois stocks de saumon de la rivière Okanagan qui pourraient être inscrits sur la liste des espèces en péril selon les critères scientifiques définis. Jusqu'à maintenant, environ 10 des stocks de saumon de la Colombie-Britannique ont été inscrits sur la liste des espèces en péril et trois d'entre eux proviennent du bassin hydrographique de l'Okanagan.

Le projet de loi C-5 ne devrait pas être adopté et mis en oeuvre sans l'adoption des politiques, mécanismes et crédits nécessaires à la participation importante des Premières nations au processus de mise en oeuvre de la LEP par Environnement Canada.

Dans notre cas, cette participation doit prendre la forme d'un partenariat officiel avec Environnement Canada et les autres ministres responsables qui sera établi au moyen d'ententes ou d'accords bilatéraux conclus avant que la mise en oeuvre ne soit entreprise dans la région d'Okanagan.

En ce qui concerne l'application des articles 9.1 et 9.2 du projet de loi C-5 dans la région d'Okanagan-Similkameen, le ministre de l'Environnement doit s'engager à créer un comité chargé de conseiller le ministre en matière d'application de la loi; doit s'engager à mettre en oeuvre l'article 9.2 visant à créer un comité pour conseiller le ministre relativement à l'exécution de sa mission dans la région d'Okanagan-Similkameen; doit aider l'Alliance de la nation Okanagan à obtenir que le comité compte des représentants de tous les ministres responsables et de leurs homologues provinciaux.

There must be a collaborative scientific study on Okanagan Nation land; intensive study of Okanagan Nation Indian reserve lands conducted in full collaboration with the Okanagan Nation Alliance and its member bands to determine both the at-risk species that occur there and their habitat requirements in relation to similar species populations and habitats that lie on adjacent, non-reserve land.

Assessment of economic value: Intensive assessment of the long-term economic development potential of Okanagan Indian reserve lands in order to determine the realistic future value of reserve land where economically feasible development may be constrained by SARA requirements, and to set compensation amounts that recognize the true value of reserve land for the future economic well-being of our people. Indian reserve land is scarce in Canada and should be valued as such.

Extension onto traditional territory: The Okanagan Nation does not have an established treaty or any other effective settlement for impacts on Aboriginal title and rights over our territory as it exists today, and as it existed in 1846, when the Oregon Treaty was signed between Britain and the United States. For this reason, the application of SARA, or any provincial equivalent that may arise in the future, to non-reserve land also has a potential to impact our national interests and must be given full consideration. We have to be involved in the decisions that affect us. Our land is integral to our existence as distinct Aboriginal people protected under the Constitution Act of Canada, 1982, section 35 (1).

We request that the Senate take these matters into full consideration during its review of Bill C-5 and that the appropriate modifications be required of the federal government before any implementation activity that may arise from passage of Bill C-5 begins.

In a nutshell, we view this as a substantial infringement on the management of our reserve land base. If you look at the Indian Act and its history, going right back to Confederation, we have faced a number of unfair restrictions on our reserve lands. For example, it is still in the Indian Act today that we need permission from the Minister of Indian Affairs to sell our stock and produce from our reserves. In the past, we also had to have passes to leave our reserves.

We could not hire a lawyer between 1927 and 1951 in order to address our concerns and our grievances with the government. We have faced many unfair restrictions in the past, and those unfair restrictions have led to First Nations people who reside on reserves being in an impoverished state. You just have to take a look at the United Nations statistics, where Canada is ranked

Une étude scientifique conjointe sur le territoire de la nation Okanagan doit être réalisée. Il faudrait mener une étude poussée sur les réserves indiennes de la nation Okanagan, et ce, en collaboration étroite avec l'Alliance de la nation Okanagan et ses bandes membres, de manière à déterminer les espèces en péril présentes et les habitats à préserver, ainsi que les populations et habitats d'espèces similaires qu'on trouve sur les terres adjacentes qui ne font pas partie des réserves.

Il faut procéder à une évaluation approfondie des possibilités de développement économique à long terme des réserves indiennes de la nation Okanagan afin de déterminer de manière réaliste la valeur future lorsque des projets de développement économique pourraient être limités par des exigences relatives à la LEP, et d'établir les montants des éventuelles indemnités de manière à tenir compte de la valeur réelle des réserves et à assurer le bien-être économique futur de notre population. Les réserves indiennes sont rares au Canada et leur valeur devrait être établie en conséquence.

En ce qui concerne l'extension sur notre territoire traditionnel, la nation Okanagan ne dispose pas d'un traité ou d'un autre mécanisme de règlement efficace pour les impacts sur le titre autochtone et les droits autochtones s'appliquant à l'ensemble de notre territoire, comme il en existe aujourd'hui et comme il en existait en 1846 quand le traité Oregon a été signé par la Grande-Bretagne et les États-Unis. Par conséquent, l'application de la LEP ou de toute autre loi provinciale équivalente à des terres ne faisant pas partie des réserves pourrait avoir des répercussions sur les intérêts de notre nation et il faudrait donc en tenir compte pleinement. Nous devons participer aux décisions qui pourraient avoir une incidence sur notre nation. Nos terres font partie intégrante de notre existence à titre de peuple autochtone distinct, existence qui est protégée par le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

Nous demandons que le Sénat tienne compte de tous ces facteurs dans l'examen qu'il fera du projet de loi C-5 et qu'on exige du gouvernement fédéral qu'il apporte les modifications voulues avant d'entreprendre la mise en application du projet de loi C-5.

En résumé, nous considérons qu'il s'agit d'un empiètement important sur la gestion de nos terres de réserve. La Loi sur les Indiens et notre histoire depuis la Confédération témoignent des restrictions inéquitables qui nous ont été imposées en ce qui concerne nos réserves. Par exemple, conformément à la Loi sur les Indiens, nous devons encore aujourd'hui obtenir la permission du ministre des Affaires indiennes pour vendre le bétail et les produits de nos réserves. Autrefois, nous devions aussi obtenir un laissez-passer pour quitter la réserve.

De 1927 à 1951, nous ne pouvions pas avoir recours aux services d'un avocat afin de présenter nos préoccupations et nos griefs au du gouvernement. Nous avons fait l'objet de nombreuses restrictions inéquitables dans le passé, qui ont entraîné la pauvreté parmi les peuples des Premières nations qui vivent dans les réserves. Il suffit d'examiner les statistiques des Nations Unies

consistently number one in regards to standards of living, but when those same criteria are applied to residents on reserve, we rank anywhere between 49 and 69, somewhere in that range.

Much of this has to do with the fact that our reserve land has had unfair restrictions placed on it. Outside of the reserve, land development has been allowed. Our land, especially in the Okanagan, is a dry, arid region, and most of the critical habitat is located on our reserves now because of that development. We believe that mismanagement on behalf of the province of lands outside the reserve has destroyed critical habitat.

As we said, it is a part of our culture to manage the species. We have a long history of that in the Okanagan. For example, we have historically practiced controlled burns in order to replenish our berry sites. Within our governance system, we had specific people assigned to specific tasks. For example, we have salmon chiefs who oversee the stock to ensure that there was no overfishing, because it was a grave offence within our society to endanger the livelihood of the entire nation. Overfishing was definitely taboo. We had hunting chiefs who looked after over-hunting. We had hunting and gathering chiefs who oversaw the berries and the other edible plants in those sites.

We view the Species at Risk Act as it now stands as an impediment to future development on our reserve land. We view our reserve land as being a part of our relationship with the federal government, a long relationship in the Okanagan that goes back to 1846 when the Oregon Treaty was signed. According to the *Delgamuukw* decision, that is when Aboriginal title was crystallized into British law. We feel that that has to be respected as well.

Just to be clear here, I am talking about two different things. I am talking about reserve land, which is protected under the federal powers under section 91 (24) of the Constitution. That is where the Indian Act comes from. That is where the Minister of Indian Affairs gets his authority, and that is where the reserve land system was established. Since 1982, with the repatriation of the Constitution, section 35 (1) has protected our Aboriginal title and rights.

In the Okanagan, we have not come to any treaty or other arrangement with the Crown in regards to the settlement of that issue. The courts in B.C. now are really grappling with that problem.

There was a recent decision by the B.C. Supreme Court in the *Haida* and the *Taku River* cases that placed a great deal of emphasis not only on the provincial government, but also on corporations, to properly consult and accommodate our Aboriginal interests — and I stress the word “accommodate.” That is a term that is starting to receive more prominence and more recognition from the courts in B.C.

pour constater que le Canada se retrouve constamment au premier rang en ce qui concerne le niveau de vie. Toutefois, lorsque les mêmes critères sont appliqués aux habitants des réserves, nous nous classons entre le 49<sup>o</sup> et le 69<sup>o</sup> rangs.

Cet écart est principalement attribuable au fait que des restrictions inévitables ont été imposées aux réserves. À l'extérieur des réserves, l'aménagement du territoire a été autorisé. Nos terres, surtout celles de la région d'Okanagan, sont des terres sèches et arides, et la plupart des habitats essentiels sont situés maintenant sur nos réserves en raison de cet aménagement. Nous estimons que c'est la mauvaise gestion provinciale des terres situées à l'extérieur des réserves qui a détruit l'habitat essentiel.

Comme nous le disions, la gestion des espèces fait partie de notre culture et, dans la région d'Okanagan, notre expérience dans ce domaine est longue. Par exemple, nous effectuons depuis longtemps des incendies contrôlés afin de reconstituer nos sites de cueillette de petits fruits. Dans notre système de gouvernance, certains sont affectés à des tâches spécifiques; ainsi, les chefs de la pêche au saumon supervisent les stocks afin qu'il n'y ait pas de surpêche, étant donné que la mise en péril des moyens de subsistance d'une nation entière représente une grave infraction dans notre société. La surpêche est donc absolument interdite. Des chefs de la chasse veillent aussi à ce qu'il n'y ait pas de chasse excessive. Les chefs de la chasse et de la cueillette supervisent la cueillette des petits fruits et des autres plantes comestibles sur ces sites.

Nous considérons que la Loi sur les espèces en péril, dans sa forme actuelle, va nuire au développement futur de nos terres de réserve. Nous considérons aussi que nos terres de réserve font partie des liens que nous avons établis avec le gouvernement fédéral, des liens qui, dans la région d'Okanagan, remontent à 1846, lorsque le traité de l'Oregon a été signé. Conformément à la décision *Delgamuukw*, c'est cette année-là que le titre autochtone a été cristallisé dans la loi britannique, ce qu'il faut aussi respecter.

Permettez-moi de préciser qu'il s'agit de deux choses distinctes. Je vous parle des terres de réserve, qui sont protégées par le pouvoir fédéral en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle, dont provient la Loi sur les Indiens. C'est aussi ce paragraphe qui donne autorité au ministre des Affaires indiennes et qui établit le système des terres de réserve. Depuis 1982, année du rapatriement de la Constitution, le paragraphe 35(1) protège notre titre et nos droits autochtones.

Dans la région d'Okanagan, nous n'avons signé aucun traité ni aucun accord avec l'État en vue d'un règlement dans ce domaine et ce sont les tribunaux de la Colombie-Britannique qui se retrouvent maintenant aux prises avec ce problème.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique a récemment décidé dans le cadre des causes *Haida* et *Taku River* d'accorder une grande importance non seulement au processus de consultation et d'accommodement du gouvernement provincial, mais aussi des entreprises, en ce qui concerne les intérêts autochtones. Je mets l'accent sur le mot accommodement, puisque c'est une notion de plus en plus utilisée et reconnue par les tribunaux de la Colombie-Britannique.

Just to further add to that, if you look at the history of B.C., especially the legal history, and the ruling in 1991 by Judge McEachern, he said that our rights were extinguished and we did not have a case at all. However, in 1993, that decision was overturned by the B.C. Court of Appeal, which said that our rights were not extinguished and our relationship with the Crown had to be recognized. That was further clarified in the *Delgamuukw* decision of 1997 that was handed down by the Supreme Court of Canada.

**The Chairman:** Would you be prepared to take some questions, Mr. Wilson?

**Mr. Wilson:** Yes, by all means.

**Senator Sibbeston:** I thank you, Mr. Wilson, for appearing before us.

I come from the Northwest Territories, and I do not know the situation in the Okanagan that you speak of. Apart from the fish that you mentioned in your presentation, are there other species that you consider are at risk in the area you live in and that you talk about?

**Mr. Wilson:** We are just aware of the list that is being developed by COSEWIC. We mentioned salmon because it is not clear whether aquatic species are included in this bill. We are trying to get salmon re-established in the Okanagan river system. As I mentioned earlier, it is a lynchpin species, so I wanted to bring attention to it here. If it is not already, we would like salmon to be included in the bill.

**Senator Taylor:** A point of order before you go on to the next question: I notice Senator Fitzpatrick sitting in the gallery. I believe that he should be allowed to sit at the table and to ask questions, although he cannot vote. He is also a native of the Okanagan and could be quite an information source.

**The Chairman:** Thank you, Senator Taylor.

**Senator Fitzpatrick:** I know Chief Wilson can handle himself very well, so I did not think it was necessary for me to be here. However, I would like to welcome him because he is from the Okanagan. He is from the Okanagan Nation Alliance and also chief of the Okanagan Band. I would also like to introduce Chief Clarence Louis, of the Osoyoos Band, who is here with Chief Dan Wilson. I wanted to say that a number of initiatives being carried out by the Okanagan Nation Alliance and the Osoyoos Indian Band are making an amazing and very positive contribution to our area. I welcome the chief. I am sorry I was late. We were in another meeting. I take it he was mentioning the salmon run in the Okanagan, which his band and the Okanagan Nation Alliance have been instrumental in attempting to restore. This is important not only to us in the Okanagan, but as one of only two sources of

En outre, si l'on s'en tient à l'histoire de la Colombie-Britannique, surtout son histoire juridique, on s'aperçoit que le juge McEachern a décrété en 1991 que nos droits étaient abolis et que notre cause ne pouvait plus être défendue. Toutefois, en 1993, ce jugement a été cassé par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qui a décidé que nos droits n'étaient pas abolis et que nos liens avec l'État devaient être reconnus. Cette décision a d'ailleurs été précisée par la Cour suprême du Canada en 1997 dans sa décision rendue au sujet de l'affaire *Delgamuukw*.

**Le président:** Êtes-vous prêt à répondre à quelques questions, monsieur Wilson?

**M. Wilson:** Certainement.

**Le sénateur Sibbeston:** Je vous remercie, monsieur Wilson, de comparaître devant nous.

Je viens des Territoires du Nord-Ouest, et je ne suis pas au courant des problèmes dont vous parlez dans la région d'Okanagan. Outre le poisson dont vous parlez dans votre exposé, existe-t-il d'autres espèces que vous considérez en péril dans la région où vous vivez?

**M. Wilson:** Nous venons à peine de prendre connaissance de la liste dressée par le COSEPAC. Nous avons mentionné le saumon parce qu'il est difficile de savoir si les espèces aquatiques sont incluses ou non dans ce projet de loi. Nous essayons de reconstituer les stocks de saumon dans la rivière Okanagan. Comme je le disais plus tôt, il s'agit d'une espèce cruciale, et c'est pour cette raison que je voulais attirer votre attention à ce sujet. Nous voudrions que le saumon soit inclus dans le projet de loi, si ce n'est pas encore chose faite.

**Le sénateur Taylor:** J'invoque le Règlement avant la question suivante. Je remarque que le sénateur Fitzpatrick prend place à la tribune, alors que, selon moi, il devrait se joindre à nous et poser des questions, même s'il ne peut pas voter. Il est aussi natif de la région d'Okanagan et pourrait être une précieuse source d'information.

**Le président:** Merci, sénateur Taylor.

**Le sénateur Fitzpatrick:** Je sais que le chef Wilson peut très bien se débrouiller tout seul, c'est la raison pour laquelle j'ai pensé qu'il n'était pas nécessaire que je sois présent. Toutefois, je tiens à lui souhaiter la bienvenue car il vient d'Okanagan. Il fait partie de l'Alliance de la nation Okanagan et il est chef de la bande indienne d'Okanagan. Je vous présente également le chef Clarence Louis, de la bande indienne d'Osoyoos, qui est ici avec le chef Dan Wilson. Je tiens à souligner que les initiatives réalisées par l'Alliance de la nation Okanagan et la bande indienne d'Osoyoos constituent un apport extrêmement positif à notre région. Je salue le chef. Je suis désolé d'avoir été en retard, mais nous participions à une autre réunion. J'imagine qu'il a parlé de la migration anadrome des saumons dans l'Okanagan, et je tiens à rappeler que sa bande et l'Alliance de la nation Okanagan ont

spawning for the Columbia River system. Thank you very much for asking me to join you. I am very pleased to be here in support of the chief.

**The Chairman:** Senator Fitzpatrick knows he is welcome any time and anywhere. Before we resume, Senator Kenny has a point of order.

**Senator Kenny:** I wanted to observe that since Senator Fitzpatrick has been here, the Senate has never heard so much about the Okanagan in its history. He continually reminds us of issues and matters of importance in the Okanagan, and we are grateful to him for that. I must say some other regions are starting to get jealous.

**The Chairman:** It is always a pleasure to have the most important politician in the Okanagan with us.

**Senator Sibbeston:** I know that you talked of the application of clauses 9(1) and 9(2) as a means whereby the federal government can engage you in dealing with species at risk in your area. I am also aware that there are provisions in the proposed legislation for a national Aboriginal council and for using Aboriginal traditional knowledge. What are your views on these provisions? You may have some experience and knowledge in terms of how the bill may apply to you. You talk of there having been a meeting in your area. Are clauses 9(1) and 9(2) some of the more important provisions through which you can engage the federal government?

**Mr. Wilson:** That is an excellent question. We will be so heavily impacted by this bill that we had no choice but to take the leadership role, especially within the Assembly of First Nations. Initially, we were discussing the impacts of this proposed legislation as far back as 1995. We met with Christine Stewart when she was the Minister of the Environment. Our delegation was led by Chief Stewart Phillip, who is the chief of the Penticton Indian Band and also the president of the Union of B.C. Indian Chiefs. The group included myself, Byron Lewis, who is a council member from the Okanagan Band as well as the chair of our Okanagan Nation Fisheries Commission, and also Councillor Chad Paul, as he was then, for the West Bank First Nation. We made our views known there, and also at the AFN level. When Phil Fontaine was the national chief, I was his official designate at a couple of meetings with current Environment Minister Anderson and put forth our concerns. Everything that I have said here today has been said to Mr. Anderson in these face-to-face meetings.

We have participated in the Aboriginal working group established by Environment Canada. I have attended a couple of those meetings on behalf of the AFN. Byron Lewis has also attended. With all due respect to the Aboriginal working group, it is made up of the Congress of Aboriginal Peoples, the Metis

joué un rôle primordial dans les efforts visant à rétablir la population de saumons. C'est non seulement important nous, dans l'Okanagan, mais aussi pour le bassin du Columbia, puisque c'est l'une des deux uniques zones de frai. Merci de m'avoir demandé de me joindre à vous. Je suis très heureux d'être ici pour soutenir le chef.

**Le président:** Le sénateur Fitzpatrick sait qu'il est le bienvenu partout et en tout temps. Avant de continuer, je cède la parole au sénateur Kenny qui souhaite invoquer le Règlement.

**Le sénateur Kenny:** Je tenais à faire remarquer que depuis que le sénateur Fitzpatrick est ici, le Sénat n'a jamais autant entendu parler de l'Okanagan de toute son histoire. Il nous informe continuellement des problèmes et des enjeux importants dans l'Okanagan et nous l'en remercions. Je dois dire que d'autres régions commencent à être jalouses.

**Le président:** C'est toujours un plaisir que d'avoir parmi nous le politicien le plus important de l'Okanagan.

**Le sénateur Sibbeston:** Je sais que vous avez parlé de l'application des paragraphes 9(1) et 9(2) comme un moyen, pour le gouvernement fédéral, de vous faire jouer un rôle actif dans la protection des espèces menacées dans votre région. Je sais aussi que le projet de loi proposé prévoit des dispositions au sujet de la création d'un Conseil autochtone national et de la prise en compte des connaissances traditionnelles des peuples autochtones. Que pensez-vous de ces dispositions? Vous devez avoir acquis une certaine expérience et des connaissances sur la façon dont la loi pourrait s'appliquer à vous. Vous dites qu'il y a eu une rencontre dans votre région. À votre avis, les paragraphes 9(1) et 9(2) contiennent-ils quelques-unes des dispositions les plus importantes vous permettant d'engager le gouvernement fédéral?

**M. Wilson:** C'est une excellente question. Compte tenu de l'incidence si décisive qu'aura ce projet de loi sur nous, nous n'avons pas eu d'autre choix que de jouer un rôle de premier plan, particulièrement au sein de l'Assemblée des premières nations. Nous discutons des effets du texte de loi proposé depuis 1995. Nous avons rencontré Mme Christine Stewart, à l'époque où elle était ministre de l'Environnement. Notre délégation était dirigée par Stewart Phillip, chef de la bande indienne de Penticton et président de l'Union des chefs autochtones de Colombie-Britannique. Ce groupe se composait de moi-même, de Byron Lewis, membre du conseil de la bande d'Okanagan et président de la Commission de pêche de la nation Okanagan, ainsi que du conseiller de bande Chad Paul, qui représentait la Première nation de West Bank. Nous avons fait valoir nos points de vue à ce niveau et aussi au niveau de l'APN. Quand Phil Fontaine était chef national, je l'ai représenté officiellement à deux ou trois réunions avec l'actuel ministre de l'Environnement, M. Anderson, pour exposer nos préoccupations. Tout ce que je raconte aujourd'hui a déjà été dit à M. Anderson lors de ces rencontres en tête-à-tête.

Nous avons participé aux activités du Groupe de travail autochtone mis sur pied par Environnement Canada. J'ai pris part à deux ou trois de ses réunions, à titre de représentant de l'APN. Byron Lewis y était aussi. Nous avons beaucoup de respect pour ce groupe de travail composé de représentants du

National Council and the Native Women's Association of Canada. I believe there are about five or six native or Aboriginal organizations making up part of this working group, but from our point of view, they are talking about our reserve lands. That is why we want to engage Environment Canada, through these mechanisms, through clauses 9(1) and 9(2), so we can be assured that we have these committees that work directly with the department. We want to have direct involvement in decisions that will affect us and affect future generations. We have been participating in this Aboriginal working group; however, most of them do not have land bases or reserve land bases, so we feel that in order to protect our interests, we must be at the table directly with Environment Canada and that these clauses provide for that. We would urge the Senate to urge the government to have the Minister of the Environment apply these clauses specifically to the Okanagan region, because the fact is the majority of endangered species reside on our reserves. That is why we have to be directly involved.

**Senator Milne:** Thank you, Chief Wilson. You have mentioned 9(1) and 9(2), which may need to be reinforced with the minister. Clause 3 of the bill specifically guarantees your treaty rights will not be violated, and your rights under section 31(1) of the Charter are also affirmed there. Do you feel this is sufficient? It seems to me that probably what you are really concerned with here is accommodation and methodology to ensure that you do get what you consider proper and fair compensation.

**Mr. Wilson:** That is true. We definitely have concerns about compensation, given our past history with Canada. Our reserve land is very limited and we consider it our last bastion, if you will, where we can be who we are and practice our lifestyles, but also have the opportunity to participate in mainstream Canadian society. Compensation is not just a monetary issue. Reserve land is very important to us, so if areas were taken from under our control, we would expect land of equal value in return. My band, in the north Okanagan, recently settled a specific land claim. In 1984, we settled another one for the Kalamalka Lake in Vernon. We settled for \$4 million for the head of Kalamalka Lake. There was a reserve established there, but the fact is that when we got that money, we spent it immediately in the local municipalities. We did not really have anything to show for it. Anyone born after 1985 did not have his or her interests taken into consideration. This time around, we went for land. We were very successful in our negotiations, and received land directly in our watershed above our reserve that will be put back into reserve status. We lost some land on the Vernon side of the lake and the government compensated us by allowing us to add land on the west side of the lake above our reserve, which is very important to us because it is in our watershed. Land is definitely very important to us.

Congrès des peuples autochtones, du Ralliement national des métis et de l'Association des femmes autochtones du Canada. Je crois qu'il rassemble cinq ou six organisations autochtones et, à notre avis, il parle de nos terres de réserve. C'est la raison pour laquelle nous voulons engager Environnement Canada, par l'intermédiaire de ces mécanismes, c'est-à-dire au moyen des paragraphes 9(1) et 9(2) du projet de loi, pour être sûrs que ces comités travailleront directement avec le ministère. Nous souhaitons participer directement aux décisions qui nous affectent et toucheront les générations futures. Nous avons pris part aux travaux de ce Groupe de travail autochtone. Toutefois, la plupart des participants n'ont pas d'assises territoriales ou de terres de réserve. Ainsi, nous croyons que pour protéger nos intérêts, nous devons traiter directement avec Environnement Canada, comme le prévoient les dispositions de l'article. Nous demandons instamment au Sénat de presser le gouvernement pour qu'il demande au ministre de l'Environnement d'appliquer expressément cet article à la région d'Okanagan, puisque la plupart des espèces en danger vivent sur nos réserves. C'est pourquoi nous devons prendre une part active au processus.

**Le sénateur Milne:** Je vous remercie, chef Wilson. Vous avez parlé des paragraphes 9(1) et 9(2), qui devraient peut-être engager davantage le ministre. L'article 3 du projet de loi garantit expressément la protection de vos droits ancestraux ou issus de traités et confirme vos droits en vertu du paragraphe 31(1) de la Charte. Considérez-vous que ce soit suffisant? Il me semble que ce qui vous préoccupe vraiment, dans ce cas-ci, ce sont les aménagements prévus et la méthodologie utilisée pour que vous soit donnée une compensation juste et équitable.

**M. Wilson:** C'est exact. La question de la compensation nous préoccupe véritablement compte tenu de nos relations passées avec le Canada. Nos terres de réserve sont très limitées et, si vous me le permettez, nous considérons qu'elles sont le dernier bastion de protection de notre identité et de nos styles de vie, à l'intérieur de la société canadienne. La question de la compensation n'est pas uniquement monétaire. Les terres de réserve sont très importantes pour nous. Ainsi, si on nous retirait le contrôle de certaines zones, nous nous attendrions à recevoir, en échange, des terres d'égale valeur. Ma bande, au nord d'Okanagan, a récemment conclu une entente de revendication territoriale. En 1984, nous en avons signé une autre pour le lac Kalamalka, dans le Vernon. Nous avons obtenu 4 millions de dollars pour le chef de la réserve du lac Kalamalka. Il y avait en effet une réserve à cet endroit, mais lorsque nous avons reçu l'argent, nous l'avons immédiatement dépensé dans les municipalités locales et cela n'a rien donné. Les intérêts de tous ceux nés après 1985 n'étaient pas pris en considération. Cette fois, nous avons demandé des terres. Nos négociations ont porté fruit puisqu'on nous a cédé les terres situées directement dans le bassin versant, au-dessus de notre réserve, des terres qui obtiendront le statut de réserve. Nous avons perdu quelques terres du côté du lac qui donne sur le Vernon, et le gouvernement nous a dédommagés en nous permettant de prendre possession des terres situées sur la rive ouest du lac, au-dessus de notre réserve, ce qui nous tient très à coeur car cette zone se situe dans notre bassin hydrologique. Il est évident que la terre revêt pour nous une importance cruciale.



It has to be included in any type of compensation scheme. From our reading of the bill, we have not been assured that that will take place. We have only heard about monetary figures, but land is definitely important to us, especially in the Okanagan.

**Senator Milne:** That is very important to get on the record, Mr. Chair.

The group that appeared before us previously mentioned another 33 species that they felt should be on the endangered species list. You have mentioned that there are 10 species of salmon that are endangered in B.C. Fish are included, by the way, on the list from the previous witnesses. All I can see on that list under "fish" as an endangered species is salish sucker, which I suspect is not a salmon. Perhaps you could provide this committee with your own list of endangered species.

**Mr. Wilson:** We could do that. My information is from a presentation in Osoyoos. I believe the salmon were candidates that could potentially be listed. Thank you for pointing out that they are not listed.

This points out that we need to work collaboratively with Environment Canada to find out exactly what types of species are endangered. We need to know what the impacts will be. Currently, much of that information is really vague.

It concerns us to hear that the provisions will apply on federal land but not provincial land. I am hearing that the federal government does have the authority to apply the proposed legislation on provincial land as well. We are wondering why that has been done. Why has there not been an equitable sharing of this burden in protecting endangered species?

**Senator Milne:** You will provide us with your own list?

**Mr. Wilson:** Yes.

**Senator Taylor:** Thank you for appearing here today, Mr. Wilson.

I know of the problem that you are pointing out. In many areas of Canada, non-Aboriginal people have planted orchards and crops, and now, the only pristine land left is on the reserves. People are saying that you cannot start ripping up reserve territory.

I want to thank Chief Louis, who is here today. He showed me and some other people around his reserve, or his land. I was interested in more orchards and vineyards. As you know, there is desert, which they are trying to preserve, outside the reserve.

The offer is that since you cannot develop it, we will give you some compensation for preserving the land. However, you would not be creating jobs and industry that you need for your people.

Elle doit être un enjeu dans n'importe quel programme d'indemnisation. D'après notre interprétation du projet de loi, nous n'avons aucune garantie que ce sera le cas. Nous n'avons entendu parler que d'évaluation monétaire, mais nous accordons beaucoup de valeur à la terre, particulièrement dans l'Okanagan.

**Le sénateur Milne:** Il est très important que cela apparaisse dans le compte rendu, monsieur le président.

Le groupe qui a comparu devant nous précédemment a parlé de 33 autres espèces devant se trouver sur la liste des espèces menacées. Vous avez dit qu'il y avait 10 espèces de saumon en péril en Colombie-Britannique. Les poissons figurent bien évidemment sur la liste présentée par les témoins précédents. La seule espèce menacée qui apparaît sous la rubrique «poissons» est le meunier de Salish, qui ne me semble pas être un saumon. Il serait peut-être utile que vous nous fournissiez votre propre liste d'espèces menacées.

**M. Wilson:** Si vous le voulez. L'information dont je dispose provient d'un exposé que nous avons fait à Osoyoos. Je crois que le saumon pourrait être inscrit sur cette liste. Je vous remercie d'avoir fait remarquer qu'il n'y était pas encore.

Cela met en évidence la nécessité de travailler en collaboration avec Environnement Canada afin de déterminer exactement quelles sont les espèces en péril. Nous devons savoir quelles seront les conséquences. Actuellement, beaucoup des renseignements dont nous disposons sont très vagues.

Le fait que les dispositions s'appliquent au territoire domanial, mais pas aux territoires provinciaux, nous préoccupe. J'entends que le gouvernement fédéral a aussi le pouvoir d'appliquer le projet de loi proposé sur les terres provinciales. Nous nous demandons pourquoi il en est ainsi. Pourquoi n'a-t-on pas réparti équitablement les obligations liées à la protection des espèces menacées?

**Le sénateur Milne:** Nous donnerez-vous votre propre liste?

**M. Wilson:** Oui.

**Le sénateur Taylor:** Je vous remercie d'avoir comparu devant nous aujourd'hui, monsieur Wilson.

J'ai conscience du problème que vous soulevez. Dans beaucoup de régions du Canada, les non-Autochtones ont planté des vergers et mis des terres en culture, au point qu'actuellement, les seules zones vierges se trouvent dans les réserves. Les gens disent qu'on ne peut pas commencer à empiéter sur les terres de réserve.

Je tiens à remercier le chef Louis d'être ici aujourd'hui. Il m'a fait visiter, avec d'autres, sa réserve et ses terres. Je voulais voir plus de vergers et de vignes. Comme vous le savez, il y a un désert qu'ils essaient de protéger, à l'extérieur de la réserve.

L'offre est la suivante: étant donné que vous ne pouvez exploiter ces terres, nous vous verserons des indemnités pour les protéger. En outre, vous ne pourrez créer d'emplois ou d'industries dans la zone protégée.

In other words, compensation has to include equivalent land. If you identify 400 acres that you are not allowed to put into grapes, you should have 400 acres of grapes outside the area, on which your people can work. It is a case of jobs and industry, as well as protecting species.

I am afraid that the compensation applies only to money. You may be able to get compensation under the First Nations Act. Has anyone talked to DIAND about, whenever you take land out for preservation of species, the government will acquire other land, regardless of cost, necessary to supply the jobs and industry that you would have had? By doing so, we will not only preserve the endangered species, but will be rewarding the First Nations for having preserved the lands for us this long.

**Mr. Wilson:** Yes, we have been discussing this. With regard to getting additional lands under the Additions to Reserve Policy and through negotiations under the specific claims policy, we are getting mixed messages from the government.

On one hand, the Speech from the Throne said that government should start focussing on economic development initiatives within First Nations. Minister Nault has been moving in that direction and has had some very favourable results with the Osoyoos Indian Band. However, the Ministry of Environment side is bringing down species at risk legislation that will pull the economic rug out from under us.

From our point of view, there really is not a good balance there. We want the compensation to be clear in this bill. Thus far, it is not there, and we have not been reassured.

When we ask these questions of Environment Canada, we get vague answers. Many times, our lawyers have a hard time deciphering the answers. It may apply; it may not apply.

In regards to DIAND, the Minister of Indian Affairs, Robert Nault, has been very aggressive in pursuing economic opportunities, especially in the Okanagan. It is still unclear.

The compensation aspect is a two-sided coin. If you look at our reserve land in its natural state, it could be defined as critical habitat under this proposed legislation. However, the boundary of the reserve has vineyards and orchards. Any compensation scheme must look very closely at the use of the land. The land in its natural state might not look very valuable, but it is from a conservation point of view. It would cost millions of dollars to convert the vineyards and orchards to a natural state. It is important to consider the value of this critical habitat.

Autrement dit, la compensation doit prévoir l'octroi de terres équivalentes. Si nous décidons qu'ils ne peuvent planter de vignes sur une superficie de 400 acres, nous devons leur donner 400 acres de vignes, à l'extérieur de la zone, pour qu'ils les exploitent. Il s'agit de protéger les emplois et les industries autant que les espèces en danger.

Je crains que la compensation ne comprenne qu'un volet monétaire. Vous pouvez obtenir une indemnisation en vertu de la Loi sur les Indiens. Quelqu'un a-t-il demandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien si, lorsqu'on vous confisque des terres pour protéger des espèces en péril, le gouvernement en achète d'autres — en y mettant le prix — pour recevoir les emplois et les industries que vous auriez créés si ces terres n'avaient pas été confisquées? Si tel était le cas, nous ne ferions pas que protéger les espèces en péril, nous récompenserions également les Premières nations pour avoir assuré pendant si longtemps la conservation des terres à notre place.

**M. Wilson:** Oui, nous en avons discuté. Cependant, nous recevons des messages contradictoires du gouvernement en ce qui concerne la possibilité d'obtenir des terres supplémentaires en vertu de la politique des ajouts aux réserves et dans le cadre des négociations entourant la politique en matière de revendications particulières.

D'un côté, le discours du Trône établit que le gouvernement doit se concentrer sur des initiatives de développement économique favorisant les Premières nations. Le ministre Nault a fait un pas dans cette direction et il a obtenu des résultats très encourageants avec la bande indienne d'Osoyoos. D'un autre côté, le ministre de l'Environnement propose maintenant un texte de loi destiné à protéger les espèces en péril qui assènera un dur coup à notre économie.

À notre avis, il y a un vrai déséquilibre. Nous voulons que la question de l'indemnisation soit clairement établie dans le projet de loi. Jusqu'à présent, il n'y a rien à ce sujet et on ne nous a donné aucune garantie.

Lorsque nous posons ces questions à Environnement Canada, nous n'obtenons que des réponses floues. Bien souvent, nos avocats ont beaucoup de mal à déchiffrer les réponses fournies. Il n'y a pas moyen de savoir si cela s'applique ou non.

Pour ce qui est de l'AINC, le ministre des Affaires indiennes, Robert Nault, s'est montré très attaché à la poursuite du développement économique, particulièrement dans l'Okanagan. Mais cela demeure confus.

La question de la compensation comporte deux aspects. D'un côté, on pourrait définir les terres de notre réserve, dans leur état naturel, comme étant un habitat essentiel, aux termes du projet de loi proposé. Toutefois, il y a des vignes et des vergers aux limites de notre réserve. Tout programme d'indemnisation doit tenir compte très précisément de l'utilisation des terres. La terre à l'état naturel peut ne pas sembler avoir une très grande valeur, mais elle en a une, du point de vue de la conservation. Cela coûterait des millions de dollars de détruire ces vignes et ces vergers pour redonner à la terre son aspect naturel. Il est important de considérer la valeur de cet habitat essentiel.

**The Chairman:** Mr. Wilson, in respect of that question, could you confirm for us in layman's terms which areas of development you see as being potentially constrained. Are you talking about not being able to build a shopping centre, or are you talking about not being able to operate a berry farm? Those are two quite different things. Which kinds of economic development do you see being curtailed?

**Mr. Wilson:** All of it. It includes not only the agricultural development, but also commercial development. All of that would be curtailed under the species at risk bill as it now stands. If it is identified as critical habitat, it cannot be touched.

**The Chairman:** That is correct. Which developments do you now have in mind, if any, that you see being potentially curtailed by this bill?

**Mr. Wilson:** We want to develop our land to its highest and best use, so that would be determined by feasibility studies and things of that nature. In regard to the business aspect, but also from our community aspect, it will affect things like the building of subdivisions for our band members and the laying of infrastructure such as water lines. If a plan for development includes land that is identified as critical habitat, we will not be able to touch it.

**The Chairman:** You are talking about the global thing. There is nothing facing you next Thursday afternoon that is of immediate concern?

**Senator Milne:** What you were really looking at, though, is an assessment of not just current economic value, but also of potential economic value?

**Mr. Wilson:** Socio-economic, the whole gamut.

**Senator Fitzpatrick:** I would just add to the chief's comments. It depends upon the location of the reserves. The Okanagan Nation is made up of a number of different reserves, and some of the reserve land would be suitable for agriculture.

Other parts of reserve land are key locations within a short distance — contiguous to — of municipalities. The value of that land would be substantial, so when Mr. Wilson says that it is the whole gamut, it is true. I would say that reserve land is among the most valuable land in the Okanagan valley. As Mr. Wilson mentioned, the value has been developed in all of the other areas, but the reserve land has been saved. Now, the concern of the bands is that there is the potential of being penalized for conserving that land. That is the key to the issue.

**Senator Taylor:** That covers it. The point is that non-Aboriginals have developed the hell out of the lands — the only good land remaining for the preservation of species is their land, and it is unfair to saddle them with that. Every acre or square foot that you remove under the bill should be compensated not with dollars, but with other lands where they could develop industry.

**Le président:** Monsieur Wilson, pourriez-vous nous expliquer en termes simples quelles sont les zones de développement qui vous semblent potentiellement visées. Êtes-vous en train de parler de l'impossibilité de construire un centre commercial ou de l'impossibilité de gérer une exploitation de petits fruits? Il s'agit de deux choses tout à fait différentes. Quel type de développement économique estimez-vous menacé?

**M. Wilson:** Toutes les formes de développement. Cela inclut non seulement le développement agricole, mais aussi le développement commercial. Tout cela serait compromis par l'actuel projet de loi sur la protection des espèces en péril. Si on considère qu'il s'agit d'un habitat essentiel, on ne peut y toucher.

**Le président:** C'est exact. Selon vous, quel type de développement le projet de loi pourrait-il freiner?

**M. Wilson:** Nous voulons tirer le meilleur parti possible de nos terres, et ceci serait déterminé par les études de faisabilité et autres choses du genre. Ce projet de loi aurait une incidence sur les activités commerciales et sur la communauté puisqu'il influencerait sur la création de lotissements pour les membres de notre bande et sur l'installation d'infrastructures, comme les conduites d'alimentation en eau. Tout plan de développement englobant des terres formant un habitat essentiel ne pourrait être mis en oeuvre.

**Le président:** Vous parlez de manière générale. Il n'y a rien de préoccupant qui vous menace dans l'immédiat.

**Le sénateur Milne:** J'imagine que vous faites non seulement référence à l'évaluation de la valeur économique actuelle, mais aussi de la valeur économique potentielle, n'est-ce pas?

**M. Wilson:** Je fais référence à tout l'aspect socio-économique.

**Le sénateur Fitzpatrick:** J'aimerais ajouter quelque chose aux commentaires du chef. Cela dépend aussi de l'emplacement des réserves. La nation Okanagan s'étend sur plusieurs réserves dont certaines parties feraient de bonnes terres agricoles.

D'autres sont des zones clés situées à proximité des municipalités. Ces terres auraient donc une valeur considérable. Ainsi, lorsque M. Wilson dit que cela forme un tout, il a raison. Les terres de la réserve sont parmi les plus riches de la vallée de l'Okanagan. Comme l'a fait remarquer M. Wilson, on a développé toutes les autres régions, mais les terres de la réserve ont été épargnées. Maintenant, les bandes se demandent s'il est possible qu'elles soient pénalisées pour avoir conservé ces terres. C'est la clé du problème.

**Le sénateur Taylor:** Effectivement. Il s'avère que les non-Autochtones ont développé ces terres à outrance — les seules bonnes terres qui restent pour la protection des espèces sont les terres indiennes, et il serait injuste que les Autochtones soient pénalisés pour cela. Chaque acre ou pied carré que vous leur retirerez en vertu du projet de loi devra être compensé, non pas par des dollars, mais par l'octroi d'autres terres où les Autochtones pourront installer leurs industries.

**Senator Christensen:** All of my questions have been asked and addressed. We should ask the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Robert Nault, to appear before the committee to discuss this issue.

**The Chairman:** Senator Christensen has suggested we may want to hear from the minister in respect of this. I am not sure.

**Senator Taylor:** That is a good point, because there is a danger of this falling through a crack. There is more than one department involved, and I think that Aboriginal people deserve a fairer shake than to just be told that they fall in between departments.

**The Chairman:** Are there any further questions of Mr. Wilson, senators?

**Senator Fitzpatrick:** I want to thank the chief for being here.

**The Chairman:** Mr. Wilson, have you anything additional to say to the members of the committee?

**Mr. Wilson:** I have one further point.

**The Chairman:** I remind you that you told us earlier that you wanted to speak briefly to the question of honour of the Crown.

**Mr. Wilson:** Yes, that has to do with the fairness. However, before I get to that, I have one point. In respect of Minister Nault, we have gone on record with our request in writing to the Minister of Fisheries and Oceans, David Anderson, to have the Minister of Indian Affairs and Northern Development named as a responsible minister under this proposed legislation. There has been unwillingness to do that, which has not been clearly explained to us. We do not know why the Minister of Indian Affairs and Northern Development does not want to be named as a responsible minister. We believe that he should be, because our reserve land is so affected and that minister is responsible for our reserve lands. I was glad that question was asked because it was another item that we wanted to bring forward.

In respect of the honour of the Crown, that goes right back to our fiduciary relationship. My elders always taught me about that. I was raised by my grandmother, Sophie Wilson, who also had a part in raising former Senator Marchand. She was a very influential woman and she taught us well. It is our understanding that, when the reserves were first established in the Okanagan, the representatives of the Crown attended.

There were many issues that created a dynamic situation at the time. First we were considered to be a military threat. The archives and records show that. It was important to keep us out of the American-Indian wars across the border. At the time of the signing of the Oregon Treaty of 1846, Chief N'Kwala was our national leader, and he chose to align us with the British. That is why we stayed out of the American-Indian wars. That is how our relationship with the British Crown began to develop. From 1846

**Le sénateur Christensen:** J'ai obtenu réponse à toutes mes questions. Nous devrions demander à M. Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, de comparaître devant ce comité pour discuter du problème.

**Le président:** Le sénateur Christensen propose que nous demandions au ministre de comparaître pour discuter de cette question. Je n'en suis pas si sûr.

**Le sénateur Taylor:** Ce ne serait pas une mauvaise idée, surtout si on veut éviter que ce problème soit oublié. Mais cela concerne plus qu'un ministère. Je pense que les peuples autochtones méritent d'être traités plus équitablement et qu'il serait injuste de leur dire tout simplement qu'ils sont coincés entre deux ministères.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser à M. Wilson, mesdames et messieurs les sénateurs?

**Le sénateur Fitzpatrick:** Je tiens à remercier le chef pour son témoignage.

**Le président:** Monsieur Wilson, souhaitez-vous dire quelque chose d'autre aux membres du comité?

**M. Wilson:** Oui, j'aimerais faire une autre observation.

**Le président:** Je vous rappelle que vous avez dit plus tôt que vous souhaitiez parler brièvement de la question de l'honneur de la Couronne.

**M. Wilson:** Oui, cela à voir avec la question de l'équité. Avant d'y venir, j'aimerais faire une observation. Concernant le ministre Nault, nous avons demandé officiellement et par écrit au ministre des Pêches et des Océans, David Anderson, que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien soit désigné ministre responsable en vertu du projet de loi proposé. Il y a eu des réticences, mais on ne nous a pas expliqué clairement pourquoi. Nous ne savons pas pourquoi le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ne voudrait pas être nommé ministre responsable. Nous pensons qu'il devrait l'être étant donné que ce sont les terres de notre réserve qui sont visées et que ce ministre est responsable de ces terres. Je suis content que la question ait été posée car c'est un autre point que nous voulions porter à votre attention.

Quant à la question de l'honneur de la Couronne, elle a directement à voir avec les rapports fiduciaires que nous entretenons. Les aînés de ma communauté m'en ont toujours parlé. J'ai été élevé par ma grand-mère, Sophie Wilson, qui a aussi élevé, en partie, l'ancien sénateur Marchand. C'était une femme très influente qui nous a beaucoup appris. Nous savons que les représentants de la Couronne étaient présents lorsqu'on a établi pour la première fois des réserves dans l'Okanagan.

À l'époque, il y avait beaucoup d'enjeux qui créaient une situation dynamique. Tout d'abord, on considérait que nous représentions une menace militaire. Les archives de l'époque le prouvent. Il était important que nous restions en dehors des guerres américano-indiennes qui faisaient rage de l'autre côté de la frontière. Lors de la signature du Traité de l'Oregon, en 1846, le chef N'Kwala, qui était notre leader national, avait choisi de se rallier aux Britanniques. C'est la raison pour laquelle nous

to the 1870s, when the reserves were first established in the Okanagan, the reserve commissioners came and held meetings with our people, and through interpreters, it became our understanding that, if we kept the peace and resided on our reserves, the Queen would protect us — would keep us unmolested — and would also provide us with services.

At the time, there were epidemics going on throughout our territory. Some elders say that we lost over 90 per cent of our population to smallpox, influenza and venereal disease. Many different kinds of bugs were affecting us. We had to take that into consideration as well. Basically, we were placed on the reserves and we were promised that we would be provided with health care — access to the vaccines — and education. I believe the government stressed that one because it wanted us to become “civilized” and a part of Canadian society. There were other benefits: housing; implements for farming, because they wanted us to give up our traditional lifestyle; and tax exemption. We were told that the Crown managing the resources within our traditional territory would provide all of that. That is how these services would be paid for.

That is how the fiduciary relationship began. Subsequently, we were labelled “wards of the state,” and over time, the Minister of Indian Affairs assumed more and more authority over us, until 1975, when we first started to conduct our own business. There was a sit-in in 1975 in Vernon and the offices of the department were closed down because were not satisfied with the service that we were receiving. Until 1975, the Indian agent, effectively, was our chief because he chaired all our meetings and made all the decisions.

Through the 1960s, there were many social movements that culminated in the 1970s in us taking greater control of our lives and our futures. That is when our band offices, after the closing of the office in Vernon in 1975, began to gain more prominence. We began taking more control over our lives and getting involved in the managing of our own businesses and things like that on our reserves. That all relates to the honour of the Crown.

A fiduciary relationship is a trust relationship, and that requires honour to carry it out. We feel that the honour of the Crown could be affected if we are unfairly treated by this proposed species at risk legislation because it will hinder our housing opportunities, et cetera. It will also affect our health, because the majority of young people on our reserves are under the age of 18. They need a future and the statistics show it. Look at the statistics from the United Nations and you will see that when youth do not have opportunities, they will be affected

sommes demeurés en dehors des guerres américano-indiennes. C’est ainsi que notre relation avec la Couronne britannique a commencé à se développer. De 1846 aux années 1870, au moment de l’établissement des premières réserves dans l’Okanagan, les commissaires aux réserves sont venus rencontrer des représentants de notre peuple et, selon les interprètes, nous avons compris que si nous préservions la paix et que nous restions dans nos réserves, la reine nous protégerait — nous laisserait tranquilles — et nous fournirait également des services.

À cette époque, notre territoire était confronté à des épidémies. Certains aînés disent que plus de 90 p. 100 de notre population a été décimée à cause de la variole, des gripes et des maladies vénériennes. Nous étions aux prises avec de nombreuses difficultés. Il fallait également en tenir compte. À toutes fins pratiques, nous étions placés dans les réserves et nous étions assurés de recevoir des soins de santé — des vaccins — et une éducation. Je crois que le gouvernement avait insisté sur ce point car il voulait que nous devenions «civilisés» et que nous fassions partie intégrante de la société canadienne. Nous avons bénéficié d’autres avantages comme le logement, l’outillage pour l’agriculture — car on voulait que nous abandonnions notre style de vie traditionnel — et l’exonération fiscale. On nous disait que la Couronne, qui gérait les ressources de notre territoire ancestral, nous donnerait tout cela. C’était la façon dont seraient payés ces services.

C’est donc ainsi qu’ont commencé les rapports fiduciaires. Plus tard, on nous a collé l’étiquette de «pupilles de l’État» et au fil des ans, le ministre des Affaires indiennes nous a retiré de plus en plus de pouvoirs, jusqu’en 1975, année où nous avons commencé à gérer nos affaires pour la première fois. En 1975, il y a eu une manifestation assise au Vernon et les bureaux du ministère ont dû être fermés car nous étions mécontents des services fournis. Jusqu’en 1975, notre chef était l’agent des sauvages, puisque c’est lui qui dirigeait toutes nos rencontres et prenait toutes les décisions nous concernant.

Durant les années 60, il y a eu beaucoup de mouvements sociaux, et au cours des années 70, nous avons réussi à mieux contrôler nos vies et de notre avenir. C’est à ce moment-là que les bureaux de notre bande, après la fermeture de ceux du Vernon, en 1975, ont commencé à prendre de l’importance. Nous maîtrisons mieux nos vies et nous participions davantage à la gestion de nos propres affaires dans les réserves. Tout cela a à voir avec l’honneur de la Couronne.

Une relation fiduciaire est une relation de confiance et il faut de l’honneur pour la préserver. Nous pensons que l’honneur de la Couronne pourrait être terni si nous étions injustement traités, à cause du projet de loi sur la protection des espèces en péril qui est proposé, car cela constituerait un obstacle au développement immobilier dans nos réserves, etc. Cela affecterait également notre santé car la majorité de nos jeunes sont âgés de moins de 18 ans — 51 p. 100 des peuples des Premières nations vivant dans les réserves ont moins de 18 ans. Ils ont besoin d’un avenir et les

socially. Their self-esteem will be affected and they will be more prone to the use of drugs and alcohol.

We want to turn that around. Reserves have developed in Canada because they have high self-esteem — they feel good about themselves and do not act like victims. Chief Lewis says, in all his speeches, that we have to quit acting like victims; we have to get on with life; and we have to get to work and start participating.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Wilson.

**Senator Milne:** It is not a question, but something that I want to bring up about the honour of the Crown. I would point out to the members of the committee; if you look on page 4, clause 2 (1) states the definition:

“critical habitat” means the habitat that is necessary for the survival or recovery of a listed wildlife species and that is identified as the species’ critical habitat in the recovery strategy or in an action plan for the species.

In other words, there is only compensation if there is a recovery strategy or an action plan for that land. Therefore the compensation is becoming more and more limited when you start reading the specifics of the bill.

**Senator Baker:** In regard to compensation, 64(1) states:

The minister may, in accordance with the regulations, provide fair and reasonable compensation to any person for losses suffered as a result of an extraordinary impact of the application of

(b) an emergency order...

When you go to the definition of “emergency order,” clause 80(1) states:

The Governor in Council may, on the recommendation of the competent minister, make an emergency order to provide for the protection of a listed wildlife species.

When you read those two, I do not believe there is any doubt that the department has not given the correct definition, that in fact, if you are going to compensate people for losses suffered as a result of an extraordinary order then you are right, Chief Wilson, they must compensate either with land or in comparable way.

Would you not agree with that?

**M. Wilson:** I would agree, yes.

**The Chairman:** That is an issue that I believe this committee will be pursuing with some assiduousness, since it has come up at every meeting and from every witness.

statistiques sont là pour le prouver. Il suffit d’examiner les statistiques produites par les Nations Unies pour voir que lorsque les jeunes n’ont pas d’avenir, toute la société en souffre. Ces jeunes perdent leur estime de soi et sont plus vulnérables à la consommation de drogues et d’alcool.

Nous voulons éviter cela. Au Canada, les réserves se sont développées parce que les Autochtones ont une haute estime d’eux-mêmes. Ils se sentent bien dans leur peau et ne se prennent pas pour des victimes. Dans chacun de ses discours, le chef Lewis dit que nous devons cesser d’agir comme des victimes. Nous devons nous réconcilier avec la vie, travailler et prendre notre place au sein de la communauté.

**Le président:** Merci, monsieur Wilson.

**Le sénateur Milne:** Ce n’est pas une question, mais quelque chose qui a à voir avec l’honneur de la Couronne. J’aimerais attirer l’attention des membres du comité sur la définition présentée au paragraphe 2(1) de la page 4, qui dit ceci:

«espèce préoccupante» Espèce sauvage qui peut devenir une espèce menacée ou une espèce en voie de disparition par l’effet cumulatif de ses caractéristiques biologiques et des menaces signalées à son égard.

En d’autres termes, il ne peut y avoir d’indemnisation que s’il existe un programme de rétablissement ou un plan d’action pour cette terre. Ainsi, plus on entre dans les détails du projet de loi plus on se rend compte que l’indemnisation est limitée.

**Le sénateur Baker:** Pour ce qui est de l’indemnisation, le paragraphe 64(1) dit:

Le ministre peut, en conformité avec les règlements, verser à toute personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires que pourrait avoir l’application:

b) d’un décret d’urgence [...]

Lorsque vous allez à la définition de «décrets d’urgence», au paragraphe 80(1), il est dit:

Sur recommandation du ministre compétent, le gouverneur en conseil peut prendre un décret d’urgence visant la protection d’une espèce sauvage inscrite.

Compte tenu de ces deux paragraphes, je crois qu’il ne fait aucun doute que le ministère n’a pas donné la bonne définition et qu’en fait, si vous voulez indemniser les gens pour les pertes subies à cause d’un décret extraordinaire — le chef Wilson a raison —, l’indemnisation prendre la forme de terres ou de quelque chose de comparable.

N’êtes-vous pas d’accord avec moi sur ce point?

**M. Wilson:** Si, je suis d’accord avec vous.

**Le président:** C’est une question que le comité suivra, je crois, avec une certaine assiduité puisqu’elle refait surface à chaque réunion et que chacun des témoins en parle.

Mr. Wilson, we are grateful that you came to spend this time with us and have let us have your views.

The committee adjourned.

Monsieur Wilson, nous vous remercions d'avoir pris le temps de comparaître devant nous aujourd'hui pour nous présenter vos différents points de vue.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

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

Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

WITNESSES

**Tuesday, November 5, 2002:**

*From Environment Canada:*

Ruth Wherry, Director SARA (Species at Risk Act) Office;

Simon Nadeau, Scientific Advisor.

*From Justice Canada:*

David Near, Senior Counsel.

**Thursday, November 7, 2002:**

*From the Species at Risk Working Group:*

Sandy Baumgartner, Manager of Programs and Communication,  
Canadian Wildlife Federation;

Pierre Gratton, Vice-President Public Affairs and Communication,  
The Mining Association of Canada;

Elizabeth May, Executive Director, Sierra Club of Canada;

Andrew de Vries, Biodiversity Advisor, Forest Products  
Association of Canada.

*From the Okanagan Nation Alliance:*

Dan Wilson, Chief.

---

TÉMOINS

**Le mardi 5 novembre 2002:**

*D'Environnement Canada:*

Ruth Wherry, directrice du bureau de la LEP (Loi sur les espèces en  
peril);

Simon Nadeau, conseiller scientifique.

*De Justice Canada:*

David Near, avocat-conseil.

**Le jeudi 7 novembre 2002:**

*Du groupe de travail de la Loi sur les espèces en peril:*

Sandy Baumgartner, gestionnaire des programmes et des  
communications, Fédération canadienne de la faune;

Pierre Gratton, vice-président, Affaires publiques et communications,  
Association minière du Canada;

Elizabeth May, directeur exécutif, Sierra Club du Canada;

Andrew de Vries, conseiller en biodiversité, Associatin des produits  
forestiers du Canada.

*De l'Alliance de la nation d'Okanagan:*

Dan Wilson, chef.