



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

---

Tuesday, November 26, 2002  
Thursday, November 28, 2002

---

**Issue No. 5**

**Sixth and seventh meetings on:**

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

---

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

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

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 mardi 26 novembre 2002  
Le jeudi 28 novembre 2002

---

**Fascicule n° 5**

**Sixième et septième réunions concernant:**

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

---

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

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Senator Tommy Banks, *Chair*

The Honourable Senator Mira Spivak, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

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

The name of the Honourable Senator Cordy was added (*November 28, 2002*).

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

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

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

Le nom de l'honorable sénateur Cordy a été ajouté (*le 28 novembre 2002*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, November 26, 2002  
(8)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met at 6:30 p.m. this day, in room 505, Victoria Building, the Honourable Tommy Banks, Chair, presiding.

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

*Other senators present:* The Honourable Senators Day 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:****AS A PANEL:**

*From the Canadian Real Estate Association:*

Pierre J. Beauchamp, Chief Executive Officer.

*From the Canadian Cattlemen's Association:*

Mike Buis, Co-Chair, Environment Committee;

Peggy Strankman, Manager, Environmental Affairs.

**AS A PANEL:**

*As an individual:*

Stewart Elgie, Environmental Lawyer.

*From the Sierra Legal Defence Fund:*

Kate Smallwood, Director, Endangered Species Programme.

In the unavoidable absence of the Chair, the Honourable Senator Milne moved, — That the Honourable Senator Christensen serve as acting Chair until such time as the Chair returns from the chamber.

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

Pierre Beauchamp and Mike Buis each made an opening statement and answered questions.

At 7:00 p.m., the Honourable Senator Banks took the Chair.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 26 novembre 2002  
(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 18 h 30 dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

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

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Day 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 poursuit son examen du projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 2 des Délibérations du comité du 24 octobre 2002.*)

**TÉMOINS:****EN TABLE RONDE:**

*De l'Association canadienne de l'immeuble:*

Pierre J. Beauchamp, chef de la direction.

*De la Canadian Cattlemen Association:*

Mike Buis, coprésident, Comité de l'environnement;

Peggy Strankman, gestionnaire, Affaires environnementales.

**EN TABLE RONDE:**

*À titre personnel:*

Stewart Elgie, avocat spécialiste des questions d'environnement.

*Du Sierra Legal Defence Fund:*

Kate Smallwood, directrice, Programme des espèces en voie de disparition.

En l'absence inévitable du président, l'honorable sénateur Milne propose — Que l'honorable sénateur Christensen fasse office de présidente suppléante jusqu'à ce que le président revienne de la Chambre.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Pierre Beauchamp et Mike Buis font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 19 heures, l'honorable sénateur Banks reprend le fauteuil.

Stewart Elgie and Kate Smallwood each made an opening statement and answered questions.

At 8:35 p.m. the committee proceeded *in camera* pursuant to Rule 92(2)(e) for the purpose of considering a draft agenda.

It was agreed, — That the committee hear from officials from the Department of Natural Resources on Bill C-14, An Act providing for controls on the export, import or transit across Canada of rough diamonds and for a certification scheme for the export of rough diamonds in order to meet Canada's obligations under the Kimberly Process, on Tuesday, December 3, 2002.

At 9:02 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 28, 2002  
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met at 8:30 a.m. this day, in room 505, Victoria Building, the Honourable Tommy Banks, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Buchanan, P.C., Christensen, Cordy, Eyton, Finnerty, Kenny, Milne, Spivak and Watt (10).

*Other senators present:* The Honourable Senator Comeau 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.*)

APPEARING:

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

WITNESSES:

*From Environment Canada:*

Karen Brown, Assistant Deputy Minister, Environmental Conservation Service.

*From Justice Canada:*

John H. Sims, Associate Deputy Minister;

Stewart Elgie et Kate Smallwood font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 20 h 35, le comité poursuit ses travaux à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, afin d'examiner l'ordre provisoire de ses travaux.

Il est convenu — Que le comité reçoive des fonctionnaires du ministère des Ressources naturelles le mardi 3 décembre 2002 au sujet du projet de loi C-14, Loi concernant le contrôle de l'exportation, de l'importation et du transit au Canada des diamants bruts et établissant un processus de certification pour leur exportation en vue de l'exécution par le Canada de ses obligations découlant du Processus de Kimberly.

À 21 h 02, le comité convient de suspendre ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 28 novembre 2002  
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 8 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Buchanan, c.p., Christensen, Cordy, Eyton, Finnerty, Kenny, Milne, Spivak et Watt (10).

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

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Lynne Myers, attachée de recherche, Division de la science 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 intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 2 du 24 octobre 2002.*)

COMPARAÎT:

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

TÉMOINS:

*D'Environnement Canada:*

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

*De Justice Canada:*

John H. Sims, sous-ministre délégué;

David Near, Senior Counsel.

The Honourable David Anderson made an opening statement.

The Honourable Senator Banks read into the record two letters: one received from the Honourable David Anderson, Minister of the Environment and another from the Honourable Martin Cauchon, Minister of Justice, on the subject of non-derogation clauses. The letters are tabled as Exhibits 5900-2.37/E1-C-5, 5 “2” and 5900-2.37/E1-C-5, 5 “3”.

John Sims made a statement.

Together, Minister Anderson and the witnesses answered questions.

At 10:20 the committee proceeded *in camera*, pursuant to Rule 92(2)(e) for the purpose of discussing a draft agenda.

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

At 10:35 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

David Near, avocat-conseil.

L’honorable David Anderson fait une déclaration.

L’honorable sénateur Banks lit aux fins du compte rendu deux lettres: la première provenant de l’honorable David Anderson, ministre de l’Environnement et l’autre, de l’honorable Martin Cauchon, ministre de la Justice, portant sur les dispositions non dérogatoires. Les lettres sont déposées comme pièces 5900-2.37/E1-C-5, 5 «2» et 5900-2.37/E1-C-5, 5 «3».

John Sims fait une déclaration.

Le ministre Anderson et les témoins répondent ensemble aux questions.

À 10 h 20, conformément à l’alinéa 92(2)e) du *Règlement du Sénat*, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter d’un projet d’ordre du jour.

Il est convenu — Qu’on autorise le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

À 10 h 35, 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 26, 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 6:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Ione Christensen** (*Acting Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Acting Chairman:** We welcome our witnesses. Thank you very much for waiting. We apologize for the delay. We have been sitting in the Senate and have just now received permission to come over here to hear your presentation. I would ask you to start your presentation.

**Mr. Pierre J. Beauchamp, Chief Executive Officer, Canadian Real Estate Association:** The Canadian Real Estate Association represents more than 65,000 members who practice real estate in all parts of Canada and approximately 100 real estate boards at the local level. Many of those real estate boards cover vast territory, and our members list property for sale in rural and wilderness areas.

The Canadian Real Estate Association owns and operates the multiple listing service, perhaps better known as MLS, in this country. MLS is a cooperative listing system that is used exclusively by the members of the Canadian Real Estate Association who are realtors. Last year, there were more than 421,000 transactions through MLS, representing \$73 billion in economic activity.

We know that land is important to Canadians. By extension, respect for their land, usually known as property rights, is also important to Canadians. In fact, in the past, we have commissioned opinion polls that show that more than 80 per cent of Canadians believe protection of property rights to be very or fairly important. Realtors have supported the strengthening of property rights for more than 20 years. For most of that time, political leaders have told us the absence of property rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms is not a cause for concern. They have told us that property rights are well established in the common law and well protected in our statutes.

Property rights, in our view, are not well protected in Bill C-5 the legislation you are now studying. That is unfortunate. It is unfortunate because we believe that the general approach the government is taking is the right one. Our members support legislation to protect endangered species. They also agree, for the most part, with the cooperative approach to stewardship and cooperation. The problem is that, on the occasion when cooperation fails, this bill clearly says a landowner can no longer use his or her own land. We make no

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 26 novembre 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada, se réunit aujourd'hui à 18 h 30 pour en faire l'examen.

**Le sénateur Ione Christensen** (*présidente suppléante*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente suppléante:** Nous souhaitons la bienvenue à nos témoins. Je vous remercie beaucoup d'avoir attendu. Nous nous excusons de notre retard. Nous étions en train de siéger au Sénat et nous venons tout juste de recevoir l'autorisation de venir ici entendre votre témoignage. Veuillez commencer votre exposé.

**M. Pierre J. Beauchamp, chef de la direction, Association canadienne de l'immeuble:** L'Association canadienne de l'immeuble représente plus de 65 000 courtiers immobiliers dans toutes les régions du Canada, ainsi qu'une centaine de chambres immobilières au niveau local. Bon nombre de ces chambres immobilières couvrent un vaste territoire, et nos membres vendent des propriétés dans les régions rurales et éloignées.

L'Association canadienne de l'immeuble est propriétaire et gestionnaire du service interagences, mieux connu sous l'acronyme anglais MLS. Le service interagences est un système coopératif d'inscription utilisé exclusivement par les courtiers immobiliers membres de l'Association canadienne de l'immeuble. L'année dernière, plus de 421 000 transactions ont été effectuées par l'entremise du service interagences, ce qui représente une injection de 73 milliards de dollars dans l'économie.

Nous savons que le territoire est important pour les Canadiens. Par extension, le respect du territoire et partant, des droits de propriété, l'est tout autant. En fait, dans le passé, nous avons commandé des sondages qui montrent que 80 p. 100 des Canadiens jugent assez ou très importante la protection des droits de propriété. Les courtiers en valeurs immobilières appuient le renforcement des droits de propriété depuis plus de 20 ans. Pendant pratiquement tout ce temps, nos dirigeants politiques nous ont dit que l'absence des droits de propriété dans la Charte canadienne des droits et libertés n'est pas une cause d'inquiétude. À leur avis, les droits de propriété sont solidement établis dans la common law et bien protégés dans la législation canadienne.

Pour notre part, nous estimons que les droits de propriété ne sont pas suffisamment protégés dans le projet de loi C-5 actuellement à l'étude, ce qui est malheureux. C'est malheureux parce que nous pensons que l'approche générale du gouvernement est la bonne. Nos membres appuient le principe d'une loi visant à protéger les espèces en voie de disparition. Pour la plupart, ils adhèrent d'accord à une approche coopérative en matière d'intendance. Le problème, c'est que lorsque cette approche axée sur la coopération échoue, le projet de loi stipule

distinction between a partial taking of property and outright expropriation. Our expert advice tells us that restricted land use is expropriation in law.

Let us be clear: In this bill, we are giving the white-headed woodpecker very specific rights, but the rights of the landowner are vague and lacking in definition. Clause 64(1) says that the Environment Minister "... may... provide fair and reasonable compensation to any person for losses as a result of any extraordinary impact..." caused by the act. In other sections, the bill uses the phrase "the minister must" to describe actions that are required to be carried out under our legislation.

Despite repeated representations by our membership and many others to change the word "may" to "must" in clause 64(1), the government has so far declined to act. Instead, the government has agreed to alter the language of clause 64(2) to require the making of regulation for the administration of compensation. The draft before you states that the Governor in Council shall make regulations. Previously, this clause also used the term "may" for the making of regulations.

Senators, the House of Commons has amended the wrong section. The guarantee that regulations will be in place is not an assurance at all that an owner deprived of the use of property will be compensated. The amendment that should have been made is the changing of "may" to "must" or "shall" in clause 64(1). That would have guaranteed compensation.

The House of Commons did amend the section by adding the qualification that any compensation paid would have to be "fair and reasonable." The level of compensation must be appropriate to the loss suffered. That is why the addition of "fair and reasonable" was a good amendment. That is why we actually support the minister's new policy of applying a flexible approach to determining compensation based on experience. We opposed the arbitrary formula that had previously been proposed. We welcome the change.

In Canada, we have a body of expertise experienced in qualifying loss and value. The House of Commons committee heard from a specialist appraiser who stated that there are already well-defined and tested approaches to the valuation problem associated with the measurement of compensation for loss of value. These approaches are already being applied for lands donated for tax purposes under the ecological gift program operated by Environment Canada.

From our perspective, the missing link is the guarantee in the legislation that compensation shall be paid. From the very beginning, clause 64(1) has stipulated that any compensation will be paid only where there is "extraordinary impact." That has not changed. What does "extraordinary impact" mean? It has never

clairement qu'un propriétaire ne peut plus exploiter sa propriété. Nous ne faisons aucune distinction entre l'appropriation partielle d'une propriété et son expropriation pure et simple. D'après les experts que nous avons consultés, pareille restriction de l'utilisation d'un bien-fonds équivaut à une expropriation en droit.

Soyons clairs: Dans ce projet de loi, nous accordons au pic à tête blanche des droits très précis, alors que les droits des propriétaires demeurent vagues et mal définis. Le paragraphe 64(1) précise que le ministre de l'Environnement «peut» verser à toute personne une indemnité juste et raisonnable pour les pertes subies en raison des conséquences extraordinaires que pourrait avoir l'application de la loi. Dans d'autres articles, le projet de loi utilise l'expression «le ministre est tenu de» pour décrire les mesures requises par la loi.

En dépit des instances répétées présentées par nos membres et par de nombreux autres intervenants pour que l'on remplace le terme «peut» par «est tenu de» au paragraphe 64(1), jusqu'ici, le gouvernement a fait la sourde oreille. Il a plutôt accepté de reformuler le paragraphe 64(2) pour exiger la prise de règlements pour appliquer l'indemnisation. Dans l'ébauche à l'étude, il est dit que le gouverneur en conseil «doit» prendre des règlements. Auparavant, le terme «peut» était également employé à l'égard de la prise de règlements.

Sénateurs, la Chambre des communes a modifié le mauvais article. La garantie d'une réglementation n'équivaut absolument pas à l'assurance qu'un propriétaire foncier privé de l'utilisation de sa terre recevra une indemnisation. Il aurait plutôt fallu remplacer le verbe «peut» par «est tenu de» ou «doit» au paragraphe 64(1). De cette façon, l'indemnisation aurait été garantie.

La Chambre des communes a amendé l'article en ajoutant une précision, soit que l'indemnisation devra être «juste et raisonnable». Autrement dit, le niveau d'indemnisation doit correspondre à la perte subie. Voilà pourquoi l'ajout de l'expression «juste et raisonnable» est le bienvenu. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous appuyons la nouvelle politique du ministre consistant à appliquer une approche souple, fondée sur l'expérience pratique, pour déterminer le montant de l'indemnité. Comme nous nous opposons à la formule arbitraire qui avait été proposée auparavant, c'est un changement que nous accueillons favorablement.

Au Canada, nous disposons d'une solide expertise pour ce qui est d'évaluer la valeur d'une perte. Le comité de la Chambre a entendu un expert estimateur qui a déclaré qu'il existe déjà des méthodes bien définies et éprouvées pour mener à bien l'évaluation requise en vue de fixer l'indemnité correspondant à la perte de valeur. Ces méthodes sont déjà utilisées à l'égard des terres cédées au gouvernement dans le cadre de l'Initiative fiscale pour les dons écologiques relevant d'Environnement Canada.

À nos yeux, le maillon manquant est la garantie, inscrite dans le texte législatif, qu'une indemnité sera versée. Depuis le tout début, le paragraphe 64(1) stipule qu'une indemnité sera versée uniquement dans les cas où l'application de la loi aurait eu «des conséquences extraordinaires». Cela n'a pas changé. Qu'entend-on par

been defined. Presumably the definition will be left to the bureaucrats who will draft the regulations, and we believe that that is not good enough.

We are trying to ensure that under this bill, the landowner is not left with only one right — that is the right to battle in a closed bureaucratic process at his or her expense for some measure of compensation, with no assurance of success and no means to appeal.

Madam Chair, we all have a responsibility to the land. Realtors who are members of our associations are the first to support that. However, we think that you as legislators also have responsibility to people who live on the land. It is about balance. Just as the environment has to be about balance, there should be balance and fair dealing with people's rights. If you take away people's rights, compensate them fairly. That is all that we ask.

**Mr. Mike Buis, Co-Chair, Environment Committee, Canadian Cattlemen's Association:** Thank you. My name is Mike Buis, and I am a beef producer from southwestern Ontario. Today I want to present our position as Canadian cattlemen on this bill.

The cattlemen have been involved in the evolution of this legislation since the first consultations about eight years ago. We were then and are now very concerned that the legislation provide for the protection of species at risk in Canada and also provide assurances that Canadian cattle producers will not be unfairly disadvantaged by that legislative protection.

The brief we submitted includes a summary of the state of the cattle industry in Canada to provide an understanding of the scope and challenges we face as an industry. It also gives an overview of some of the voluntary conservation efforts that are already underway in the cattle business.

However, in this presentation I will concentrate on the legislation itself.

This is a complex bill. There are many areas where we have suggested changes. There are also areas where we have commended Minister Anderson for innovative and made-in-Canada approaches — two of which in particular are the recognition of stewardship activities that are important to the conservation of species and should be supported, and the removal of the civil suits act section.

In stewardship, we are pleased to see the provision for conservation agreements for both the species at risk and other species, as well as funding agreements for some cost-sharing programs. This appears to be a mechanism to use public dollars to assist producers to make management changes that may be necessary for the protection of a species.

«conséquences extraordinaires»? Cela n'a jamais été défini. On suppose qu'on laissera aux bureaucrates chargés d'élaborer la réglementation le soin de définir cette expression, mais à notre avis, c'est nettement insuffisant.

Nous voulons nous assurer que dans la foulée de l'adoption du projet de loi, le propriétaire foncier ne sera pas réduit à exercer un seul droit — c'est-à-dire le droit de lutter pour obtenir une compensation quelconque dans un processus bureaucratique interne, sans garantie de succès et sans possibilité de faire appel.

Madame la présidente, nous avons tous une responsabilité face au patrimoine foncier. Les courtiers immobiliers qui sont membres de notre association adhèrent sans exception à ce principe. Cependant, nous estimons qu'en tant que législateurs, vous avez également des devoirs envers les personnes qui vivent sur la terre. C'est une question d'équilibre. Tout comme on recherche l'équilibre dans l'environnement, on doit également rechercher l'équilibre et l'équité en ce qui concerne les droits des citoyens. Si on limite leurs droits, il faut les indemniser équitablement. C'est tout ce que nous demandons.

**M. Mike Buis, coprésident, Comité de l'environnement, Canadian Cattlemen's Association:** Merci. Je m'appelle Mike Buis, et je suis un producteur de boeuf du sud-ouest de l'Ontario. Aujourd'hui, je vais vous présenter la position des membres de la Cattlemen's Association au sujet du projet de loi.

Les producteurs de bœuf ont participé à l'évolution de cette mesure législative depuis les premières consultations tenues il y a huit ans. À l'époque, tout comme maintenant, nous souhaitons vivement que la mesure, tout en protégeant les espèces en péril au Canada, offre aussi aux producteurs de bœuf du Canada l'assurance qu'ils ne seront pas indûment désavantagés advenant son adoption.

Notre mémoire contient un résumé de la situation de l'industrie bovine au Canada afin de mieux vous faire comprendre l'ampleur des défis auxquels notre secteur fait face. Un survol des efforts de conservation volontaires déjà déployés par les producteurs de bœuf y figure également.

Cela dit, dans mon exposé, je m'attacherai surtout à la mesure législative proprement dite.

Le projet de loi est complexe. Dans de nombreux domaines, nous avons proposé des changements. Par ailleurs, sur certains points, nous avons félicité le ministre Anderson d'avoir mis de l'avant des approches novatrices et tout à fait canadiennes. J'en citerai deux en particulier, soit la reconnaissance du fait que les activités d'intendance sont importantes pour la conservation des espèces et qu'il convient de les appuyer, ainsi que le retrait de la partie sur les poursuites civiles.

En ce qui concerne l'intendance, nous accueillons favorablement les dispositions relatives aux accords de conservation tant pour les espèces en péril que pour les autres espèces, de même que les accords de financement prévoyant le partage des coûts de certains programmes. Ce mécanisme permettra d'utiliser des fonds publics pour aider les producteurs à apporter les changements nécessaires aux pratiques d'intendance pour assurer la protection des espèces.

There must also be adequate financial support to prevent species from becoming at risk. These resources need to be available outside the species at risk effort. The financial support is necessary not only at the level of government administration, but also at the grassroots level for local conservation groups, landowners and landholders. Changing management practices and attitudes requires resources and a concerted national effort.

The potential impact of this legislation is causing considerable anxiety in the rural community. It is difficult to make good business decisions in an environment of uncertainty. Agriculture is going through a difficult time. Hard decisions are being forced on many producers. This legislation should not add an extra burden. To mitigate that anxiety, the Canadian Cattlemen's Association is asking for the following amendments to the legislation: To assure 100 per cent compensation for losses of normal expected uses and for loss in market value; add "knowingly" or "with intent" to the prohibition against killing, harming, harassing, capturing or taking an individual listed as endangered or threatened; add a species notification process prior to potential charges; and, decrease the amount of fines to match the severity of the offence.

As clause 32(1) on generality prohibitions is written, it is strictly a liability offence. That means the Crown must only prove that the offence occurred. The accused must then prove due diligence. It could mean that cattle producers would have to conduct environmental assessments on their land so that they could prove that they knew what was there and that they were managing it accordingly. This is not a reasonable burden for the landowner to bear. In many cases, what we know about these species is very limited. In many cases, biologists may not be sure what to recommend as management practices or changes to improve the situation for a species.

The defence of due diligence is an expensive one. The cost of an environmental assessment would bankrupt many farms and ranches even without the current difficult economic times. As you are no doubt aware, we have no way to pass our costs back to our consumers.

Cattle producers have demonstrated their willingness to participate in projects and programs that benefit biodiversity and wildlife species. Maintaining the unduly strict and punitive nature of this prohibition threatens the goodwill and cooperative spirit that has developed. Cattle producers do appreciate the need to penalize people who deliberately set out to kill, harm or harass wildlife. "Knowingly" or "with intent" must be added to this prohibition. That change would make the offence *mens rea*, meaning it has been done with intent.

Il faut également prévoir un soutien financier suffisant pour empêcher que certaines espèces se retrouvent en péril. Les ressources en question doivent s'ajouter à celles disponibles pour protéger les espèces déjà en péril. Ce soutien financier est nécessaire non seulement au niveau de l'administration gouvernementale, mais aussi sur le terrain, au niveau des groupes de conservation et des propriétaires fonciers locaux. Si l'on veut réussir à changer les attitudes et les pratiques de gestion, il faudra consentir un effort national concerté appuyé par des ressources financières.

L'incidence potentielle de la mesure à l'étude suscite des inquiétudes considérables dans la communauté rurale. Or, il est difficile de prendre de bonnes décisions d'affaires dans un climat d'incertitude. L'agriculture traverse une période difficile. De nombreux producteurs doivent prendre des décisions ardues. La mesure ne devrait pas constituer pour eux un fardeau supplémentaire. Pour apaiser leurs craintes, la Canadian Cattlemen's Association propose les amendements suivants: garantir une indemnisation intégrale pour la restriction des utilisations normales et la perte de valeur marchande des terres; ajouter les termes «sciemment» ou «délibérément» à l'interdiction de tuer, nuire, harceler, capturer ou prendre un individu d'une espèce disparue, en voie de disparition ou menacée; prévoir un processus de désignation des espèces avant de porter des accusations potentielles; et réduire le montant des amendes pour le rendre proportionnel à la gravité de l'infraction.

D'après la formulation du paragraphe 32(1), sous la rubrique «Interdictions générales», il s'agit d'une question de responsabilité stricte. Cela signifie que la Couronne doit uniquement prouver que l'infraction a eu lieu. L'accusé doit ensuite faire la preuve qu'il a respecté son devoir de diligence. Autrement dit, les propriétaires fonciers pourraient être obligés d'effectuer des évaluations environnementales sur leurs terres pour pouvoir prouver qu'ils savaient quelles espèces s'y trouvaient et que leur gestion en était sans reproche. Ce n'est pas là un fardeau raisonnable pour eux. Dans bien des cas, nos connaissances au sujet de ces espèces sont très limitées. Souvent, les biologistes ne savent pas avec certitude quels changements ou quelles pratiques de gestion recommander pour améliorer le sort d'une espèce.

La défense du devoir de diligence est dispendieuse. Le coût d'une évaluation environnementale pourrait entraîner la faillite de nombreux ranchs ou exploitations agricoles, et ce même sans tenir compte des temps économiques difficiles que nous vivons. Comme vous le savez sans doute, il nous est absolument impossible de refiler nos coûts aux consommateurs.

Les producteurs de bœuf ont exprimé leur volonté de participer à des programmes et à des projets favorables à la biodiversité et à la conservation des espèces sauvages. Or, cette bonne volonté et cet esprit de collaboration risquent d'être compromis si l'on maintient le caractère indûment rigide et punitif de cette interdiction. Les éleveurs de bétail comprennent la nécessité de pénaliser ceux qui tuent ou harcèlent délibérément des animaux sauvages. Il convient d'ajouter les termes «sciemment» ou «délibérément» à cette interdiction. Ce changement qualifierait l'infraction de *mens rea*, ce qui signifie qu'elle aurait été perpétrée de façon délibérée.

To assure landowners and landholders that their participation is indeed valuable and recognized, we suggest removing the phrase “to the extent possible” in clause 39(1). Although we support the need for the minister to maintain flexibility in his approach, we also believe the minister has been very clear in his attempt to have landowners and landholders involved in the recovery planning. The language of this legislation should reflect that.

It is important that the act recognize leaseholders or renters as having status to participate in the recovery strategy planning and in development of action plans. Millions of acres in agricultural land owned by provinces and absentee landowners are managed by leaseholders.

We commend the government for its decision to recognize the principle of compensation and to include the enabling language in Bill C-5. It is critical to the success of efforts to protect species at risk when those species depend on private land. Because of the importance of compensation to cattle producers, we have asked the government to change the word “may” to “must.” We also strongly suggest removal of the word “extraordinary.” We recommend that any losses on normal expected uses and loss in market value as a result of the implementation of this act be eligible for compensation.

It is reasonable to assume that the types of restrictions that the Species at Risk Act, SARA, may impose on ranchers and farmers will prevent any agriculture or other economical use of this land. If this occurs, landowners will lose virtually all rights associated with property-holder interests on their land and it could be rendered worthless.

In the key decision of *Regina v. Tener*, these very circumstances led the Supreme Court of Canada to a finding of expropriation and a ruling that required government to pay full compensation. Land owned by the federal or provincial government plays an important role in agriculture economy, particularly in the Prairie provinces. There is significant potential for negative impact on cattle producers who hold leases on provincial or federal land should the land be designated as habitat under the recovery program without being eligible for potential compensation. Long-term leases of government land, often with accompanying tradition of renewal, have made leased government land an integral part of these ranches, as far as farm planning and capital budget. Loss of access to this rented land may impose greater losses on the lessee than simply the present value of retaining rental payments on the land in question. It could threaten the financial viability of the family ranch or farm.

We do, however, strongly encourage the government to ensure that stewardship programs and incentives are properly supported. If that is done, we believe there will be a minimum call for

Afin de donner aux propriétaires fonciers l'assurance que l'on reconnaît à sa juste valeur leur participation, nous proposons de supprimer le membre de phrase «dans la mesure du possible» au paragraphe 39(1). Nous convenons que le ministre doit maintenir une approche souple, mais ce dernier n'a laissé aucun doute sur sa volonté de faire participer les propriétaires fonciers à la planification du rétablissement. Le libellé de cette disposition devrait refléter cela.

Il importe que la mesure reconnaisse la nécessité de faire participer les titulaires de domaines à bail ou les locataires à la planification du programme de rétablissement et à l'élaboration des plans d'action. Des millions d'acres de terres agricoles appartenant aux provinces et à des propriétaires absents sont gérés par des titulaires de bail.

Nous félicitons le gouvernement d'avoir embrassé le principe de l'indemnisation et inclus une formulation habilitante dans le projet de loi C-5. Cette initiative est cruciale pour le succès des efforts visant à protéger les espèces en péril lorsque leur bien-être dépend de terres privées. Compte tenu de l'importance que revêt l'indemnisation pour les producteurs de bétail, nous avons demandé au gouvernement de remplacer le verbe «peut» par «est tenu de». De même, nous l'invitons instamment à retirer le terme «extraordinaires». Nous recommandons que tout producteur qui absorbe des pertes au titre de l'utilisation normale prévue et de la valeur marchande de sa terre par suite de la mise en œuvre de la mesure ait droit à une indemnisation.

On peut raisonnablement supposer que le genre de restrictions que la Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada risque d'imposer aux éleveurs de bétail et aux agriculteurs interdira toute exploitation agricole ou toute autre utilisation économique de la terre. Si cela se produit, les propriétaires fonciers perdront pratiquement tous les droits associés à leurs terres, ce qui pourrait leur enlever toute valeur.

Dans l'importante décision rendue dans l'affaire *Regina c. Tener*, ces circonstances précises ont amené la Cour suprême du Canada à conclure à l'expropriation et à exiger du gouvernement le versement d'une indemnisation intégrale. Les terres qui sont la propriété du gouvernement fédéral ou provincial jouent un rôle clé dans l'économie agricole, particulièrement dans les Prairies. Les éleveurs de bétail détenteurs de baux sur des terres domaniales ou provinciales risquent de subir des contrecoups négatifs considérables advenant qu'elles soient désignées comme habitats dans le cadre d'un programme de rétablissement, s'ils ne sont pas admissibles à une éventuelle indemnisation. Les baux à long terme de terres gouvernementales, que la tradition veut que l'on renouvelle habituellement, ont fait de ces terres une partie intégrale de ces exploitations pour ce qui est du budget d'immobilisations et de la planification agricole. L'interdiction d'accéder à ces terres louées risque d'imposer au locateur des pertes plus considérables que la valeur actuelle des paiements locatifs sur le bien-fonds en question. Cela risque de compromettre la viabilité financière de l'exploitation bovine ou agricole.

Toutefois, nous encourageons fortement le gouvernement à financer convenablement les programmes et les incitatifs à l'appui de l'intendance. Si cela est fait, nous croyons qu'il y aura un

compensation. However, having access to full compensation is very important to landowners and land managers to assure that their livelihood will not be threatened.

The proposed fines are excessive, particularly in relation to the crime. To maintain a tone of cooperation in this legislation, several changes are required. One is to closely match the degree of penalty to the severity of the offence. Many family farms and ranches are incorporated, but their income or profits certainly do not match the perception of a corporately run business. That differentiation should be made. There are almost 29,000 farms in Canada classified as family corporations. The cumulative nature of the fines is inappropriate and should be removed.

We recognize that the approach to prosecution in this act is similar to that in most other wildlife acts, be they federal or provincial; that is, that the offences are strictly liability offences. We do, however, believe that a new approach should be taken in this legislation. We believe the Crown should be required to prove that the accused intentionally and with malicious aforethought killed or harmed an individually listed species.

We have also asked that the Crown be required to notify landowners or landholders of the presence of a species at risk on their property, and of actions that could be taken that would be of benefit to the species. Carrying out normal agricultural practices should not leave the cattle producer open to charges under this act. We do agree that where a person has acted negligently or recklessly or with intent, he or she should face charges under this bill.

In conclusion, it is important that this act is written to effectively protect the species, but also so that it does not threaten legitimate industries such as cattle production. Cattle producers will certainly work to help the species, but we will need help to do that. Rural families cannot be expected to take this burden alone.

**Senator Banks:** I apologize profusely for having kept you waiting so long. The rules of the Senate, unlike the rules of the other place, require that Senate committees may not sit while the Senate is sitting. Although I managed to obtain permission from the Senate to come here before the Senate actually rose for the day, we kept you waiting unfairly. I apologize profusely on behalf of myself in particular and other members.

I am delighted at the initiative of having heard the evidence before we all got here.

nombre minimal de demandes d'indemnisation. Cela dit, il est très important pour les propriétaires fonciers et les gestionnaires de terres d'avoir accès à une indemnisation intégrale pour être sûrs que leur mode de vie ne sera pas menacé.

Les amendes proposées sont excessives par rapport à au crime. Si l'on ne veut pas porter atteinte à l'esprit de collaboration nécessaire à l'application de la mesure, il faudra apporter plusieurs changements. L'un d'eux consiste à imposer des peines proportionnelles à la gravité de l'infraction. Nombre de ranchs et d'exploitations agricoles familiales sont constitués en société, mais leurs revenus ou leurs profits ne se comparent certainement pas à l'idée qu'on se fait de ceux d'une grande entreprise. C'est une distinction qui s'impose. Le Canada compte près de 29 000 exploitations agricoles qui sont des entreprises familiales constituées en société. La nature cumulative des amendes est inappropriée et il convient de la supprimer.

Nous constatons qu'en matière de poursuites, cette mesure est similaire à la plupart des autres mesures de protection de la faune, qu'elles soient fédérales ou provinciales; les infractions ont trait à la responsabilité stricte. Nous pensons cependant qu'il y a lieu d'adopter une nouvelle approche dans le présent texte législatif. Selon notre association, la Couronne devrait être tenue de prouver que c'est avec une intention délibérée et coupable que l'inculpé a tué ou harcelé une espèce particulière figurant sur la liste.

Nous avons également demandé que la Couronne soit tenue d'aviser les propriétaires fonciers de la présence d'une espèce en péril sur leur propriété, ainsi que des mesures bénéfiques qu'il convient de prendre pour la protéger. Un éleveur de bétail qui a recours aux pratiques agricoles normales ne devrait pas être passible de poursuites aux termes de la présente mesure. Nous convenons par ailleurs que toute personne ayant agi avec négligence, témérité ou une intention nuisible devrait faire face à des accusations en vertu du projet de loi.

En conclusion, s'il est important que la mesure soit rédigée de façon à protéger efficacement les espèces en péril, il faut aussi que ce faisant, elle ne menace pas des entreprises légitimes comme la production bovine. Les éleveurs de bétail contribueront certainement à préserver ces espèces, mais ils auront besoin d'aide pour le faire. On ne peut s'attendre à ce que les familles rurales assument seules ce fardeau.

**Le sénateur Banks:** Mille excuses pour vous avoir fait attendre si longtemps. Le Règlement du Sénat, contrairement à celui de l'autre endroit, exige que les comités sénatoriaux n'amorcent pas leurs travaux tant que le Sénat siège. Même si j'ai obtenu l'autorisation de venir ici avant que le Sénat ne lève la séance d'aujourd'hui, nous vous avons fait attendre indûment. Je me confonds en excuses en mon nom en particulier et au nom des autres sénateurs.

Je suis ravi que le comité ait pris l'initiative d'entendre des témoignages même si quelques sénateurs manquaient à l'appel.

I will preface my question by telling you that I am the sponsor in the Senate of this bill and so I have a bias. It is my job as the sponsor in the Senate of this bill to pass it, so I do not pretend complete objectivity here. I wanted you to know that.

We have had assurances from the minister and others, which are on the record. Among other things, Mr. Buis, you mentioned a moment ago things for which you might come under some kind of penalty for the normal conduct of your business. We have had assurances that anything that is now not against the law will not be against the law after the passage of this bill, in terms of the normal operation of a business.

We have heard the same thing applies to the Cruelty to Animals Act, Bill C-10, which is another bill that is coming down the line that will concern your business.

I would like to ask each of you the same question. I know that both of you are supportive of the objects of this bill, that is to say, increasing the penalties for people who are wilfully cruel to animals and to slightly expand the circumstances in which those charges could be brought.

The Senate can do three things with a bill before it becomes law if it comes from the other place. We can pass it, amend it or defeat it. The Senate rarely does the third thing. More often than people know, it does the second thing and sometimes does the first thing. As soon as we amend a bill, we must send it back to the House of Commons, since it is now a different bill and nothing can become law until both Houses approve it in its present form. In the area addressed by that amendment, the other place can also start tinkering and amend the amendment, in effect.

I am sure that you are at least as aware as we are of the arguments and the discussion that went on in the House of Commons with respect to the evolution of this bill into its present form. You should therefore be aware that there are folks who think this bill extreme about one matter or another. If we amend a bill, it will go back to the House of Commons and there is a very good chance that the area that we have amended could be driven in exactly the opposite direction from the one in which we amend it.

There is that danger if we amend what you are talking about. There is a danger that if it went back to the other place that in respect of compensation, for example, that could be made less clear, have less teeth and be less certain than it is now. There is also the possibility — and we know that you are opposed to cruelty to animals — that the thing would become so bogged down in the other place that we would lose it.

I hate it when someone says, I am her from the government to help you.” I hate it more when someone says, “trust me.” Given the possibilities I have mentioned, and given the bill as it currently

En guise de préambule, permettez-moi de vous dire que je suis le parrain du projet de loi au Sénat. C'est à moi qu'il incombe, en tant que parrain du projet de loi à la chambre haute, de le faire adopter. Par conséquent, je ne prétends pas à l'objectivité complète dans ce dossier. Je voulais que vous le sachiez.

Nous avons obtenu de la part du ministre et d'autres acteurs des assurances consignées au compte rendu. Entre autres choses, monsieur Buis, vous avez mentionné tout à l'heure le risque que vos membres soient pénalisés dans l'exercice de leurs activités. À cet égard, on nous garantit que les pratiques qui ne sont pas contraires à la loi actuellement ne le seront pas davantage une fois le projet de loi adopté, pourvu qu'elles correspondent aux activités normales d'une entreprise.

On nous a aussi dit que la même chose vaut pour le projet de loi C-10, Loi sur la cruauté envers les animaux. C'est une autre mesure que nous attendons et qui intéresse votre secteur.

J'aimerais poser à chacun d'entre vous la même question. Je sais que vous appuyez tous deux les objectifs du projet de loi, c'est-à-dire imposer des sanctions plus rigoureuses aux personnes qui sont délibérément cruelles envers les animaux et élargir légèrement les circonstances dans lesquelles il est possible de porter des accusations.

Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi par l'autre endroit, il a trois options: l'adopter, l'amender ou le rejeter. Il est rare que le Sénat choisisse la troisième option. Plus souvent qu'on ne le croit, il opte pour la deuxième et parfois, pour la première. Dès que nous amendons un projet de loi, nous devons le renvoyer à la Chambre des communes étant donné qu'il s'agit alors d'un projet de loi différent et qu'aucune mesure législative ne peut être adoptée, sous la même forme, sans l'assentiment des deux chambres. D'ailleurs, l'autre endroit peut également apporter des changements à la disposition visée par notre amendement, c'est-à-dire amender l'amendement.

Vous êtes certainement au fait, comme nous, de la discussion qui a eu lieu à la Chambre des communes et des arguments qui ont façonné l'évolution du projet de loi pour lui donner sa forme actuelle. Par conséquent, vous savez pertinemment que certains députés estiment que ce projet de loi est extrême sous un angle ou un autre. Si nous amendons un projet de loi, il est automatiquement renvoyé à la Chambre des communes et il y a de très bonnes chances que la disposition que nous avons amendée fasse l'objet d'un amendement allant complètement dans le sens contraire de celui que nous souhaitons.

Voilà le risque que nous courons si nous apportons un amendement en ce qui concerne l'indemnisation. Il y a lieu de craindre que si le projet de loi est renvoyé à l'autre endroit avec un amendement relatif à l'indemnisation, par exemple, le libellé soit moins clair, moins mordant et moins sûr qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Il est aussi possible — et nous savons que vous êtes opposés à la cruauté envers les animaux — que les choses s'enlisent à un point tel à l'autre endroit que l'on perde le projet de loi en entier.

Je déteste qu'on me dise: «Je suis ici de la part du gouvernement pour vous aider.» Je déteste encore plus qu'on me dise: «Faites-moi confiance.» Compte tenu des possibilités que

stands, and, given the reasonableness with which most prosecutors approach questions — even in respect of strict liability — is it still your wish that we should seriously consider amending this bill?

**Mr. Beauchamp:** You raise an interesting question of process and procedure. The reason we are here today has nothing to do with process, but rather to the commitment that realtors — the people I represent here today — have to the protection of property rights in this country. We see this as a fundamental right of Canadians and we feel that it is almost imperative that the small change that we are recommending occurs. You know that in the first part of my presentation, I pointed out that realtors in Canada support the context of what is being done here.

However, we are also concerned that the rights of Canadians may not be preserved. The Canadian Constitution does not provide the protection. We have to do it piece of legislation by piece of legislation. I understand the process and the procedural problems that you point out. They are very clear and I understand them very well. At the same time, it may have been a mistake that “may” was not changed to “shall.” I think the intent may have been to have it as “shall” and maybe it would not be as complex a modification, because that is all that we are asking.

Everything is not perfect; there are other changes that we might like to see, however, we are not going to waste time about other things. In this case, however, we feel that it would be important for this committee to give serious consideration to changing that one word, which in our view would have very important impact for Canadians.

**Senator Banks:** Of course, I got talking so fast my mouth was going faster than my head. I am not talking about cruelty, but rather about the extirpation of animals. However, the same arguments apply and the same question.

**Mr. Buis:** I am not here as a representative of the Cattlemen’s Association to decide how the house might vote one way or another. I am also not here to tell you how to do your job. I am here to present what we, as cattle producers, feel are important changes. I suppose we would ask you to act as you see fit. However, our proposed changes are important enough to merit a serious consideration of them.

**The Acting Chairman:** There being no further questions, thank you very much gentlemen.

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

**Mr. Stewart Elgie, Environmental Lawyer:** Thank you for inviting me to appear before the committee. It is a tremendous relief and pleasure to appear before the Senate committee on this issue. I have appeared before the House of Commons

j’ai mentionnées et de la teneur actuelle du projet de loi et de l’attitude raisonnable de la plupart des procureurs à l’égard de ces questions — même en ce qui concerne la responsabilité stricte —, souhaitez-vous quand même que nous envisagions sérieusement d’amender le projet de loi?

**M. Beauchamp:** Vous soulevez une question intéressante de processus et de procédure. La raison pour laquelle nous sommes ici aujourd’hui n’a rien à voir avec le processus, mais plutôt avec la détermination des courtiers immobiliers que je représente ici aujourd’hui d’obtenir la protection des droits de propriété au Canada. Nous considérons que c’est là un droit fondamental des Canadiens et nous jugeons pratiquement impératif que les changements mineurs que nous recommandons soient mis en œuvre. Dans la première partie de mon exposé, j’ai fait remarquer que les courtiers en valeurs immobilières du Canada appuient le principe général qui préside au projet de loi.

Toutefois, nous craignons que les droits des Canadiens ne soient pas suffisamment protégés. La Constitution du Canada n’offre aucune protection à l’égard des droits de propriété. Nous devons y veiller au cas par cas, loi après loi. Je comprends les problèmes de processus et de procédure que vous venez d’expliquer. Ils sont très clairs, et je les comprends très bien. Néanmoins, c’est peut-être par erreur que l’on n’a pas changé «peu» par «doit». Je pense qu’on avait peut-être l’intention d’employer «doit» et que, par conséquent, ce ne serait pas un changement très compliqué puisque c’est tout ce que nous demandons.

La mesure n’est pas parfaite; il y a d’autres changements que nous souhaiterions. Toutefois, nous n’allons pas perdre du temps au sujet de ces autres changements. Pour ce qui est de celui-ci, toutefois, nous jugeons important que votre comité envisage sérieusement de changer ce seul mot car à notre avis, cela aurait une incidence considérable pour les Canadiens.

**Le sénateur Banks:** Il va de soi que je ne parlais pas de la cruauté envers les animaux, mais plutôt de la disparition d’animaux. Je me suis mis à parler tellement vite que j’ai fait un lapsus. Cependant, la même question et les mêmes arguments s’appliquent dans ce cas.

**M. Buis:** En tant que représentant de la Cattlemen’s Association, je n’ai pas à me soucier de savoir comment la Chambre votera. Je ne suis pas non plus ici pour vous dire comment vous acquitter de votre mandat. Je suis ici pour vous faire comprendre que les producteurs de bétail estiment qu’il s’agit là de changements importants. Je suppose que nous allons nous en remettre à vous. Cela dit, les changements que nous proposons revêtent suffisamment d’importance pour mériter qu’on les examine sérieusement.

**La présidente suppléante:** Comme il n’y a pas d’autres questions, ce sera tout, messieurs. Merci beaucoup.

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

**M. Stewart Elgie, juriste spécialiste des questions d’environnement:** Je vous remercie de m’avoir invité à prendre la parole devant le comité. C’est un grand soulagement et un plaisir de comparaître devant le comité sénatorial sur cette question. J’ai comparu devant

Environment Committee seven times in the past 10 years on proposed endangered species legislation. I spoke to three different bills that have become tantalizingly close to making it to this chamber but were snatched away at the last minute. Therefore there may be a tendency to think that there has been much debate about this bill for years and although it is not perfect, perhaps we should pass it and review it in five years.

That line of thinking may be true for many bills before this chamber but I would suggest that in this bill, the stakes are somewhat higher. If you make a mistake in the bill, you end up with more pollution and you may have greater effect on habitat. Those are serious consequences. The consequence of mistakes in Bill C-5 is extinction.

There is nothing more irreversible than extinction; it means not just impacts to health or the loss of an individual animal's life. It means the end of a species that has been evolving for millions of years on earth; a species whose DNA — one single strand — is more complex than all the volumes of the (*Encyclopaedia Britannica*) ever published.

The consequences of imperfection are high and for that reason, I would urge the committee to take close look at this bill. If you hold the view that there are things that need to be fixed, I would encourage you to go forward and fix them, notwithstanding the comments that Senator Banks has made. Few people in this country are more anxious to see this bill passed than I. I had less grey hair when this thing was first incubated and I would like to see this come into effect.

I suggest that this bill requires serious changes to ensure that five years from now we do not have more extinct Canadian species. Worldwide, we are in the middle of the largest extinction epidemic since the time of dinosaurs. The current rate of extinction is approximately ten thousand times the natural rate of extinction. Historically over geological times, scientists estimate that an average of two or three species went extinct each year. Currently, conservative scientists estimate that two to three species go extinct each hour, around the world. The culprit for 99 per cent of that acceleration is human activity. Canada is not immune to the problem. We have 402 species at risk — double the number since I first began testifying on this issue 10 years ago.

Why does it matter? I was asked that the first time I testified before a Commons committee. It is hard to give a complete answer. There are some practical reasons. Over 40 per cent of the medicines that we find in our pharmacies are derived from natural species, such as the Pacific yew in B.C. — which we used to cut indiscriminately as a weed — was found to contain Taxol, which

le Comité de l'environnement de la Chambre des communes à sept reprises au cours des dix dernières années sur des projets de loi concernant les espèces en voie de disparition. Je me suis prononcé au sujet de trois projets de loi différents qui sont venus terriblement prêts de se rendre au Sénat, mais qui ont été retirés à la dernière minute. Par conséquent, on pourrait peut-être en déduire que cette mesure a fait l'objet d'un débat approfondi au fil des années et que malgré qu'il ne soit pas parfait, nous devrions peut-être l'adopter et en faire un examen dans cinq ans.

Cette façon de voir les choses est peut-être juste dans le cas de nombreux projets de loi soumis à cette chambre, mais en l'occurrence les enjeux sont considérables. Si l'on fait une erreur dans le projet de loi, on peut se retrouver avec une pollution accrue et davantage d'effets négatifs sur l'habitat. Ce sont là des conséquences sérieuses. L'échec du projet de loi C-5 peut se traduire par la disparition d'espèces sauvages.

Il n'y a rien de plus irréversible que la disparition d'une espèce; cela va au-delà des effets sur la santé ou de la mort d'un animal. C'est la fin d'une espèce qui évolue depuis des millions d'années sur la terre; une espèce dont l'ADN — un seul brin — est plus complexe que tous les volumes de l'(*Encyclopédie Britannica*) jamais publiés.

Les conséquences de l'imperfection de la mesure sont sérieuses et, pour cette raison, j'invite le comité à l'examiner en profondeur. Si vous êtes d'avis que certaines choses doivent être corrigées, je vous invite instamment à aller de l'avant, en dépit des observations du sénateur Banks. Peu de personnes au Canada sont plus impatientes que moi de voir le projet de loi adopté. J'avais moins de cheveux gris lorsqu'on a donné le premier coup d'envoi à cette initiative et je souhaite vivement qu'elle se concrétise.

À mon avis, la mesure nécessite des changements substantiels si l'on veut être sûr qu'il n'y ait pas davantage d'espèces disparues au Canada d'ici cinq ans. À l'échelle internationale, nous traversons l'épidémie de disparition la plus importante depuis l'époque des dinosaures. Le taux actuel de disparition est approximativement 10 000 fois plus élevé que le taux naturel de disparition. Dans l'état des connaissances scientifiques, on pense que tout au long des temps géologiques, une ou deux espèces disparaissaient en moyenne chaque année. À l'heure actuelle, des scientifiques réputés pour leur prudence estiment que deux à trois espèces disparaissent toutes les heures dans le monde. Dans 99 p. 100 des cas, l'activité humaine est responsable de cette accélération. Le Canada n'est pas à l'abri du problème. Il y a dans notre pays 402 espèces en péril, soit le double de leur nombre depuis que j'ai commencé à témoigner sur cette question il y a dix ans.

Pourquoi est-ce important? Voilà ce qu'on m'a demandé la première fois que j'ai comparu devant un comité de la Chambre des communes. Il est difficile de fournir une réponse complète à cette question. Il y a certaines raisons pratiques. Plus de 40 p. 100 des médicaments que nous trouvons en pharmacie sont dérivés d'espèces naturelles. Ainsi, on a constaté que l'if

is now one of the leading drugs for fighting ovarian cancer. I could go on and give you many more examples.

Wildlife is an integral part of our national identity as Canadians. It is deeply rooted in us as a sense of pride and as something that unites us all from coast to coast. Canadians spend \$9 billion per year for wildlife-related activities, according to Statistics Canada, generating 200,000 jobs.

For me, the real reason goes deeper than that. Simply put, endangered species are nature's warning system. They represent the canary in the coalmine — indicative that the larger ecosystem is showing signs of collapse. When a beluga whale washes up on the shore of the St. Lawrence River in Quebec, so full of poisons that legally it must be disposed of as toxic waste, that is an indication that the St. Lawrence River and Great Lakes ecosystem that our children play in, from which we feed our cattle and near which humans live, is becoming too poisoned. We have to do something about it.

Endangered species are an indication of the ecosystem that ultimately supports our lives and that is the most compelling reason. The single biggest reason that we are losing species is not that we are killing them directly but that we are destroying their habitats — fields, forests and wetlands. It is estimated that we lose about 240 acres of habitat every hour in Canada — approximately 200 football fields.

I will advocate several key changes that enjoy broad base support, not only as you might expect by every wildlife organization in Canada but also by a broad spectrum of natural resource industries that have also joined hands to recommend reasonable changes. You have heard from some of them. More than 1,000 university scientists in Canada signed a joint letter on this issue to the Prime Minister. Members of the different political parties who are part of the House of Commons Environment Committee voted for the key changes that I will speak to today.

I have submitted a brief to leave with you. I have also submitted a documents package. Having met with literally hundreds of people about this bill, I found that a flow chart explaining what is going on with this bill has been helpful for putting some of the changes that are needed in context because it is a complex bill.

Tab 1 of that package has a simplified chart. The left-hand column shows the basic contents of the bill, listing, prohibiting direct harm, killing, recovery planning, and protection of habitat,

occidental, qui pousse en Colombie-Britannique et qu'on coupait à tort et à travers avant qu'il n'arrive à l'âge adulte, dans la mine contient du Taxol, l'une des drogues de pointe dans la lutte contre le cancer des ovaires. Je pourrais continuer sur ma lancée et vous donner bien d'autres exemples.

La faune fait partie intégrale de l'identité nationale des Canadiens. Elle est profondément ancrée en nous: c'est un sentiment de fierté, un élément rassembleur d'un océan à l'autre. Les Canadiens consacrent neuf milliards de dollars par an à des activités liées à la faune, d'après Statistique Canada, ce qui génère 200 000 emplois.

Pour moi, la véritable raison est plus profonde encore. C'est simple: les espèces en voie de disparition sont le système d'alarme de la nature. C'est un peu comme le canari dans la mine — un indice que l'écosystème dans son ensemble manifeste des signes d'épuisement. Lorsqu'une baleine blanche s'échoue sur les rives du fleuve Saint-Laurent à Québec, elle est tellement imprégnée de poisons que sur le plan juridique, on doit en disposer comme s'il s'agissait d'un déchet toxique. C'est un signe que le fleuve Saint-Laurent et l'écosystème des Grands Lacs où jouent nos enfants, où se nourrit notre bétail et à proximité duquel des êtres humains vivent est devenu trop empoisonné et qu'il faut réagir.

Les espèces en voie de disparition sont le baromètre de l'écosystème sur lequel reposent nos vies, et c'est là la raison incontournable pour laquelle il faut s'en soucier. Si nous perdons des espèces, ce n'est pas parce que nous les tuons directement, mais parce que nous détruisons leur habitat — champs, forêts et terres humides. D'après certaines estimations, nous perdons environ 240 acres d'habitat toutes les heures au Canada, ce qui représente approximativement une surface de la taille de 200 terrains de football.

Je vais préconiser plusieurs changements fondamentaux qui jouissent d'un vaste appui, non seulement auprès de toutes les organisations de protection de la faune au Canada, comme on pouvait s'y attendre, mais aussi de multiples acteurs du secteur des ressources naturelles qui ont fait front commun pour recommander des modifications raisonnables. D'ailleurs, certains de leurs représentants ont témoigné devant le comité. Plus de 1 000 scientifiques œuvrant dans les universités canadiennes ont apposé leur signature au bas d'une lettre collective adressée au premier ministre. Les députés de différentes formations politiques faisant partie du Comité de l'environnement de la Chambre des communes ont voté en faveur des changements clés dont je parlerai aujourd'hui.

J'ai présenté un mémoire que je vais vous laisser. J'ai aussi remis une trousse de documents. Après avoir rencontré littéralement des centaines de personnes au sujet de ce projet de loi, j'ai constaté qu'un graphique illustrant ses tenants et ses aboutissants était utile pour mettre en contexte certains des changements requis car c'est une mesure complexe.

Vous trouverez à l'onglet 1 de la trousse un graphique fort simple. Dans la colonne de gauche figurent les grandes lignes du projet de loi, processus d'inscription, interdiction de tuer ou de

which happens in a time sequence. You will see on the bottom that we separated species considered to federal jurisdiction from those considered to be under the safety net.

I will talk about a couple of key points. Obviously, the initiation of the bill is the listing process. I will not speak to this today, Ms. Smallwood will. If you go to the left of the chart, you will see what happens when species are considered federal species. Immediately after listing, there is a ban on killing a species on federal lands, an aquatic species or a migratory bird. There is also a ban on destroying a nest or a den of any of these species.

Following that, a recovery plan is initiated. The initial plan must be completed in one year. The House committee added that there must be a time limit for the action plan phase of the recovery plan. That time limit was taken out. To me it is contradictory to set an action plan with no time limits.

Another crucial aspect is that while the recovery plan is underway there would be ideally a negotiation of stewardship agreements private landowners and companies that would avoid the need for prohibitions.

Next is the most critical issue that I will talk about today. Habitat protection is the real thrust of the bill. Species on federal lands and aquatic species do get their habitat protected. However, there is no requirement for habitat protection for migratory birds. Despite the fact that they are acknowledged to be a species within federal responsibility, the bill takes an anomalous approach and says that cabinet may elect to protect them in the future, but unlike area of federal jurisdiction, there is no requirement for habitat protection.

I submit that that is the single most important weakness in this bill, and one that will likely lead to many migratory birds moving towards the brink of extinction, and some beyond the brink of extinction.

I totally support the idea of the stewardship and cooperative approach in this bill. One needs both carrots and sticks in order for legislation to be successful. One hopes that the carrots do most of the work. Without the stick, the certainty that legal protection will apply, the incentives and the carrot part of bill will not work as well.

The migratory birds section of the bill has only discretionary protection. There is very little doubt that the federal government has jurisdiction over migratory birds and their habitat. In this package you will see that we went to the highest source in the land. We retained the former Supreme Court Justice Gerard LaForest had written the court's last three judgments on the subject of the Constitution and the environment. I will not read it to you now but you could flip to tab 10 at some point.

harceler directement des espèces, planification du rétablissement et protection de l'habitat, qui s'inscrivent dans un ordre chronologique. Vous constaterez que nous avons séparé les espèces relevant de la compétence du gouvernement fédéral et celles relevant du filet de sécurité.

Je vais aborder deux points principaux. Évidemment, le projet de loi s'amorce avec le processus d'inscription. Je n'en parlerai pas aujourd'hui. Mme Smallwood le fera. À gauche du graphique, on peut voir ce qui se passe lorsqu'une espèce est considérée comme une espèce fédérale. L'interdiction de tuer une espèce sur le territoire domaniale, qu'il s'agisse d'une espèce aquatique ou d'un oiseau migrateur suit immédiatement l'inscription sur la liste. Il est également interdit de détruire la résidence, nid ou terrier, d'un individu de ces espèces.

Ensuite, on lance un programme de rétablissement. Le plan initial doit être finalisé en l'espace d'un an. Selon le comité de la Chambre, il convenait d'imposer un délai à la phase plan d'action du programme de rétablissement. Or, ce délai a été supprimé. Personnellement, je trouve contradictoire d'élaborer un plan d'action sans limite de temps.

Autre aspect crucial, pendant que le programme de rétablissement est en cours, on prévoit mener avec les entreprises et les propriétaires privés des négociations en vue de conclure des accords d'intendance qui permettraient d'éviter d'imposer des interdictions.

J'aborde maintenant l'enjeu le plus crucial de mon exposé d'aujourd'hui. La protection de l'habitat est le fer de lance du projet de loi. L'habitat des espèces vivant sur le territoire domaniale et des espèces aquatiques est protégé. Cependant, rien n'est prévu pour assurer la protection de l'habitat des oiseaux migrateurs. En dépit du fait qu'on reconnaît qu'il s'agit là d'une espèce relevant de la responsabilité du gouvernement fédéral, le projet de loi adopte une approche anormale, en ce sens qu'on précise que le Cabinet pourrait choisir de les protéger à l'avenir mais que contrairement à ce qu'on fait pour les espèces vivant sur le territoire domaniale, la protection de l'habitat n'est pas exigée.

À mon avis, il s'agit là de la plus importante lacune du projet de loi car elle amènera vraisemblablement de nombreux oiseaux migrateurs au bord de l'extinction, et certains n'y échapperont pas.

J'appuie sans réserve le principe de l'intendance et l'approche coopérative du projet de loi. Cependant, il faut qu'une loi fasse appel à la fois au bâton et à la carotte pour avoir du succès. Il faut espérer que la carotte suffira à faire le gros du travail. Mais sans bâton, c'est-à-dire la certitude que la protection juridique s'appliquera, la carotte et les incitatifs du projet de loi ne donneront pas d'aussi bons résultats.

La partie du projet de loi consacrée aux oiseaux migrateurs fait état d'une protection discrétionnaire seulement. Il est indéniable que le gouvernement fédéral a compétence sur les oiseaux migrateurs et leur habitat. Dans la trousse, vous constaterez que nous avons consulté la plus haute instance du pays. En effet, nous avons retenu les commentaires de l'ancien juge de la Cour suprême Gérard LaForest qui avait rédigé les trois derniers jugements de la cour au sujet de la Constitution et de l'environnement. Je ne vais pas vous

Mr. LaForest, and his colleague, Mr. Dale Gibson, one of the top constitutional scholars, noted that parliament's jurisdiction to deal with migratory birds and habitat is extensive and almost undoubted. They support that at length. The Canadian Bar Association agrees with that view. The federal government has taken a different approach in the act.

The federal government has provided protection for the nest or den of the migratory bird, but not for the other habitat areas on which it depends. On this slide you will see that a species called a "marbled murrelet," which is a threatened bird species, spends the daytime on the water of Pacific coast. It has an odd life cycle. It nests on mossy limbs several hundred feet up old growth forest trees. At the first light of dawn, it flies out from that limb to the water and flies back just after sunset.

The only way to find the nest of one of these birds is to peer up at sunrise into the canopy of an old-growth forest and hope to see a small silhouette off a tree, guess from which tree it flew, shimmy up that tree and look for a teacup-sized impression in the moss. After years of looking, one had not been found until 1989. However, we knew that their numbers were dropping because their number on the waters was dropping.

Researchers at the University of Victoria spent the summer of 1989 looking for these birds. You can see the rope they were using to climb up a tree in the early morning. Can you see that little depression with the white ring around it? That is the first marbled murrelet nest found in Canada. They saw dozens of other marbled murrelets circling in the treetops above the nest, but they could not find the nest. They kept missing the nests, but they knew they were nesting there.

The company, under law, only protected the nesting tree and a small buffer around it. They clear-cut much of the remaining area although it was known that these endangered birds were nesting. Fortunately the area was turned into a park, and the murrelet is surviving in that area.

The story made the front page of the *New York Times* two years ago. That article is at tab 12 of my document. The article noted Canada's failure to protect migratory birds that are endangered and shared with the United States. It shows a photograph of a solitary marbled murrelet nest in a clear-cut area. This is "protection" of a nest. This is what this bill is requiring for Canada's 20 endangered and threatened migratory bird species, which we all recognize are on the path to extinction. I can assure

en faire lecture maintenant, mais vous pourrez en prendre connaissance à loisir à l'onglet 10. M. LaForest, et son collègue, M. Dale Gibson, l'un des plus éminents constitutionnalistes du pays, ont noté que la compétence du Parlement à l'égard des oiseaux migrateurs et de leur habitat est d'une grande portée et pratiquement incontestable. Ils l'appuient sans réserve. D'ailleurs, l'Association du Barreau canadien est d'accord avec cette opinion. Néanmoins, le gouvernement fédéral a adopté une approche différente dans ce texte législatif.

Le gouvernement fédéral a établi une protection pour la résidence, nid ou terrier, de l'oiseau migrateur, mais pas pour les autres aires dont dépend son habitat. Sur cette diapositive, vous voyez qu'une espèce appelée «guillemot marbré», qui est une espèce d'oiseaux en péril, passe ses journées sur l'eau le long de la côte du Pacifique. Cet oiseau a un curieux cycle de vie. Il niche sur des branches moussues à plusieurs centaines de pieds de hauteur, dans des forêts de vieux peuplements. Aux premières lueurs de l'aube, il s'envole vers l'eau et ne revient à son nid qu'après le coucher du soleil.

Le seul moyen de trouver le nid de l'un de ces oiseaux, c'est de se promener à l'aube dans une forêt ancienne et de scruter la voûte de verdure au-dessus de nos têtes, dans l'espoir d'apercevoir une petite silhouette s'envoler d'un arbre, de deviner de quel arbre l'oiseau est parti, de grimper dans l'arbre et de chercher un creux dans la mousse de la taille d'une tasse de thé. Ce n'est qu'après avoir cherché pendant des années qu'on a réussi à en trouver un en 1989. Nous savions toutefois que ces oiseaux étaient moins nombreux parce qu'on en voyait moins sur l'eau.

Des chercheurs de l'Université de Victoria ont passé l'été de 1989 à chercher ces oiseaux. Vous pouvez voir ici le cordage qu'ils utilisaient pour grimper dans un arbre très tôt le matin. Voyez-vous cette petite dépression encerclée de blanc? C'est le premier nid de guillemots marbrés trouvé au Canada. Ils ont vu des dizaines d'autres guillemots marbrés tourner en cercle au-dessus des arbres, mais ils n'arrivaient pas à trouver le nid. Même s'ils ne trouvaient pas les nids proprement dit, ils savaient que ces oiseaux nichaient là-haut.

La compagnie forestière, en application de la loi, a protégé seulement l'arbre de nidification et une petite zone tampon autour. Les travailleurs ont coupé à blanc une bonne partie du secteur, même si l'on savait que ces oiseaux en péril y nichaient. Heureusement, ce secteur a ensuite été transformé en un parc et le guillemot marbré survit dans la région.

Cette histoire a été publiée en première page du *New York Times* il y a deux ans. Vous trouverez cet article à l'onglet 12 de mon document. On signalait dans l'article que le Canada ne protège pas des oiseaux migrateurs qui sont en voie de disparition et qui sont partagés avec les États-Unis. On y voit une photographie d'un nid de guillemots marbrés solitaires dans un secteur de coupe à blanc. C'est ce qu'on appelle la «protection» d'un nid. C'est ce que ce projet de loi exige pour les 20 espèces

you that such protection will not prevent them from going over the brink.

I urge you to think seriously about that and take into consideration that not only I, but the Forest Products Association of Canada, the Mining Association of Canada and the members of the Endangered Species Task Force — including the Federation of Agriculture, the Association of Petroleum Producers and the Fisheries Council — have all recommended that migratory bird habitat protection be dealt with as a federal matter.

This bill will not have significant impact. It is similar to the Fisheries Act whereby the federal government has responsibility over fish under the Constitution. That responsibility extends to the habitat of the fish — when that habitat includes shoreline areas that may be provincial or private lands. That provision has been in the Fisheries Act since 1977 and it has not brought the world to a grinding halt.

The same thing is needed for migratory birds. If we do not do this, that Canada will be the weak link in the NAFTA countries. Both the Mexican and American endangered species acts include mandatory protection for the habitats of migratory species that we share with those other countries. Canada will be failing to meet its ethical and legal obligations to our North American partners.

I am conscious of the time, so I will wrap up quickly. I talked about other issues in my brief.

**The Chairman:** Nobody would want you to leave out anything because of the time. I promise you.

**Mr. Elgie:** I appreciate that, and I recognize it is getting late for all of us. The chair of the committee in the other place is more direct than you in indicating that witnesses should move on.

**The Chairman:** In the Senate, we want to hear what you have to say.

**Mr. Elgie:** I will oblige then. Thank you very much sir.

The second issue is that of the safety net. If you refer to the chart at tab 1, you will appreciate the critical importance of the safety net.

The safety net is doing most of the work in this bill. Migratory birds represent about 10 per cent of the listed species that we have. The safety net deals with approximately 60 per cent of Canada's 402 endangered and threatened species at risk. These are species that are not on federal land or considered aquatic or migratory birds. In such case, the approach taken is to make the provinces primarily responsible for dealing with the species — which in Canadian federation is a defensible approach. However, I submit that the weakness is that the safety net is so unclear and so lacking in strength that there is very little chance it will ever be invoked. We run the real risk that neither order of government

d'oiseaux migrateurs en voie de disparition et menacées du Canada, espèces qui, nous le reconnaissons tous, sont en bonne voie d'extinction. Je peux vous assurer qu'une telle protection ne les empêchera pas de disparaître à tout jamais.

Je vous exhorte à réfléchir sérieusement à cela et à prendre en considération que non seulement moi, mais aussi l'Association des produits forestiers du Canada, l'Association minière du Canada et les membres et le Groupe de travail sur les espèces en danger de disparition, y compris la Fédération de l'agriculture, l'Association des producteurs et le Conseil des pêches — tous ont recommandé que la protection de l'habitat des oiseaux migrateurs soit assurée par les autorités fédérales.

Ce projet de loi n'aura pas beaucoup d'impact. Il est semblable à la Loi sur les pêches par laquelle le gouvernement fédéral s'acquitte de la responsabilité qui lui est confiée par la Constitution dans le domaine du poisson. Cette responsabilité s'étend à l'habitat du poisson, même quand cet habitat englobe des zones riveraines qui peuvent être des terres provinciales ou privées. Cette disposition fait partie de la Loi sur les pêches depuis 1977 et cela n'a pas été la fin du monde.

Il faut faire la même chose pour les oiseaux migrateurs. Si nous ne le faisons pas, le Canada deviendra le maillon faible des pays de l'ALENA. Les lois mexicaine et américaine sur les espèces en danger de disparition prévoient une protection obligatoire de l'habitat des espèces migratoires que nous partageons avec ces deux autres pays. Le Canada ne remplira pas ses obligations éthiques et légales envers nos partenaires nord-américains.

Je sais que le temps file et je vais donc m'arrêter là. J'aborde d'autres questions dans mon mémoire.

**Le président:** Personne ne voudrait que vous omettiez quoi que ce soit à cause des contraintes de temps. Je vous le promets.

**M. Elgie:** Je vous en remercie, et je sais qu'il se fait tard pour tout le monde. Le président du comité de l'autre endroit est plus direct que vous quand il demande aux témoins d'en terminer.

**Le président:** Au Sénat, nous voulons entendre ce que vous avez à dire.

**M. Elgie:** Dans ce cas, je vais poursuivre. Merci beaucoup, monsieur.

La deuxième question est celle du filet de sécurité. Si vous vous reportez au graphique qui figure à l'onglet 1, vous comprendrez l'importance critique du filet de sécurité.

C'est le filet de sécurité qui constitue l'élément essentiel de ce projet de loi. Les oiseaux migrateurs représentent environ 10 p. 100 des espèces inscrites sur la liste que nous avons au Canada. Le filet de sécurité traite d'environ 60 p. 100 des 402 espèces en voie de disparition et menacées au Canada. Ce sont des espèces qui ne vivent pas sur le territoire domaniale fédéral ou qui ne sont pas considérées aquatiques ou migratoires. En pareil cas, l'approche que l'on a adoptée consiste à rendre les provinces responsables au premier chef de la protection de l'espèce, ce qui est une approche défendable, dans la fédération canadienne. Je soutiens toutefois que le point faible, c'est que le

will protect endangered species. They will be caught in a shell game or turf war of who has the right to protect them as opposed to the real issue, which is who is going to protect them.

I can assure you that most Canadians and certainly the wildlife do not care whether that person protecting them has a provincial or federal flag. They want to know that this bill ensures that one way or another, these species will be protected. This bill does not provide that insurance.

This bill notes that if a province is not effectively protecting the endangered species or its habitat, the federal minister shall recommend that cabinet bring in a regulation applying federal protection. However, cabinet has complete discretion on whether to act on that recommendation.

Perhaps you have seen this chart before. I am the author of it. At tab 3 our research on how similar powers in other federal statutes have been used taking a similar approach. Canada Wildlife Act, the Canadian Environment Assessment Act, the Canada Water Act, and the Clean Air Act all have similar provisions saying that where there is an interprovincial or an international environmental issue, the federal cabinet has discretionary authority to bring in measures in the absence of provincial effective action. What you see going back 27 years for the Wildlife Act and 30 years for the Water Act and Clean Air Act is that these provisions have never been used.

I can assure you that a number of serious interprovincial and international air quality, water quality and environmental assessment issues have occurred. I would be happy to give examples if anyone wants to know.

Under the Wildlife Act, for the past 27 years, they had the discretionary power to bring in protection for endangered species. This committee will by now be aware that there have been some problems facing endangered species during those 27 years, and no action has been taken.

The track record of action in these discretionary federal-provincial clauses has been very weak. I submit that if the federal government currently lacks the will to indicate that it will act when difficult issues are to arise, it is much less likely that when those issues actually arise that they will have the will at that time.

Whether the provinces are, in fact, effectively protecting endangered species is a huge and complex issue. The fact that the list is growing longer and that more species are being lost

filet de sécurité est tellement peu clair et manque tellement de solidité qu'il y a très peu de chance qu'il soit jamais invoqué. Il est très possible que les espèces en voie de disparition ne seront protégées par ni l'un ni l'autre des deux ordres de gouvernement. Les autorités se livreront à un petit jeu des gobelets ou à une guerre de fiefs pour décider qui a le droit de protéger les espèces, au lieu de s'attaquer au nœud du problème, c'est-à-dire qui va les protéger.

Je peux vous assurer que la plupart des Canadiens et, assurément, les animaux sauvages se fichent éperdument de savoir que la personne qui les protège agite un drapeau provincial ou fédéral. Les gens veulent savoir que ce projet de loi garantira d'une manière ou d'une autre que ces espèces seront protégées. Le projet de loi ne donne pas cette assurance.

Ce projet de loi stipule que si une province ne protège pas efficacement l'espèce en voie de disparition ou son habitat, le ministre fédéral recommande au Cabinet de prendre un règlement pour appliquer la protection fédérale. Cependant, le Cabinet n'est pas tenu de suivre cette recommandation, son pouvoir est purement discrétionnaire.

Peut-être avez-vous déjà vu ce graphique. J'en suis l'auteur. À l'onglet 3, nous illustrons le fruit de nos recherches sur la façon dont des pouvoirs semblables dans d'autres lois fédérales ont été utilisés en adoptant une approche semblable. La Loi sur les espèces sauvages au Canada, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, la Loi sur les ressources en eau du Canada et la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique ont toutes des dispositions semblables stipulant qu'en cas de conflit environnemental interprovincial ou international, le Cabinet fédéral a le pouvoir discrétionnaire de prendre des mesures en l'absence d'interventions provinciales efficaces. Ce que l'on constate, même en remontant 27 ans en arrière dans le cas de la Loi sur la faune et 30 ans en arrière dans le cas des lois sur les ressources en eau et sur la lutte contre la pollution atmosphérique, c'est que ces dispositions n'ont jamais été utilisées.

Je peux vous assurer qu'un certain nombre de graves conflits interprovinciaux et internationaux ont surgi relativement à la qualité de l'air, de l'eau et de l'évaluation environnementale. Je me ferai un plaisir d'en donner des exemples à quiconque est intéressé.

Aux termes de la Loi sur les espèces sauvages au Canada, depuis 27 ans, les autorités ont le pouvoir discrétionnaire de protéger les espèces en voie de disparition. Les membres du comité doivent maintenant être au courant qu'il y a eu certains problèmes mettant en cause des espèces en voie de disparition au cours de ces 27 années, mais rien n'a jamais été fait.

Le bilan est très peu reluisant pour ce qui est d'invoquer ces dispositions discrétionnaires en cas de divergences fédérales-provinciales. Je soutiens que si le gouvernement fédéral n'a pas actuellement la volonté de dire qu'il agira si des difficultés surgissent, il est encore beaucoup moins probable qu'il aura la volonté d'agir lorsque ces problèmes surgiront véritablement.

Quant à savoir si les provinces protègent effectivement les espèces en voie de disparition, c'est une question complexe et d'une vaste portée. Le fait que la liste s'allonge et que de plus en

indicates that collectively we are not doing a good enough job. However, at tab 4 you see one issue alone — and that is how they have done on listing.

In the left-hand column you see the number of species in each province that COSEWIC — the federal-provincial body of science experts that lists our species at risk — has identified as endangered or threatened. You then see the percentage of species that have been legally listed in those provinces' endangered species acts. You see there is a range, but only one is over 50 per cent, which is New Brunswick. Collectively, the total is about one-third. Nova Scotia will be the one exception, because its act says that any species COSEWIC lists will be listed under its act automatically.

My point is that the provinces have not even listed two-thirds of the species that COSEWIC tells us are endangered, which forecloses any possibility of protective action.

I will not take you through it, but if you are interested, there is a federal-provincial agreement where all jurisdictions commit to passing endangered species legislation with 12 minimum elements. Tab 8 there is a report card ranking how each jurisdiction has done in meeting each of those commitments. You will notice that the best grade of all is a C plus. British Columbia has no endangered species legislation and has indicated it will not pass such legislation. Alberta has no endangered species legislation other than a very discretionary single clause in the Wildlife Act, and will not change that. Only 6 of 13 provinces and territories have endangered species laws, even though they signed an accord in 1996 committing that all of them would have such legislation, and four had signed already at that point.

Therefore, to say that we will leave it up to the provinces to take care of endangered species protection, I believe all the evidence suggests that that is just not going to happen. I hope it happens. There is nothing I would like more than for the federal government never to have to invoke the safety net; however, the realist in me says that will not happen.

There are really three changes required now to make the bill effective. The first one is very simple: When a province is not protecting an endangered species or its habitat, it should say the safety net “must” be invoked, not “may.” Even if you do not want to go that far, there are two simple changes that would at least build in greater accountability. The house committee tried to make one, and that is to indicate criteria for measuring whether or not a province is, in fact, effectively protecting endangered species habitat. This helps everyone because it means that the safety net will not be applied arbitrarily. It will be consistent, because there will be criteria.

plus d'espèces disparaissent indique que, collectivement, nous ne faisons pas du bon travail. Cependant, à l'onglet 4, vous pouvez voir ce qui a été fait sur le point précis de l'inscription sur la liste.

Dans la colonne de gauche, vous voyez le nombre d'espèces dans chaque province que le COSEPAC, l'organisme fédéral-provincial d'experts scientifiques qui inscrit sur la liste nos espèces en péril, a identifiées comme étant en voie de disparition ou menacées. On voit ensuite le pourcentage d'espèces qui ont été légalement inscrites dans les lois de ces provinces sur les espèces en voie de disparition. Vous voyez qu'il y a des variations, mais une seule province se situe à plus de 50 p. 100, nommément le Nouveau-Brunswick. Collectivement, l'ensemble des provinces se situe à peu près à un tiers. La Nouvelle-Écosse est la seule exception, parce que sa loi stipule que toute espèce inscrite par le COSEPAC est automatiquement inscrite aux termes de la loi.

Mon argument est que les provinces n'ont même pas inscrit les deux tiers des espèces qui, d'après le COSEPAC, sont en voie de disparition, ce qui exclut toute possibilité d'intervention protectrice.

Je ne vais pas passer la liste en revue, mais si cela vous intéresse, il y a une entente fédérale-provinciale aux termes de laquelle toutes les instances s'engagent à adopter une loi sur les espèces en voie de disparition comportant au minimum 12 éléments. À l'onglet 8, on trouve un bulletin donnant une appréciation des efforts déployés par chaque instance pour respecter chacun de ces engagements. Vous remarquerez que la meilleure note de toutes est un C plus. La Colombie-Britannique n'a aucune loi sur les espèces en voie de disparition et a fait savoir qu'elle n'adopterait aucune mesure de ce genre. L'Alberta n'a pas de loi sur les espèces en voie de disparition, sinon une seule et unique disposition discrétionnaire dans la Loi sur les animaux sauvages, et elle refuse de modifier cette situation. Seulement six des treize provinces et territoires ont des lois sur les espèces en voie de disparition, même si tous ont signé un accord en 1996 par lequel on s'engageait à légiférer en ce sens, et quatre avaient déjà signé à ce moment-là.

Par conséquent, il ne faut pas s'en remettre aux provinces pour protéger les espèces en voie de disparition. La preuve démontre que cela n'arrivera tout simplement pas. J'espère que cela va arriver. Je serais absolument ravi que le gouvernement fédéral n'ait jamais à invoquer le filet de sécurité; cependant, je suis assez réaliste pour savoir que cela n'arrivera pas.

En fait, il faudrait apporter trois changements au projet de loi pour le rendre efficace. Le premier est très simple: quand une province ne protège pas une espèce en voie de disparition ou son habitat, il faudrait dire que le filet de sécurité «doit» être invoqué, et non pas «peut». Même si vous ne voulez pas aller aussi loin, il y a deux changements très simples qui permettraient au moins d'obtenir une meilleure reddition de comptes. Le comité de la Chambre a essayé d'en apporter un, à savoir indiquer des critères permettant de mesurer si une province protège effectivement l'habitat d'une espèce en voie de disparition. Cela aiderait tout le monde parce que le filet de sécurité ne serait pas appliqué arbitrairement. Ce serait uniforme, parce qu'il y aurait des critères.

The second change is a requirement for accountability: That the minister must give reasons for his or her determination as to whether or not the province is, in fact, protecting habitat. Therefore, at least the reasons will be out in the open.

As I say, the real concern is not undue intrusion; the real concern is neither level of government protecting a species that is on its way to extinction. That is a very hard thing to explain to Canadians.

I will not go further. I would like to talk about compensation; however, I suspect that there may well be some questions on that issue. Let me leave that because it is an issue, I suspect, that is of interest to folks, and I do not want to take up Ms. Smallwood's time.

Those are the two main points. There are two or three others that are in my brief on page 1, and I am happy to entertain questions on them.

I will finish by saying that this bill presents a remarkable opportunity to do something good for Canadians — something that will unite us. It is one of those rare things that will make us feel pride in a way that we all do about our wild places and wild species. It is an investment in the future of Canada and in a future that still has grizzly bears, Beluga whales and marbled murrelets living in the wild.

You have an opportunity and a responsibility to do all that you can ensure that that future vision is realized. If I can be of any assistance, I would be happy to.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Elgie.

Would you prefer Ms. Smallwood to speak and then do questions?

**Mr. Elgie:** By all means, I believe that I have intruded on her time as it is.

**Ms. Kate Smallwood, Director, Endangered Species Programme, Sierra Legal Defence Fund:** I am absolutely delighted to be here before the Senate on a Canadian endangered species bill. I have been working on this since 1996, and as with Mr. Elgie, have testified before the House Environment Committee on each of the other bills. I am delighted to be here.

Today, I want to briefly focus on two things. First, I would like to respond to two issues that have been front-and-centre before this committee, and we have heard both of them in the earlier panel. Second, I would like to propose the limited changes we are seeking to this bill that we feel, if made, will significantly improve the bill as it now stands.

Dealing first with the two key issues that have been put before this committee, the first one I would like to respond to is compensation, and the second one, which Senator Banks raised earlier, is that if the Senate makes any changes to this bill, the government will kill it.

Le deuxième changement est l'exigence de rendre des comptes: faire en sorte que le ministre soit tenu d'indiquer les raisons de sa décision à savoir si la province protège effectivement l'habitat. Ainsi, les raisons seraient au moins du domaine public.

Je le répète, ce qui est vraiment préoccupant, ce n'est pas l'ingérence indue; ce qui est vraiment préoccupant, c'est que ni l'un ni l'autre des niveaux de gouvernement ne protège une espèce qui est en voie de disparition. Voilà ce qu'il est très difficile d'expliquer aux Canadiens.

Je n'irai pas plus loin. Je voudrais parler de l'indemnisation; je soupçonne toutefois que l'on pourrait bien avoir des questions là-dessus. Je vais donc laisser cela de côté parce que je crois que c'est un aspect qui intéresse les gens et je ne voudrais pas empiéter sur le temps de Mme Smallwood.

Voilà donc les deux principaux points. Il y en a deux ou trois autres dans mon mémoire, à la page 1, et je me ferai un plaisir de répondre aux questions sur ces points.

Je vais terminer en disant que ce projet de loi présente une remarquable occasion de faire quelque chose de bien pour les Canadiens, quelque chose qui va nous unir. C'est l'une des rares fois où nous avons la chance de prendre une initiative dont nous serons fiers, de la même manière que nous sommes tous fiers de nos grands espaces et de notre nature sauvage. C'est un investissement dans l'avenir du Canada, dans un avenir où il y aura encore des ours grizzly, des baleines belouga et des guillemots marbrés dans la nature sauvage.

Vous avez l'occasion et la responsabilité de faire tout en votre pouvoir pour que cette vision de l'avenir se réalise. Si je peux vous être le moins utile, cela me ferait grandement plaisir.

**Le président:** Merci, Monsieur Elgie.

Préféreriez-vous que Mme Smallwood prenne d'abord la parole, après quoi on passerait aux questions?

**M. Elgie:** Absolument, je crois que j'ai déjà assez empiété sur son temps.

**Mme Kate Smallwood, directrice, Programme des espèces en voie de disparition, Sierra Legal Defence Fund:** Je suis absolument ravie de témoigner ici devant le Sénat au sujet d'un projet de loi sur les espèces en voie de disparition au Canada. Je travaille à ce dossier depuis 1996 et, à l'instar de M. Elgie, j'ai déjà témoigné devant le Comité de l'environnement de la Chambre sur chacun des autres projets de loi. Je suis ravie d'être ici.

Aujourd'hui, je voudrais aborder brièvement deux éléments. Premièrement, je voudrais donner mon point de vue sur les deux questions qui ont focalisé l'attention du comité, et ces deux questions ont d'ailleurs été abordées par le groupe précédent. Deuxièmement, je voudrais proposer des changements limités à ce projet de loi; nous estimons que ces amendements amélioreraient considérablement le projet de loi.

Je vais traiter d'abord des deux questions clés dont le comité a été saisi. La première est celle de l'indemnisation, et la deuxième, que le sénateur Banks a soulevée tout à l'heure, est le fait que si le Sénat apporte le moindre changement à ce projet de loi, le gouvernement va le torpiller.

I know from the earlier transcripts that the issue of compensation has been significant in particular for Senator Spivak, Senator Milne, Senator Kenny, and Senator Baker. What I am deeply concerned about is that the Senate's heavy focus on compensation is based on a significant misunderstanding of how Bill C-5 will actually work on the ground.

In particular, I am concerned with three key things. The first one, as Peter Pearce outlined in great detail and nauseam in his report on compensation, is that the whole bill is structured around an approach of voluntary collaborative efforts first followed by the limited federal regulation in federal jurisdiction. In other words, the approach is heavily weighted to the carrot.

The second key thing to focus on is that the basic prohibitions in the bill, clauses 32 and 33, you cannot harm the species or its residents, and the critical habitat prohibition in clause 58, are limited to federal jurisdiction only. The chances of this bill ever applying on private land are remote in the extreme, unless the subject is on federal lands, in federal waters, an aquatic species or one of the species of migratory birds protected under the Migratory Bird Convention Act. There are 35 species of migratory birds under Migratory Bird Convention Act that are on the COSEWIC list, 20 of those are in a category that the prohibitions will apply to under the bill.

We are talking in terms of the basic prohibitions of application to private land only if it is an aquatic species or 20 species of migratory bird. When you get to critical habitat, as Mr. Elgie said, there is no mandatory protection for those 20 birds species off federal land. When will this bill apply with the key prohibitions? It will apply federal land, federal lands, aquatic species and, in the case of critical habitat, that is it.

Third, if you go down the tier, the overall approach is collaborative first, regulatory second. Second tier is if it is regulatory. It is very limited; it is federal jurisdiction only. If you get to that rare occasion when this bill does apply on private land, the bill has adopted a "no-surprises" approach to critical habitat. You will not have a landowner that gets surprised that critical habitat is protected on his property. Why? Because of the approach under the bill.

"Critical habitat" as defined in clause 2, means a critical habitat that is identified in a recovery strategy or an action plan. What is involved in the identification of that habitat is a

Je sais pour avoir lu le compte rendu des séances précédentes que la question de l'indemnisation a été soulevée notamment par les sénateurs Spivak, Milne, Kenny et Baker. Ce qui m'inquiète profondément, c'est que si le Sénat insiste tellement sur la question de l'indemnisation, c'est à cause d'un profond malentendu quant à la manière dont le projet de loi C-5 va être appliqué en réalité sur le terrain.

Je suis notamment préoccupé par trois éléments clés. Le premier, comme Peter Pearce l'a exposé en long et en large dans son rapport sur l'indemnisation, c'est que tout le projet de loi est structuré en fonction d'une approche d'efforts déployés volontairement et en collaboration, suivi d'une réglementation fédérale limitée applicable à tout ce qui est de ressort fédéral. Autrement dit, entre la carotte et le bâton, on a choisi la carotte.

Le deuxième élément clé, c'est que les interdictions de base du projet de loi, les articles 32 et 33, stipulant qu'il est interdit de nuire à une espèce ou à sa résidence, et l'interdiction relative à la destruction de l'habitat essentiel, qui figure à l'article 58, sont d'une application limitée au domaine fédéral. Les chances que ce projet de loi ne s'applique jamais à des terres privées sont extrêmement minimes, à moins que le sujet ne se trouve sur des terres fédérales, dans les eaux fédérales, qu'il s'agisse d'une espèce aquatique ou de l'une des espèces d'oiseaux migrateurs protégés aux termes de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Il y a 35 espèces d'oiseaux migrateurs visés par la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs qui sont inscrites sur la liste du COSEPAC, dont 20 sont dans une catégorie à laquelle s'appliqueront les interdictions énoncées dans le projet de loi.

Il s'agit des interdictions générales s'appliquant à des terres privées uniquement si une espèce aquatique ou 20 espèces d'oiseaux migrateurs sont en cause. Cependant, pour ce qui est de l'habitat essentiel, comme M. Elgie l'a dit, il n'y a aucune protection obligatoire pour les 20 espèces d'oiseaux dont l'habitat se trouve sur le territoire domaniale. Quelles seront les modalités d'application de ces interdictions générales dans le projet de loi? Elles s'appliqueront aux terres domaniales, aux terres fédérales, aux espèces aquatiques et, pour ce qui est de l'habitat essentiel, on ne va pas plus loin.

Troisièmement, si l'on poursuit, l'approche globale est axée, dans un premier temps, sur la collaboration et, dans un deuxième temps, sur la réglementation. La deuxième partie vise l'option réglementation. Son champ d'application est très limité puisqu'il est circonscrit à la compétence fédérale seulement. Et si l'on en arrive à cette rare occasion où le projet de loi s'applique à des terres privées, on adopte une approche «sans surprise» en ce qui concerne l'habitat essentiel. Aucun propriétaire foncier ne sera étonné d'apprendre que l'habitat essentiel est protégé sur sa propriété. Pourquoi? En raison de l'approche adoptée dans le projet de loi.

Selon la définition de l'article 2, «habitat essentiel» signifie un habitat désigné comme tel dans un programme de rétablissement ou un plan d'action. Or, le processus d'identification de cet

mandatory consultation process with landowners. Landowners, if they are directly affected, will be involved in defining that critical habitat.

Additionally, once that critical habitat has been defined, if on the very rare situation it applies on their land, the landowner has a three-month window before the prohibitions in clause 58 kick in. There is a 180-day process that applies on the various categories of federal jurisdiction in that section before critical habitat will be protected. You would have to be fast asleep or virtually dead as a landowner to miss out on the fact that critical habitat is going to be protected on your land.

I would be happy to elaborate on any of these points further.

Another matter that was very heavily emphasized in Peter Pearce's report is that if you change the compensation provision in this bill from a discretionary provision to a mandatory one, so that you extend mandatory compensation to a regulatory restriction versus actual expropriation, we are looking at a substantial shift in Canadian policy around compensation.

Currently — as was acknowledged by the Cattlemen's Association, and I believe the Real Estate Association as well — for offences of strict liability in Canadian environmental law, it is standard practice that compensation is applied only in cases of expropriation; it is not applied in cases of regulatory restriction. Peter Pearce goes into the reasons for that. He documents clearly that, if you change that with this bill, it will be a substantial and fundamental shift in Canadian policy, and one certainly that we are opposed to.

Again, I am happy to elaborate on any aspects related to compensation further.

Dealing with the second issue that Senator Banks raised earlier, which is that this Senate committee cannot consider any changes to this bill because, if you make any changes, the bill would be killed, I have but two words to say to you on that, and they are these: Bah, humbug!

I have been working on endangered species legislation since 1996. We have heard this argument from Minister David Anderson or David Anderson's office since what was originally Bill C-33 and now is Bill C-5 began. I have got quotes here, if you want me to go through them, from Minister Anderson both prior to and after the House of Commons Environment Committee amended the bill, and now you are hearing the same argument.

To say that the government is crying wolf on this issue is an understatement. Minister Anderson went on the record saying that the bill could not be destabilized. For example, before the House of Commons Environment Committee on September 19, 2000 he said, "What I said — and I stand by every bit of what

habitat exige une consultation incontournable avec les propriétaires fonciers. Ces derniers, s'ils sont directement touchés, participeront à la définition de cet habitat essentiel.

En outre, une fois qu'un habitat essentiel a été défini, dans les cas très rares où leurs terres seraient en cause, les propriétaires fonciers ont un créneau de trois mois avant que n'entrent en vigueur les interdictions prévues à l'article 58. Un processus de 180 jours s'applique aux diverses catégories ressortissant à la compétence fédérale dans cet article, avant que l'habitat essentiel soit protégé. Il faudrait qu'un propriétaire foncier soit profondément endormi ou pratiquement mort pour ne pas savoir qu'un habitat essentiel sera protégé sur sa terre.

Si vous le voulez, je vous donnerai volontiers plus de détails sur ces points.

Dans son rapport, M. Peter Pearce insiste énormément sur une autre question. Si l'on modifie la disposition du projet de loi relative à l'indemnisation pour en faire une disposition obligatoire et non plus discrétionnaire, on se trouve à assortir d'une indemnisation obligatoire une restriction réglementaire par opposition à une expropriation, ce qui représente un changement de fond dans la politique canadienne en matière d'indemnisation.

À l'heure actuelle, comme l'ont fait remarquer les représentants de la Cattlemen's Association ainsi que de l'Association canadienne de l'immeuble, si je ne m'abuse — pour ce qui est des infractions de responsabilité stricte dans le droit environnemental canadien, il est pratique courante que l'indemnisation s'applique uniquement dans les cas d'expropriation; elle ne s'applique pas dans les cas d'une exigence réglementaire. M. Peter Pearce en explique les raisons. Arguments à l'appui, il démontre clairement qu'en apportant un changement de cette nature dans le projet de loi, on se trouve à modifier de façon substantielle et fondamentale la politique canadienne, ce à quoi nous sommes assurément opposés.

Encore une fois, je pourrais vous donner de plus amples explications sur un aspect ou l'autre de l'indemnisation.

Pour en venir à la deuxième option du sénateur Banks tout à l'heure, selon laquelle le comité sénatorial ne devrait pas envisager d'apporter des changements au projet de loi sous prétexte que ce dernier pourrait être torpillé, je n'ai qu'une chose à dire: balivernes!

Je travaille sur la législation sur les espèces en danger de disparition depuis 1996. Nous avons entendu cet argument dans la bouche du ministre David Anderson et de son entourage depuis l'époque du projet de loi C-33, qui est maintenant le projet de loi C-5. J'ai ici des citations des propos tenus par le ministre Anderson, si cela vous intéresse, avant et après que le Comité de l'environnement de la Chambre des communes a amendé le projet de loi. Et voilà que maintenant, on nous serine le même argument.

Le gouvernement crie au loup dans cette affaire, c'est le moins qu'on puisse dire! Le ministre Anderson a déclaré officiellement que le projet de loi ne pouvait être déstabilisé. Par exemple, lors de sa comparution devant le Comité de l'environnement de la Chambre des communes, le 19 septembre 2000, il a dit: «Ce que

I said — is that I cannot allow this bill to be destabilized by amendments that will destroy the intention of the bill.” Then he elaborated on some of that.

The House of Commons Environment Committee, as you know, made extensive amendments to this bill. We had heard that if any amendments were made the sky would fall and the bill would die. Not only did the bill not die, the government itself proactively made amendments to the bill — for example, the National Aboriginal Council, the listing amendment, and amendments related to federal jurisdiction.

The government is crying wolf. My advice to you is not to be suckered. Even if you buy the argument that the government will kill the bill, I now approach this committee as senators. The Senate is the house of sober second thought. It is the house of review. You have a job to do. Canadians are looking to the Senate to exercise their role as senators in relation to this bill.

Noël Kinsella, the Tory Deputy Leader of the Opposition in the Senate, said at the second reading of this bill on June 13, 2002, which was the first second reading in the Senate:

“In terms of our role, honourable senators, it is the responsibility of this house to review and scrutinize this legislation as thoroughly as possible. In other words, we cannot be pressured to do a second-rate job on scrutinizing this piece of legislation simply because the government is under a tight legislative agenda and it is the bill’s third time at the plate. If there is a way to strengthen and improve this bill, we should.”

Mr. Elgie has very eloquently outlined for you why, given the extinction decisions that follow from inaction or succumbing to the cry wolf argument, the Senate should exercise a role here. Along with other Canadians, I actively urge you to exercise your role as senators and review what is for this government its major piece of environmental legislation.

Finally, on that point, I would like to say in response to those who still cry “amend this bill and it will die,” look at the priority the Chrétien government has placed on this bill. It has been included as a priority in numerous Speeches from the Throne, including the last one. It was publicly touted by the Prime Minister as a major environmental initiative of Canada at Johannesburg. Make no mistake about it, the government is not going to kill this bill if you review it properly and make some key amendments.

This then leads me on to the four key amendments we are seeking from the Senate.

We believe if these four priority amendments are passed, it will substantially improve the bill. None of the amendments I am seeking from you are amendments that were not supported by the House of Commons Environment Committee.

j’ai dit — et je n’en démords pas —, c’est que je ne peux permettre que ce projet de loi soit déstabilisé par des amendements qui en détruiront l’intention.» Il a ensuite poursuivi dans cette veine.

Comme vous le savez, le Comité de l’environnement de la Chambre des communes a apporté des amendements en profondeur au projet de loi. On nous avait dit que s’il y avait des amendements, le ciel nous tomberait sur la tête et que cela en serait fini du projet de loi. Non seulement le projet de loi a survécu, mais le gouvernement lui-même a pris l’initiative d’y apporter des amendements — par exemple, en ce qui concerne le Conseil autochtone national, la liste et la compétence fédérale.

Le gouvernement crie au loup. Je vous conseille de ne pas vous laisser avoir. Même si l’on accepte l’argument voulant que le gouvernement torpille le projet de loi, je plaide en ce moment devant un comité composé de sénateurs. Le Sénat est une chambre de réflexion. C’est une chambre consacrée à un second examen objectif. Vous avez un travail à faire. Les Canadiens attendent du Sénat qu’il joue son rôle à l’égard de ce projet de loi.

À l’occasion de la deuxième lecture du projet de loi, le 13 juin 2002, c’est-à-dire de la première deuxième lecture au Sénat, le leader adjoint de l’opposition, le sénateur Noël Kinsella, a déclaré:

«En ce qui concerne notre rôle, honorables sénateurs, il incombe à notre chambre d’examiner et de scruter cette mesure législative de la façon la plus exhaustive possible. Autrement dit, nous ne saurions céder aux pressions et bâcler notre étude simplement parce que le gouvernement a un calendrier législatif chargé et que c’est la troisième fois que le projet de loi nous est renvoyé. S’il est possible de le renforcer et de l’améliorer, il est de notre devoir de le faire.»

Comme M. Elgie l’a expliqué avec beaucoup d’éloquence, si nous optons pour l’inaction ou que nous cédon aux pressions, cela entraînera la disparition d’espèces sauvages, et c’est pourquoi le Sénat devrait jouer pleinement son rôle. À l’instar d’autres Canadiens, je vous invite instamment à jouer votre rôle de sénateurs et à examiner cette mesure qui constitue, pour le gouvernement, la pièce maîtresse de sa législation environnementale.

Enfin, à ceux qui craignent qu’en amendant le projet de loi on lui réserve une issue fatale, je dis ceci: regardez la priorité que le gouvernement Chrétien lui a accordé. Il a été déclaré prioritaire dans de nombreux discours du Trône, dont le dernier. Le premier ministre l’a présenté publiquement comme une initiative environnementale de premier plan du Canada à Johannesburg. Ne vous méprenez pas: le gouvernement ne torpillera pas ce projet de loi si vous en faites un examen en bonne et due forme et que vous y proposez des amendements.

Voilà qui m’amène aux quatre amendements prioritaires que nous réclamons du Sénat.

À notre avis, si ces quatre amendements prioritaires étaient adoptés, le projet de loi s’en trouverait sensiblement amélioré. Je précise que tous ces amendements ont recueilli l’appui du Comité de l’environnement de la Chambre des communes.

As I presume the Senate is aware, the House of Commons Environment Committee — and I was there for all weeks of the hearing except one — reached a historic compromise on amending the bill. All the key amendments, including the four I am about to ask for, had all-party or multi-party support around the table. To say that that is historic is an understatement.

The first amendment we are seeking Stewart Elgie has already elaborated on, and that is to expand habitat protection for migratory birds beyond federal lands. The federal government has the constitutional jurisdiction to do this unequivocally. It should be setting an example for the provinces on full exercise of constitutional responsibility within federal jurisdiction. It is a major abdication of responsibility that the federal government is not protecting migratory birds off federal lands as they are with aquatic species.

The second amendment we are seeking is to include a timeline for the completion of action plans. Under the act, there is a two-stage recovery process: First, a requirement within a prescribed time period to complete a recovery strategy and, second, there is the broad-brush scientific framework to protect the species. The second stage is the action plan that sets out the actual specific action measures to protect the species. The fundamental deficiency is that the government has deleted the House of Commons Environment Committee's time line for completion of an action plan.

Why is that problematic? We currently have an open-ended approach for recovery and action measures to protect species at risk. There are 402 species listed at risk by COSEWIC. On how many of those do we have recovery actions underway? Sixty-four. How many recovery action plans are actually approved? Only nineteen. The track record is there.

If you fail to amend the bill to include a time line for action plans, we will have more of the same process we are seeing now, which is a substantial number of listed species and not enough done on the ground.

The third amendment we are seeking is provision for interim habitat protection between listing a species at risk and protection of critical habitat through the recovery process. As Mr. Elgie has outlined, habitat loss is the number one threat to species at risk. To put it simply, if we are going to save species, we have to save spaces for them. Between the time of listing and the two to three to four to five years it takes to complete a recovery strategy, this bill is not providing a measure to address the fundamental threat to those species at risk, which is habitat loss. You have a huge

Comme vous le savez sans doute, le Comité de l'environnement de la Chambre des communes — et j'étais présente pendant toutes les semaines qu'ont duré les audiences, à l'exception d'une seule — a conclu un compromis historique relativement aux amendements au projet de loi. Tous les amendements clés, y compris les quatre que je vais vous présenter, ont reçu l'appui de tous les partis ou de plusieurs partis autour de la table. À cet égard, l'adjectif «historique» n'est pas assez fort pour décrire ce compromis.

M. Stewart Elgie a déjà évoqué le premier amendement que nous réclamons, soit élargir la protection de l'habitat pour englober les oiseaux migrateurs au-delà du territoire domaniale. Le gouvernement fédéral dispose incontestablement du pouvoir constitutionnel d'agir ainsi. Il devrait donner l'exemple aux provinces en exerçant le plein pouvoir constitutionnel qui est le sien dans ce champ de compétence fédérale. En ne protégeant pas les oiseaux migrateurs en dehors du territoire domaniale, comme il le fait pour les espèces aquatiques, le gouvernement fédéral abdique ses responsabilités.

Le deuxième amendement que nous réclamons est celui-ci: inclure un échéancier d'exécution des plans d'action. Aux termes du projet de loi, le processus de rétablissement comporte deux étapes: premièrement, l'élaboration d'une stratégie de rétablissement dans un délai prescrit et, deuxièmement, l'élaboration d'un vaste cadre scientifique en vue de protéger les espèces. La deuxième étape englobe les plans d'action énonçant les mesures concrètes précises visant à protéger les espèces. Il existe à cet égard une lacune fondamentale car le gouvernement a supprimé toute mention d'un échéancier pour l'exécution des plans d'action, contrairement aux vœux du Comité de l'environnement de la Chambre des communes.

Pourquoi est-ce problématique? À l'heure actuelle, aucun délai n'est prévu en ce qui concerne le rétablissement et les mesures d'action propres à protéger les espèces en péril. Quarante-deux espèces figurent sur la liste des espèces en péril établie par le COSEPAC. Combien d'entre elles sont visées par des mesures de rétablissement? Soixante-quatre. Combien de plans d'action ont été approuvés? Dix-neuf seulement. La feuille de route parle d'elle-même.

Si l'on ne modifie pas la mesure pour y inclure un échéancier pour les plans d'action, la situation actuelle se perpétuera, c'est-à-dire qu'on retrouvera sur la liste un nombre substantiel d'espèces mais que les interventions sur le terrain demeureront minimales.

Par le biais de notre troisième amendement, nous souhaitons instaurer une protection temporaire de l'habitat entre le moment où une espèce en péril est inscrite sur la liste et le moment où débute la protection de l'habitat essentiel dans le cadre du processus de rétablissement. Comme M. Elgie l'a signalé, la perte de l'habitat est la principale menace pour les espèces en péril. C'est bien simple, si nous voulons sauver des espèces, nous devons sauver des espaces pour elles. Entre le moment de l'inscription sur la liste et l'établissement d'une stratégie de rétablissement, ce qui

time lag between listing and then actual protection of critical habitat.

Having heard testimony on that, the House of Commons Environment Committee supported a discretionary interim habitat provision so that the minister could, in appropriate circumstances, take action to protect the species including protection of habitat. We support reinstatement of that provision.

The final key amendment we are seeking is provision for an ongoing, five-yearly review of the act. Again, that was the amendment passed by the House Environment Committee, and the government has now altered that amount and cut it back to a once-only review of the bill.

Most of the recovery efforts under this bill will only just be starting or slightly underway, if that, in five years. The recovery process under the bill is the major mechanism to bring species off the brink of extinction and down to a lower level of risk. We are not going to know in five years how this act is really going. We will have an idea, but we will not have a full picture. This is a fundamental piece of Canadian environmental legislation, and there should be an ongoing five-yearly review, not a once-only "is it working, is it not?"

As an example of the importance the government has attached to ongoing assessment of whether this bill is working or not, there is an actual legislated, mandated requirement in the act to do an ongoing five-yearly assessment of the status of wild species at risk. In the same way that assessment is to be done every five years, we should be looking at how this bill is going every five years.

I have also outlined in my brief, which I will not go into detail here, a series of minor amendments we feel would certainly improve some key areas and inconsistencies in the bill. One of those that I know has been raised before you is the inclusion of all reassessed species on the legal list of species at risk. Minister Anderson has committed to this publicly and yet has still to include the species reassessed by COSEWIC at the May 2002 meeting. Two species that have been emergency listed in October, and COSEWIC will release its latest list this Friday. All species that are reassessed by COSEWIC this year and also the species that are assessed on the new criteria should be included on the legal list.

Finally, I will briefly touch on the issue of transboundary species. I have outlined in detail in my brief why, based on Gerard LaForest's and Dale Gibson's opinion, the federal government does have constitutional authority to address these species. In recognition of this Constitutional jurisdiction Bill C-65, the Canadian Endangered Species Protection Act, contained a

peut prendre de deux à trois ans ou de quatre à cinq ans, le projet de loi ne fait rien pour contrer la menace fondamentale que constitue pour les espèces en péril la perte de l'habitat. Il y a un décalage énorme entre l'inscription sur la liste et la mise en œuvre d'une véritable protection de l'habitat essentiel.

Après avoir entendu des témoignages à ce sujet, le Comité de l'environnement de la Chambre des communes a appuyé une disposition discrétionnaire de protection temporaire de l'habitat, de façon à ce que le ministre puisse, si les circonstances l'exigent, prendre les mesures appropriées pour protéger les espèces, y compris leur habitat. Nous réclamons la réintégration de cette disposition.

Le dernier amendement clé que nous souhaitons est une disposition prévoyant un examen quinquennal régulier de la loi. Encore là, c'est un amendement qui a été adopté par le Comité de l'environnement de la Chambre. Or, le gouvernement a reculé sur ce point en adoptant un examen unique du projet de loi.

La majeure partie des efforts de rétablissement prévus dans le projet de loi auront à peine progressé ou même commencé d'ici cinq ans. Le processus de rétablissement est le principal mécanisme qui permettra de sauver les espèces sauvages sur le point de disparaître pour les ramener à un niveau de risque moindre. Nous ne saurons pas dans cinq ans quels seront les résultats de la loi. Nous en aurons une idée, mais nous n'aurons pas une vue d'ensemble. Étant donné que nous sommes en présence d'une pièce maîtresse de la législation environnementale canadienne, elle devrait faire l'objet d'un examen quinquennal régulier et non d'un examen unique pour savoir si elle fonctionne ou non.

Pour bien montrer l'importance que le gouvernement attache à l'évaluation constante du rendement du projet de loi, on a prescrit au plan législatif la tenue d'une évaluation quinquennale du statut des espèces sauvages en péril. Cette évaluation ayant lieu tous les cinq ans, nous estimons que, de la même façon, on devrait se pencher sur les résultats obtenus par le projet de loi tous les cinq ans.

Dans mon mémoire, j'ai également passé en revue de multiples amendements mineurs dont je ne parlerai pas en détail ici mais qui auraient pour effet d'améliorer des domaines clés et de supprimer des incohérences qui subsistent dans la mesure. L'une de ces améliorations a été évoquée devant le comité. Il s'agit de l'inclusion de toutes les espèces réévaluées sur la liste légale des espèces en péril. Le ministre Anderson s'était engagé publiquement à le faire et pourtant, les espèces réévaluées par le COSEPAC à la réunion de mai 2002 n'ont pas encore été incluses. Cela vise deux espèces qui ont fait l'objet d'une inscription d'urgence en octobre. D'ailleurs, le COSEPAC rendra publique sa liste la plus récente vendredi. Toutes les espèces qui sont réévaluées par le COSEPAC cette année, de même que les espèces évaluées en fonction des nouveaux critères devraient être incluses sur la liste législative.

En dernier lieu, je parlerai brièvement des espèces transfrontalières. En me fondant sur l'opinion de MM. Gérard LaForest et Dale Gibson, j'explique en détail dans mon mémoire que le gouvernement fédéral dispose du pouvoir constitutionnel nécessaire pour s'occuper de ces espèces. Reconnaisant la compétence conférée au gouvernement fédéral par la

specific provision addressing transboundary species. Between 80 per cent to 90 per cent of all species listed by COSEWIC — and I have included in my brief for you a table from COSEWIC confirming this — are transboundary species. In failing to address species that range or migrate between Canada and the U.S., we are seeing a huge abdication of federal responsibility. We would have preferred to see that issue addressed.

I will conclude there, and I am happy to take any questions on that testimony.

**The Chairman:** Before we go to questions, could you go back to the bah-humbug part a bit?

**Ms. Smallwood:** Given that it is Christmas, “bah-humbug” seemed appropriate.

**The Chairman:** It is. Would you tell us if you have any concerns about the areas that we might amend being re-amended when the bill would go back to the House of Commons?

**Ms. Smallwood:** You raise that as a reason, Senator Banks, why it should not go back to the House. The amendments made by the House Environment Committee were hotly debated, as I am sure you are aware, within Liberal caucus. After extensive debate within Liberal caucus, the government accepted two of the key amendments in particular of the House Environment Committee. One was to improve the listing process, so that it is a negative option listing, which is the scientific list stays unless within nine months cabinet takes contrary action. That was the first step forward. The second thing they did is they improved habitat protection within federal jurisdiction.

I think the Liberal caucus has a clear idea what the areas of debate were. They have thrashed this out extensively and have agreed to the parameters that would be accepted for this bill. Contrary to what was suggested earlier by Senator Banks, I think it is appropriate to make the further limited four amendments we are after. I am not concerned that by doing that we would then open up the rest of the bill to major amendment by the government.

**The Chairman:** It is not the rest of the bill; it is those areas. Whatever area we might amend, when it goes back to the Commons, that area can be re-amended. An amendment that we make can be re-amended, so if we go this way with an amendment, then, only in respect of that area which we have amended, the House can re-amend.

**Ms. Smallwood:** If the Senate is clear as to why they are making the amendments they are, and if that is made clear to the government, I am not concerned that there would be a major overhaul and a backwards movement from the government on this.

Constitution, le projet de loi C-65, Loi sur la protection des espèces en péril au Canada, renfermait une disposition spécifique à l'égard des espèces transfrontalières. De 80 à 90 p. 100 de toutes les espèces inscrites par le COSEPAC sur sa liste sont des espèces transfrontalières — d'ailleurs, mon mémoire s'accompagne d'un tableau du COSEPAC confirmant cela. Du fait qu'il se désintéresse des espèces sauvages dont l'aire de distribution ou de migration se situe entre le Canada et les États-Unis, le gouvernement fédéral abdique carrément sa responsabilité. Nous aurions préféré qu'il règle le problème.

Je vais terminer là et je répondrai volontiers aux questions concernant mon témoignage.

**Le président:** Avant de passer aux questions, pourriez-vous revenir sur ce que vous avez qualifié de «balivernes»?

**Mme Smallwood:** C'est simplement que le terme m'a paru approprié.

**Le président:** Pourriez-vous nous dire si vous craignez que dans les domaines où nous serions susceptibles d'apporter des amendements, le projet de loi soit amendé de nouveau lorsqu'il sera renvoyé à la Chambre des communes?

**Mme Smallwood:** Pour vous, sénateur Banks, c'est une raison suffisante de ne pas le renvoyer à la Chambre. Comme vous le savez pertinemment, les amendements proposés par le Comité de l'environnement de la Chambre ont été chaudement discutés au sein du caucus libéral. Après un débat approfondi au caucus libéral, le gouvernement a accepté deux des amendements clés émanant du Comité de l'environnement de la Chambre. Le premier consistait à améliorer le processus d'inscription sur la liste pour qu'elle fonctionne par défaut. Autrement dit, la liste scientifique demeure en vigueur à moins que dans les neuf mois suivants le comité prenne des mesures contraires. Ce fut le premier pas en avant. Le second amendement visait à améliorer la protection de l'habitat relevant de la compétence fédérale.

À mon avis, les membres du caucus libéral savent très bien quels domaines ont suscité un débat. Ils en ont discuté en long et en large et ont convenu des paramètres qui seraient acceptables dans le cadre du projet de loi. Contrairement à ce qu'a dit le sénateur Banks tout à l'heure, j'estime approprié de soumettre les quatre autres amendements limités que nous proposons. Je ne crains pas que cette démarche expose le reste du projet de loi à des amendements d'envergure de la part du gouvernement.

**Le président:** Cela ne concerne pas le reste du projet de loi, mais bien les domaines visés par nos amendements. Quel que soit le domaine que nous amendions, lorsque la mesure est renvoyée aux Communes, c'est ce domaine qui peut faire l'objet de nouveaux amendements. Tout amendement que nous apportons peut être amendé de nouveau. Par conséquent, si nous présentons un amendement dans un domaine quelconque, c'est uniquement dans ce domaine que la Chambre peut revenir avec un nouvel amendement.

**Mme Smallwood:** Si le Sénat explique clairement au gouvernement ce qui justifie les amendements qu'il présente, je ne crains pas de remaniement en profondeur ou de recul de la part du gouvernement.

I think they have been fairly clear on what their level of support is for the bill, as has been Liberal caucus. For the four amendments I am asking from the Senate, four priority amendments have already been endorsed by the House Environment Committee. I think a long-winded answer is that I am not worried that if you amend this bill, we will face a level of tinkering with the amendments I would find problematic or a major overhaul.

**The Chairman:** I just wanted to remind you that many of the amendments that were introduced in the report by the House committee were overturned and defeated.

**Mr. Elgie:** I would not add much except to say that from my at-a-distance observation of the Senate, I have rarely seen them deterred by the fact that members in the other place may not share their views. Expressing wisdom when you feel they have some to offer is a good part about our system of parliamentary democracy.

I am sure you have thought about this, but as a safety or backup measure, the committee could put out a report that went with any recommended amendments so that there would be a record of the areas and the reasoning why you thought some changes were necessary so that those could be judged in five years. At least that would survive, if some of your changes did not. I share Ms. Smallwood's view. I think there is very little risk that the amendment areas would actually go backwards, because where they are at now is where the government introduced them initially.

**The Chairman:** I asked the same question, incidentally, of the witnesses who preceded you. You will be happy to know that before we began the deliberations on this bill, we determined that however we reported it, it would be accompanied by some significant observations.

**Senator Spivak:** I will make a comment before I ask my question. If the majority in the Senate were convinced to make amendments, remember that a bold strategy is that we are the last to either amend or support the bill. The House can do whatever it wants. When it came back here, we could simply stand firm. That is the "hammer." It needs the assumption that the majority in the Senate are agreeable to amending the bill.

I have read Judge LaForest's remarks, and I am wondering about something. He says, of course, that the migratory birds convention — and he goes into quite an argument — is extensive and not narrow. He also goes into a very detailed explanation about peace, order and good government. He says federal legislation under the POGG power is available to protect not only all migratory birds, but all endangered species that migrate or range across national or provincial borders.

Je pense qu'il a exprimé clairement dans quelle mesure il appuie le projet de loi, comme le caucus libéral. En ce qui concerne les quatre amendements que je sou mets au Sénat, il s'agit de quatre amendements prioritaires qui ont déjà été endossés par le Comité de l'environnement de la Chambre. Pour conclure cette longue réponse, je répète que je ne crains pas que si le Sénat amende le projet de loi, nous soyons confrontés à un rafistolage des amendements que je jugerais problématique ou majeur.

**Le président:** Je vous rappelle qu'un bon nombre des amendements figurant dans le rapport du comité de la Chambre ont été renversés et rejetés.

**M. Elgie:** Je n'ai pas grand-chose à ajouter, si ce n'est qu'en tant qu'observateur à distance du Sénat, j'ai rarement vu ses membres renoncer parce que les députés de l'autre endroit risquent de ne pas partager leur point de vue. Le fait que le Sénat puisse à l'occasion nous faire bénéficier de sa sagesse est un élément positif de notre système de démocratie parlementaire.

Je suis sûr que vous avez réfléchi à tout cela, mais en guise de mesure de sécurité ou de secours, le comité pourrait rédiger un rapport qui ferait état de tous les amendements recommandés. De cette façon, vous pourriez consigner les domaines visés ainsi que les raisons qui vous ont amenés à penser que des changements étaient nécessaires pour qu'on puisse évaluer la situation dans cinq ans. À tout le moins, ce rapport survivrait, si certains de vos changements ne survivent pas. Je partage l'avis de Mme Smallwood. Il y a très peu de risque qu'il y ait un recul concernant les domaines visés par les amendements puisque la formulation actuelle reprend la formulation initiale proposée par le gouvernement.

**Le président:** Incidemment, j'ai posé la même question aux témoins qui vous ont précédé. Vous serez heureux d'apprendre qu'avant d'entamer nos travaux sur ce projet de loi, nous avons décidé qu'indépendamment de la façon dont nous en ferions rapport, notre décision s'accompagnerait d'observations pertinentes.

**Le sénateur Spivak:** Je ferai un commentaire avant de poser ma question. Si, au Sénat, une majorité de sénateurs étaient convaincus du bien-fondé d'apporter des amendements, nous pourrions adopter une stratégie audacieuse puisque c'est à nous qu'il appartient, ultimement, d'amender ou d'avaliser le projet de loi. La Chambre peut faire ce qu'elle veut. Lorsque le projet de loi nous reviendra, nous pourrions simplement demeurer sur nos positions. C'est la méthode de la ligne dure. Elle repose sur l'hypothèse que la majorité des sénateurs sont favorables à l'idée de modifier le projet de loi.

J'ai lu les commentaires du juge LaForest, et je me pose une question. Il affirme que la Convention concernant les oiseaux migrateurs — et il se lance dans une longue argumentation — a une portée qui est large, et non étroite. Il ajoute une explication très détaillée au sujet du principe de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. D'après lui, la législation fédérale relevant de ce pouvoir permet de protéger non seulement l'ensemble des oiseaux migrateurs, mais toutes les espèces en danger de disparition qui se répartissent ou migrent de chaque côté des frontières nationales ou provinciales.

The whole attitude of the federal government in recent years is one of extreme fear or timidity in the face of provincial powers. I am wondering whether the provision in this legislation restricting the scope of the Migratory Birds Act is justiciable. Is the federal government, in narrowing the scope the way it has, doing something that is either constitutionally or in whatever sense justiciable? Could someone go before the courts and present all the precedents setting out their power? Furthermore, in restricting that power are they setting a precedent for restricting it for some time? Is the provincial government then able to enter the field? If so, is that not a very dangerous thing?

**Mr. Elgie:** I am sympathetic to those questions. I would not pretend to elaborate on what probably the most respected environmental jurist in Canada said. If you have read it, you will recognize that he has made a thorough and compelling case for why this is clearly federal jurisdiction.

The lawyers in the room will know well that it is not possible to bring a constitutional challenge against the government for failing to exercise jurisdiction that it might have. You can only bring a challenge against the government for exceeding the jurisdiction it has. There is no legal duty to legislate to the full extent of its authority.

There are some fairly ineffective ways under international law or international agreements whereby one can raise a claim that a country is failing to honour its international obligations. Perhaps something like that will come out if this bill goes forward in this state because, as I said, Canada is not living up to its part of the bargain with our NAFTA partners under the migratory birds treaty and the biodiversity convention. However, those remedies do not have any weight in domestic court.

To me, the precedent set is the biggest issue. It is of real concern. In the 1970s, when we became more aware of environmental issues, the government of the day looked at the Fisheries Act and said, "We are protecting fish, as we have been doing for 90 years, but we now realize that the biggest threat to fish is destruction of the habitat they depend on." They then extended the Fisheries Act so that it actually dealt with the habitat and not just the taking of fish. At the time, provincial governments said that would bring a disruption to federal-provincial relations and would cause chaos, and of course none of that happened.

We are in the same situation now with migratory birds, as Justice LaForest pointed out well. If the government has the authority to protect the bird, and it has the authority to protect the nest that the bird raises its young in, it is ludicrous to suggest that some other government protects the trees that surround that

Ces dernières années, toute l'attitude du gouvernement fédéral vis-à-vis ses homologues provinciaux a été marquée par une crainte ou une timidité extrême. Je me demande si la disposition de la mesure qui a pour effet de réduire la portée de la Loi sur les oiseaux migrateurs est justiciable. En en restreignant la portée comme il le fait, le gouvernement fédéral pose-t-il un geste justiciable sur le plan constitutionnel ou autre? Pourrait-on soumettre aux tribunaux tous les précédents associés à ce pouvoir? Qui plus est, en limitant l'exercice de ce pouvoir, le gouvernement crée-t-il un précédent lui permettant de le limiter pendant un certain temps? Si tel est le cas, les gouvernements provinciaux peuvent-ils légiférer dans ce domaine? Dans l'affirmative, n'est-ce pas là une évolution très dangereuse?

**M. Elgie:** Je comprends ces questions. Je n'ai pas la prétention d'ajouter à ce qu'a dit sans aucun doute l'un des juristes spécialistes des questions d'environnement les plus respectés au pays. Si vous avez lu son opinion, vous reconnaîtrez qu'il a présenté des arguments étoffés et convaincants pour expliquer qu'il s'agit bel et bien d'un champ de compétence fédérale.

Les avocats qui sont présents dans la salle savent très bien qu'il n'est pas possible d'engager des poursuites constitutionnelles contre le gouvernement parce qu'il n'a pas exercé sa compétence alors qu'il aurait pu le faire. Seule une contestation motivée par le fait que le gouvernement a outrepassé sa compétence est admissible. Le gouvernement n'est pas légalement tenu de légiférer dans toute la mesure de son autorité.

Il est possible d'invoquer le droit international ou des accords internationaux pour engager des poursuites contre un pays qui n'a pas honoré ses obligations internationales, mais ce sont là des pratiques somme toute inefficaces. Peut-être verrons-nous cela si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle car, comme je l'ai dit, le Canada ne respecte pas l'entente qu'il a conclue avec ses partenaires de l'ALENA aux termes de la Convention concernant les oiseaux migrateurs et de la Convention sur la biodiversité. Toutefois, ces recours n'ont aucun poids devant un tribunal intérieur.

À mes yeux, le plus grand problème est celui du précédent créé. C'est une source réelle d'inquiétude. Dans les années 70, lorsque nous sommes devenus plus sensibilisés aux questions environnementales, le gouvernement de l'époque s'est penché sur la Loi sur les pêches et a constaté: «Nous protégeons le poisson, comme nous le faisons depuis 90 ans, mais nous nous rendons compte maintenant que la principale menace visant le poisson est la destruction de l'habitat dont il dépend pour sa survie.» À ce moment-là, les autorités ont étendu la portée de la Loi sur les pêches pour qu'elle s'applique non seulement à la capture du poisson, mais aussi à l'habitat. À l'époque, les gouvernements provinciaux avaient réagi en disant que cela perturberait les relations fédérales-provinciales et que le chaos s'ensuivrait et bien sûr, rien de tout cela n'est arrivé.

Nous sommes maintenant dans la même situation dans le dossier des oiseaux migrateurs, comme l'a éloquentement démontré le juge LaForest. Si le gouvernement a le pouvoir de protéger ces oiseaux, et nous savons qu'il a le pouvoir de protéger le nid où l'oiseau élève ses petits, il est ridicule de laisser entendre que c'est

nest or the wetland if it is a nest in a marsh. This does not mean this land will be federalized any more than fish habitat is federalized. If there is fish habitat in a provincial forest or on private land that does not mean that Ottawa has somehow acquired ownership of that fish habitat, it is just that there is a legitimate federal interest in how that is managed. In the same way as the federal government says you cannot build a nuclear reactor in your backyard, there are things that are federal interests that we restrict uses of.

**Senator Spivak:** Justice La Forest makes an even more fundamental point. He says that if you put a net into the water and there are no fish, you cannot protect fish. It is the same with birds. If there are no birds to protect, you cannot protect the birds.

I will go to another issue. Why do you suppose the government spent so much time on landowners' compensation and penalty when, as you have pointed out, it probably will not apply, and ignored Crown lands, which is where most of the animals are? Why the emphasis in this bill on compensation and penalties when one could have, I suppose, thought of all kinds of cooperative measures with the provinces, or compensation and penalties for the provinces, where the vast majority of land is? I find that very puzzling.

**Mr. Elgie:** That is a good question. Under the American endangered species act, one the most successful provisions that has led the way to federal-state agreements has been federal cost-sharing in situations where states pass legislation or agree to implement the federal legislation. That carrot has resulted in 49 of the 50 states signing federal-state agreements to take responsibility for implementing the federal endangered species act on their lands. I do not pretend to have been in the cabinet room on that issue. I know federal-provincial financial discussions are not easy discussions.

You are right to say that the majority of species at risk in Canada live on public lands. In Canada, 80 per cent or more of the lands are public lands and most of the species at risk live there. There are a lot on private lands, but most are on public lands or waters.

The provisions in the bill promoting cooperation, and particularly the creation of a stewardship fund, are tremendous steps forward. In many ways, those will be some of the most important provisions in encouraging those who want to do the right thing to not have to bear a heavy burden themselves. I agree with Ms. Smallwood that compensation will almost never arise under this bill, and I am happy to explain why. However, that

à un autre palier de gouvernement qu'il appartient de protéger les arbres ou les terres humides entourant ce nid, si ce dernier se trouve dans un marais. Cela ne signifie pas que le territoire en question sera «fédéralisé», pas plus que ne l'est l'habitat du poisson. Si l'habitat d'un poisson se trouve dans une forêt provinciale ou sur une terre privée, cela ne signifie pas qu'Ottawa a, d'une façon quelconque, acquis la propriété de cet habitat du poisson; c'est simplement que le fédéral s'intéresse, en toute légitimité, à la façon dont il est géré. Tout comme le gouvernement fédéral interdit à un particulier d'installer une centrale nucléaire dans sa cour, il y a des domaines d'intérêt fédéral assortis de restrictions.

**Le sénateur Spivak:** Le juge LaForest avance un argument encore plus fondamental. D'après lui, si vous jetez un filet à l'eau et qu'il n'y a pas de poisson, vous ne pouvez protéger le poisson. La même chose vaut pour les oiseaux. S'il n'y a pas d'oiseaux à protéger, on ne peut les protéger.

Je vais maintenant aborder une autre question. À votre avis, pourquoi le gouvernement a-t-il consacré autant de temps à la question de l'indemnisation des sanctions applicables aux propriétaires fonciers alors que ces dispositions ne seront sans doute pas appliquées, comme vous l'avez fait si justement remarquer. Pourquoi a-t-il ignoré les terres de la Couronne, où vivent la plupart des animaux? Pourquoi mettre l'accent dans le projet de loi sur l'indemnisation et les sanctions alors qu'on aurait pu envisager toute une gamme de mesures de coopération avec les provinces, ou encore un mécanisme d'indemnisation et des sanctions pour les provinces, où l'on retrouve la grande majorité du territoire visé? Je trouve cela des plus curieux.

**M. Elgie:** C'est une bonne question. En vertu de la loi américaine sur les espèces en danger de disparition, l'une des dispositions les plus positives, qui a débouché sur des accords entre le fédéral et les États a été le partage des coûts lorsque les États adoptent une loi ou acceptent de mettre en œuvre la loi fédérale. Grâce à cette carotte, 49 des 50 États ont signé avec le gouvernement fédéral des accords où ils s'engagent à mettre en œuvre sur leurs territoires la loi fédérale sur les espèces en danger de disparition. Je ne peux prétendre avoir été présent à la réunion du Cabinet où l'on a discuté de cette question. Je sais que les discussions financières fédérales-provinciales ne sont pas faciles.

Vous avez raison de dire que la majorité des espèces en péril au Canada vivent sur les terres publiques. Au Canada, 80 p. 100 ou plus des terres appartiennent à la Couronne, et la plupart des espèces en péril y vivent. On en trouve beaucoup sur les terres privées, mais pour la plupart, elles se trouvent sur les terres ou dans les eaux publiques.

Les dispositions du projet de loi qui favorisent la collaboration et particulièrement, la création d'un fonds de financement de l'intendance représentent des progrès considérables. À bien des égards, ce sont là certaines des dispositions les plus importantes en ce sens qu'elles encourageront les acteurs qui veulent apporter une contribution positive à le faire étant donné qu'ils n'auront pas à assumer eux-mêmes un lourd fardeau financier. Je partage

provision, which focuses on cooperation incentives, is great, and you do not see it to that extent in other federal environmental legislation.

**Senator Spivak:** You were consulting on this bill with government in the first round, were you not?

**Mr. Elgie:** Yes.

**Senator Spivak:** There has been a change through the bills to emphasize compensation and penalties to landowners, which was not emphasized in the beginning, has there not?

**Mr. Elgie:** That is true. Those are positive changes because you really do need the carrot and the stick to make something work. The first bill focused mainly on the stick. Folks who want to do the right thing rightly said, “You are treating us all like bad guys. I do not want to be a bad guy. Encourage me to be a good guy before you punish me for potentially being a bad guy,” which is a smart approach. However, that does not work. Landowners have told me that they are afraid of entering into a stewardship agreement to manage their land or forest differently, while their neighbour may decide to roll the dice and bet that the federal government will not have the courage to invoke the safety net and will do nothing to protect species on their land. Farmer A or Forester A then faces a competitive disadvantage, which is part of the reason the Canadian Forestry Association supports many of the same things we are supporting. Having the certainty that the bill will apply — not might, but will — when cooperative approaches do not work actually helps those who take cooperative approaches. They are not punished for good deeds by running the risk of being competitively undercut by a neighbour who says, based on history, he does not think Ottawa has the courage to impose its safety net regulations on their land, or on provincial land.

**Senator Kenny:** Welcome. I am prepared to concede that both of you know a fair bit about the environment, perhaps more than any of us here, certainly more than I. However, I would like to know what qualifies you in terms of the political process. Could you tell the committee what qualifications you have to make judgments about what is likely to pass or not pass Parliament?

**Ms. Smallwood:** Would I be as qualified as Senator Kenny or any other senator in this room to comment on political matters? No. However, I can comment on the basis that I have heard the argument raised consistently that any changes will lead to this bill being killed and then seeing exactly the opposite happen. In terms of actual personal experience with the threat — “do not touch it

l’opinion de Mme Smallwood: la question de l’indemnisation ne sera pratiquement jamais soulevée dans le cadre de cette mesure, et je vais volontiers vous expliquer pourquoi. Toutefois, la disposition prévoyant des incitatifs à la coopération est tout bonnement formidable. Ce n’est pas quelque chose que l’on voit autant dans d’autres lois environnementales fédérales.

**Le sénateur Spivak:** Vous avez été consultant auprès du gouvernement au sujet de ce projet de loi lors de la première tentative, n’est-ce pas?

**M. Elgie:** Oui.

**Le sénateur Spivak:** Au fil de l’évolution des projets de loi, on a mis davantage l’accent sur l’indemnisation et les peines applicables aux propriétaires fonciers, ce sur quoi on n’avait pas tellement insisté au début, n’est-ce pas?

**M. Elgie:** C’est juste. Ce sont là des changements positifs car pour obtenir des résultats, il faut employer à la fois le bâton et la carotte. Le premier projet de loi privilégiait l’approche répressive. Et avec raison, les personnes de bonne volonté ont réagi en disant: «Vous nous traitez tous comme des mauvais garçons. Nous ne voulons pas être des mauvais garçons. Encouragez-nous à être de bons garçons avant de nous punir pour être potentiellement de mauvais garçons», ce qui est une approche intelligente. Toutefois, cela ne fonctionne pas. Des propriétaires fonciers m’ont dit qu’ils craignaient de conclure un accord d’intendance afin de gérer différemment leurs terres ou leurs forêts, alors que leurs voisins pourraient décider de faire le pari que le gouvernement fédéral n’aura pas le courage d’invoquer le filet de sécurité et ne fera rien pour protéger les espèces vivant sur leurs terres. À ce moment-là, l’agriculteur ou l’exploitant forestier A subit un désavantage concurrentiel, et c’est en partie la raison pour laquelle l’Association forestière canadienne appuie dans bien des cas les mêmes mesures que nous. Le fait d’être certain que les dispositions du projet de loi seront appliquées — seront, et non pas seraient — si l’approche coopérative fait défaut aide en fait ceux qui adhèrent à ces approches coopératives. Ils ne sont pas pénalisés pour leurs bonnes actions, en ce sens qu’ils ne courent pas le risque d’être moins compétitifs que leur voisin qui se dit que d’après ce qui s’est passé auparavant, Ottawa n’aura pas le courage d’imposer sur leurs terres ou sur une terre de la province sa réglementation sur le filet de sécurité.

**Le sénateur Kenny:** Bienvenue. Je suis disposé à concéder que vous vous y connaissez tous les deux en matière d’environnement, peut-être plus que n’importe qui d’entre nous ici et certainement plus que moi. Toutefois, je voudrais savoir ce qui vous permet de juger le processus politique. Pouvez-vous dire au comité quelle qualification vous autorise à porter des jugements sur les mesures susceptibles d’être adoptées ou non par le Parlement?

**Mme Smallwood:** Suis-je aussi qualifiée que le sénateur Kenny ou que n’importe quel autre sénateur présent dans la salle pour exprimer une opinion sur des questions politiques? Non. Je peux toutefois faire certaines observations. J’ai entendu à maintes reprises l’argument voulant que le moindre changement entraînerait la mise au rancart de ce projet de loi, alors que

or we will kill it” — and then the contrary happening where there were significant amendments which were kept, even amendments made by the government, yes, I can speak to that.

**Senator Kenny:** So you have had experience once?

**Ms. Smallwood:** Actually twice.

**Senator Kenny:** But with one bill?

**Ms. Smallwood:** With this bill, that is correct.

**Senator Kenny:** How many bills have you seen that have failed in Parliament?

**Ms. Smallwood:** My focus has been primarily with this bill. In terms of your concern that this potentially could fail, this bill is a major priority for the Chrétien government, and that has been put forward both nationally and internationally.

**Senator Kenny:** Can you tell this committee that you have researched over the last couple of decades and you have seen the number of bills that the government has said are priorities that have not seen the light of day? Do you have that expertise?

**Ms. Smallwood:** I do not have that expertise, but due to the level of priority that this bill has been given by the Chrétien government, I would be astounded if the government killed the bill.

**Senator Kenny:** The government does not have to kill the bill. There could be a dissolution. We have heard speculation about the possibility of a dissolution. It could happen. Would you think that your advice to us was reckless if the bill failed and you had to wait another 10 years and the species that might be protected under this bill were not protected for another 10 years? How would you deal with your colleagues?

**Ms. Smallwood:** What I would say is rather than look to my advice, look to history on this bill. The government has consistently pursued Canadian environmental legislation as a priority for nearly the last decade, and this bill in particular has been a priority in terms of budget allocation, Throne Speech priority and international commitment. You can disregard my personal opinion, but you cannot disregard the fact Canadian endangered species legislation has been a priority for this government over the past decade, and this bill in particular.

**Senator Kenny:** What are your views on this, Mr. Elgie?

**Mr. Elgie:** I have wrestled with this question often. I have had that experience. In late 1996, the first bill was tabled, and partly at my urging, a number of changes were suggested by the committee to improve the bill, and an election was called at three and a half years and it died. In hindsight, I think it was the right thing to do,

c'est exactement le contraire qui s'est produit. J'en ai fait l'expérience personnelle, j'ai entendu des menaces du genre «n'y touchez pas, sinon nous allons le torpiller», après quoi c'est le contraire qui s'est passé, des amendements importants ont été apportés et conservés, et même des amendements faits par le gouvernement, oui, je peux attester de cela.

**Le sénateur Kenny:** Vous en avez donc déjà fait l'expérience une fois?

**Mme Smallwood:** Deux fois, en fait.

**Le sénateur Kenny:** Mais avec le même projet de loi?

**Mme Smallwood:** Avec ce projet de loi, c'est bien cela.

**Le sénateur Kenny:** Combien de projets de loi avez-vous vu échouer au Parlement?

**Mme Smallwood:** Je me suis occupée principalement de ce projet de loi-ci. Quant à votre crainte que ce projet puisse échouer, ce projet de loi est une importante priorité pour le gouvernement Chrétien, et cela a été dit et affirmé autant au Canada que sur la scène internationale.

**Le sénateur Kenny:** Pouvez-vous dire au comité que vous avez fait des recherches portant sur les 20 dernières années et que vous avez constaté qu'un grand nombre de projets de loi prétendument prioritaires pour le gouvernement n'ont jamais abouti? Avez-vous cette expertise?

**Mme Smallwood:** Je n'ai pas cette expertise, mais étant donné la priorité que le gouvernement Chrétien a accordée à ce dossier, je serais stupéfaite si le gouvernement torpillait le projet de loi.

**Le sénateur Kenny:** Le gouvernement n'a pas besoin de torpiller le projet de loi. Il pourrait y avoir dissolution. On a entendu des conjectures quant à la possibilité d'une dissolution. Cela pourrait arriver. Pensez-vous que les conseils que vous nous donnez seraient jugés imprudents si le projet de loi échouait et que vous deviez ensuite attendre encore dix ans, et si les espèces qui pourraient être protégées par ce projet de loi n'étaient pas protégées pendant encore dix ans? Comment pourriez-vous justifier cela devant vos collègues?

**Mme Smallwood:** Je dirais ceci: au lieu d'écouter mes conseils, voyez plutôt l'historique du projet de loi. Le gouvernement a constamment cherché à légiférer dans le domaine de l'environnement de manière prioritaire depuis près de dix ans, et ce projet de loi en particulier a été jugé prioritaire en termes d'affectations budgétaires, dans le discours du Trône et dans les engagements internationaux. Vous pouvez écarter mon opinion personnelle, mais vous ne pouvez pas ne pas tenir compte du fait que le gouvernement actuel s'efforce depuis dix ans et de façon prioritaire de légiférer pour protéger les espèces en péril au Canada, et qu'il accorde une grande priorité à ce projet de loi.

**Le sénateur Kenny:** Que pensez-vous de tout cela, monsieur Elgie?

**M. Elgie:** Je me suis souvent posé cette question. J'en ai fait l'expérience. À la fin de 1996, le premier projet de loi a été déposé et, en partie suite à mon insistance, le comité a proposé un certain nombre de changements pour améliorer le projet de loi, puis des élections ont été déclenchées après trois ans et demi et le projet de

partly because of all the financial provisions that have been added to it, it is a significantly better bill than the bill that was before us back then.

I do not pretend to be an expert on this, you are right. You try to make your best guess, and you weigh it. You look at where you are on the mandate of a government. You are right, anything could happen, but it is not likely that we are facing an election. However, the passage of the Endangered Species Bill has been the single best predictor of an upcoming election for the last two elections. If one were to look at a scientific method, one would predict that this bill coming close to passage is probably the predictor of an upcoming election.

**The Chairman:** Despite the priority that Ms. Smallwood has suggested, the fact is, as Senator Kenny has pointed out, that given the machinations of parliament and despite the fact of it being a priority and the way parliament works, this bill has never yet made it to the end of a parliament. It has never been put into force. It is that kind of thing that I want you to be aware of. A bill may be studied forever.

**Mr. Elgie:** I have wrestled with it a lot. I am glad the senators are wrestling with it, too. It is a question that should be asked. I will give you my analysis of it as it comes out.

The amendments that we are proposing are suggested with that in mind. We are not proposing things that we know are non-starters and that, if passed, the government would say, “the federal government takes responsibility for every species and every habitat in Canada;” which it could do. We are not recommending that because we know that is not in the realm of the politically possible.

We are talking about issues that have such broad base support among industry, among opposition parties on the house committee, among scientists and the public that we think that there is a reasonable chance that they may actually be sustained. To say they will be, obviously would be foolish, but certainly they are all ones that are a reasonable chance. They are not “no hoppers.”

**Senator Kenny:** The point I am trying to make back is that the committee values your expertise on environmental matters, both of you, and that is important. However, to come and say, “bah humbug” does not impress me very much. Frankly, you might have said that you understood how fragile bills are and how difficult it is when one puts in a lot of time to get a bill through. Unfortunately you implied a sort of dare to this committee — “if you are really going to do your job, you will get it in there and you will shove it back at the commons because that is the good and politically correct thing to do.”

loi est resté en plan. En rétrospective, je pense que c'était ce qu'il fallait faire, en partie à cause de toutes les dispositions financières qui ont été ajoutées et qui en font un bien meilleur projet de loi que celui dont nous étions saisis à l'époque.

Je ne prétends pas être expert en la matière, vous avez raison. Chacun essaie de soupeser le pour et le contre et de prendre la meilleure décision. Il faut voir où l'on se situe dans le mandat d'un gouvernement. Vous avez raison, n'importe quoi pourrait arriver, mais il n'est pas probable que des élections soit imminentes. Cependant, l'adoption du projet de loi sur les espèces en péril a été le meilleur indicateur d'élections imminentes lors des deux dernières élections. Si l'on cherchait une méthode scientifique, on pourrait dire que le fait que ce projet de loi est sur le point d'être adopté permet probablement de prédire des élections imminentes.

**Le président:** En dépit de la priorité que Mme Smallwood semble avoir décelée, c'est un fait, comme le sénateur Kenny l'a signalé, qu'étant donné les machinations du Parlement, malgré que ce soit prioritaire et malgré la façon dont le Parlement fonctionne, ce projet de loi n'a jamais encore réussi à se rendre au bout d'une législature. Il n'a jamais été mis en vigueur. Je tiens à ce que vous soyez bien conscient de cela. Un projet de loi peut être étudié indéfiniment.

**M. Elgie:** Je me suis beaucoup débattu avec cette question. Je suis content que les sénateurs se posent également cette question. Il y a lieu de se la poser. Je vais vous faire part de mon analyse.

Nous tenons compte de cette problématique dans les amendements que nous proposons. En effet, nous ne proposons rien qui soit de nature à tout bloquer, rien qui aurait pour résultat de faire dire au gouvernement «le gouvernement fédéral assume la responsabilité de toutes les espèces et de tous les habitats au Canada», ce qu'il pourrait faire. Nous ne recommandons pas cela parce que nous savons que ce n'est pas du domaine du possible sur le plan politique.

Ce que nous proposons bénéficie d'appuis tellement étendus dans l'industrie, parmi les partis d'opposition au comité de la Chambre, parmi les scientifiques et le grand public que nous croyons qu'il y a des chances raisonnables que nos recommandations soient acceptées. Il serait évidemment téméraire d'affirmer qu'elles le seront, mais, chose certaine, dans tous les cas, il y a des chances raisonnables qu'elles le soient. Ce ne sont pas des propositions qui n'ont aucune chance d'aboutir.

**Le sénateur Kenny:** Ce que j'essaie de vous faire comprendre, c'est que le comité accorde de la valeur à votre expertise à tous les deux en matière environnementale, et c'est important. Cependant, quand vous venez nous dire «balivernes!», cela ne m'impressionne pas tellement. Franchement, vous avez peut-être dit que vous compreniez à quel point les projets de loi sont fragiles et comme cela peut être difficile quand on a consacré beaucoup de temps pour faire adopter un projet de loi. Malheureusement, vous avez en quelque sorte lancé un défi à notre comité, c'est comme si vous nous aviez dit: «Si vous faites vraiment votre travail, vous allez vous retrousser les manches et renvoyer tout le bataclan aux Communes, parce que c'est ce qui est bien, c'est ce qu'il faut faire politiquement».

I think you must trust that we care about the bill as much as anyone else does. We have to make judgments about whether we have made some yards or not. I would like your answer about what you would say to your colleagues if this bill fails and you have to go back to them and say, well, I said, "bah humbug" to the senators. I got them worked up. They went charging back with the amendments. As a result of those amendments, we lost the bill. What are you going to say to your colleagues, Ms. Smallwood?

**Ms. Smallwood:** My colleagues and I discussed this before I appeared here today. We asked, "What do we feel," recognizing, as Mr. Elgie said, recognizing that I would like a much stronger endangered species bill. However, our view of what is politically feasible and what is reasonable, and at the same time will significantly improve the bill are the four amendments I put before you today and in greater detail in my brief. I have their support to seek those changes. Is it a balance? Yes. Do we feel what we are asking for is inherently reasonable and supportable? Absolutely.

**Senator Kenny:** Without looking at the merits of the amendments, and we will look at the merits of them, but the purpose of the question without dealing with the merits of the amendments, are you prepared to roll the dice and take your chance on losing the bill?

**Ms. Smallwood:** Absolutely.

**Senator Kenny:** Fair enough. I want you to know what you are playing with, and you will see when we respond whether we agree with your judgment.

**Mr. Elgie:** Senator, to me the answer would be it depends on the issue. We faced that every step of the way. Going back to 1996, I could point to five different junctures where that same warning has been given, that if there is significant criticism, we will lose all the funding associated with this. This bill will get backlogged and never pass. You worry about that and you decide which issue you would be willing to see lost.

From my perspective, the issue of habitat protection for migratory birds is one. I do not want to see this bill die, but if it died on that issue, I could talk to my friends and colleagues and scientists and say it was worth it. That would be one of the most important advancements for Canada and North America. Species are not going extinct in national parks and national wildlife areas, which is where federal lands mostly are south of 60 degrees. It is great that the law is mandatory there and it has some symbolic

Moi, je vous dis que vous devez nous croire quand nous disons que nous tenons à ce projet de loi tout autant que quiconque. Nous devons porter un jugement à savoir si nous avons réalisé du progrès ou non. J'aimerais que vous répondiez à ma question: que diriez-vous à vos collègues si ce projet de loi échouait, si vous deviez retourner les voir pour leur dire: «Eh bien, j'ai dit «balivernes» aux sénateurs. Je leur ai secoué les puces. Ils se sont remis à la tâche et ont proposé des amendements. À cause de ces amendements, le projet de loi nous a échappé.» Qu'allez-vous dire à vos collègues, madame Smallwood?

**Mme Smallwood:** Mes collègues et moi-même en avons discuté avant ma comparution d'aujourd'hui. Nous nous sommes demandé «quel est notre sentiment profond?», en ayant bien présent à l'esprit, comme M. Elgie l'a dit, que j'aimerais un projet de loi sur les espèces en péril qui soit beaucoup plus ferme. Cependant, notre position sur ce qui est politiquement faisable et ce qui est raisonnable, et qui en même temps permettrait d'améliorer sensiblement le projet de loi, se traduit par les quatre amendements que je vous ai proposés aujourd'hui et que j'expose de façon beaucoup plus détaillée dans mon mémoire. J'ai leur appui pour demander ces changements. Avons-nous pesé le pour et le contre? Oui. Estimons-nous que ce que nous demandons est intrinsèquement raisonnable et susceptible d'être appuyé? Absolument.

**Le sénateur Kenny:** Sans m'attarder au mérite des amendements proposés, et soyez assuré que nous en examinerons le mérite, mais si l'on met de côté la valeur intrinsèque des amendements, la question se résume à ceci: êtes-vous prêts à lancer les dés et à risquer de perdre le projet de loi?

**Mme Smallwood:** Absolument.

**Le sénateur Kenny:** Très bien. Je tiens à ce que vous sachiez ce qui est en jeu dans votre pari, et vous verrez bien à notre réponse si nous sommes d'accord avec votre jugement.

**M. Elgie:** Sénateur, pour moi, la réponse serait celle-ci: cela dépend de ce qui est en jeu. Nous avons été confrontés à cela à toutes les étapes. Si je remonte à 1996, je pourrais pointer du doigt cinq étapes différentes où l'on nous a donné ce même avertissement, à savoir qu'à la moindre critique en profondeur, nous perdrons tout le financement associé à ce dossier. Ce projet de loi va s'embourber et ne sera jamais adopté. On réfléchit alors et l'on doit décider sur quel point on est prêt à risquer le tout pour le tout.

De mon point de vue, la protection de l'habitat des oiseaux migrateurs est justement l'une de ces questions cruciales. Je ne veux pas que ce projet de loi tombe, mais s'il doit tomber à cause de cette question, je pourrai discuter avec mes amis et mes collègues et les scientifiques et dire que le jeu en valait la chandelle. Ce serait l'un des plus importants progrès pour le Canada et pour l'Amérique du Nord. Les espèces ne disparaissent pas dans les parcs nationaux et les réserves

importance and some practical importance. However, the real reach will be what effect it has on areas of federal authority outside of national parks and national wildlife areas.

**Senator Kenny:** Just to be clear, because you seem to be changing your position, Mr. Elgie. I thought you had a fairly balanced perspective at first, that said, at least put forward a report that makes a landmark so that the next time this comes around, we will know what to shoot at. I can understand that. That seemed to me to say that I am going to take my winnings, pocket them and not gamble any more. Now you seem to be saying, no, I think I want to roll the dice, and I am back in Ms. Smallwood's camp.

**Mr. Elgie:** I am only in my own camp, really. What I look at is we have had a migratory birds treaty with the U.S. since 1916. It is pretty hard to have a better established area of federal authority than that. This is not simply some speculative opinion of some constitutional expert that the federal government might be able to occupy this field. This is something going back to the days of Roosevelt and Laurier. For the federal government not to take a leadership role and set a good example in one of its own core areas, to me passes my litmus test of something that really is fundamental, not just to mention the 20 migratory birds that may go extinct if we do not have that.

**Senator Kenny:** You are saying, "shame, shame if they do not do it." How many birds go extinct if the bill fails? You are making a political judgment based on your experience with one bill that you have worked with over 10 years. We have seen bills go under all over the place for many bizarre reasons that we could not predict. I have had private member's bills disappear into ether, and they were important to me. I spent a lot of time working on them, and something came out of left field, and they just disappeared.

**Mr. Elgie:** I would certainly defer to the Senate. The Honourable Senators will be in a better position than us to make that calculation. I do not think we are suggesting that. We are offering our thoughts and hope you give them the weight you think they deserve.

**Senator Buchanan:** I have a different attack here.

I have a great interest in this bill as an environmentalist. Let us get into the federal-provincial jurisdiction situation here. For a period of 13 years, I was premier of the most progressive province in Canada — you will agree with that because Nova Scotia, of course, is the only province to pass the Endangered Species Act with the full COSEWIC species list included. We are very

nationales de la faune, qui représentent l'essentiel du territoire domanial au sud du 60<sup>e</sup> parallèle. C'est excellent que la loi soit obligatoire dans ce territoire et qu'elle ait une certaine importance symbolique et une certaine importance d'ordre pratique. Cependant, ce qui reste à voir, c'est quel en sera l'effet dans les secteurs de ressort fédéral à l'extérieur des parcs nationaux et des réserves nationales fauniques.

**Le sénateur Kenny:** Je voudrais une précision, parce que vous semblez avoir changé votre position, monsieur Elgie. Je pensais au début que vous aviez un point de vue assez équilibré et que vous nous demandiez au moins de publier un rapport qui ferait date, de manière que la prochaine fois que le dossier sera étudié, nous saurons quel objectif viser. Je peux comprendre cela. Il me semblait que vous vous trouviez à dire que vous alliez empocher vos gains et cesser de parier. Voilà maintenant que vous semblez dire, non, je pense que je vais lancer les dés encore une fois et me retrouver dans le camp de Mme Smallwood.

**M. Elgie:** Je suis seulement dans mon propre camp, en fait. Nous avons un traité avec les États-Unis sur les oiseaux migrateurs depuis 1916. C'est assez difficile d'avoir des compétences fédérales plus solidement établies que cela. Quand on dit que le gouvernement fédéral pourrait être en mesure d'occuper ce champ de compétence, ce n'est pas simplement l'opinion conjecturale de quelque constitutionnaliste. Cela remonte à l'époque de Roosevelt et de Laurier. Que le gouvernement fédéral ne prenne pas l'initiative et ne donne pas l'exemple dans l'un de ses domaines de compétence de base, à mes yeux, cela m'apparaît vraiment fondamental, sans parler des 20 espèces d'oiseaux migrateurs qui pourraient disparaître si nous ne faisons rien.

**Le sénateur Kenny:** Vous dites; «Honte sur eux s'ils ne font rien.» Combien d'oiseaux disparaîtront si le projet de loi tombe à l'eau? Vous posez un jugement politique en vous fondant sur l'expérience que vous avez d'un seul projet de loi, un dossier auquel vous avez travaillé pendant plus de dix ans. Nous avons vu des projets de loi nous glisser entre les doigts pour une foule de raisons bizarres et imprévisibles. J'ai eu de mes projets de loi d'initiative parlementaire qui ont disparu comme par enchantement, et ils étaient importants à mes yeux. J'ai passé beaucoup de temps à y travailler, et puis quelque chose de tout à fait imprévu est survenu et ils ont disparu corps et bien.

**M. Elgie:** Je m'en remets au Sénat. Les honorables sénateurs seront mieux placés que nous pour calculer ce risque. Ce n'est pas ce que nous disons. Nous vous offrons le fruit de notre réflexion et nous espérons que vous y accorderez le poids que vous jugerez bon d'y accorder.

**Le sénateur Buchanan:** Je voudrais aborder la question sous un autre angle.

Je m'intéresse beaucoup à ce projet de loi en tant qu'environnementaliste. Examinons la situation des compétences fédérales-provinciales. Pendant 13 ans, j'ai été premier ministre de la province la plus progressiste du Canada — vous en conviendrez, puisque la Nouvelle-Écosse est bien sûr la seule province à avoir adopté la Loi sur les espèces en péril avec la liste

progressive in Nova Scotia. I cannot foresee any constitutional federal-provincial conflict here vis-à-vis Nova Scotia. However, let me ask you a question.

I have been witness to and have been involved in constitutional matters involving the federal and provincial governments over a long period of time. I remember back in 1978 to 1981 the comments made by certain politicians that the provincial governments really have no say in the Constitution of Canada, and changes in the Constitution of Canada. Of course that was a lot of nonsense because the Supreme Court threw that one out.

Over the years, federal-provincial conferences on education, health, welfare, environment, and trade have always dealt with matters of concern between federal and provincial governments and many ended up in the courts over jurisdictional matters. We settled a big constitutional jurisdictional problem on the offshore, where we set aside the constitutional jurisdictional problem. Mr. Trudeau and I signed Canada's first offshore natural gas and oil agreement. We set everything aside and it has worked well.

Therefore, I suspect that in provinces where they have an agreement on endangered species and an endangered species act, have probably set aside any constitutional jurisdictional problems in the future.

What I do not understand is how you and others can say there is no jurisdictional problem here, and that the federal government has 100 per cent jurisdiction over endangered species. How can you possibly come to that conclusion? Migratory birds, perhaps; fish, fine. However, what about all the other endangered species provincial governments have for decades regarded as provincial jurisdiction? Are you saying that the federal government has constitutional jurisdiction over any endangered species on provincial lands?

**Mr. Elgie:** You and I could, and perhaps others will, have the chance to spend a lot of time discussing that. It is a good question and a big one. I have had either the good fortune — or misfortune — to be counsel on at least the last four or five constitutional environment cases to go to the Supreme Court. I have had to think about these issues a lot. No lawyer would ever say with 100 per cent certainty because you would need to get your retainer quickly once you said that because you will be embarrassed later.

My view would go along the lines of Justice La Forest's. We have asked one of the most respected environmental constitutional jurists and one of the most respected environmental constitutional professors to put their minds to this issue and give us their thoughts. Neither of them is considered a radical, as you well know. Their thoughts were that there is a high degree of likelihood that for the federal government to have

intégrale des espèces inscrites par le COSEPAC. Nous sommes très progressistes en Nouvelle-Écosse. Je n'entrevois dans ce dossier aucun conflit constitutionnel fédéral-provincial mettant en cause la Nouvelle-Écosse. Je voudrais toutefois vous poser une question.

J'ai été témoin et acteur de questions constitutionnelles mettant en cause les gouvernements fédéral et provinciaux pendant très longtemps. Je me rappelle de la période entre 1978 et 1981, alors que certains politiciens disaient que les gouvernements provinciaux n'ont vraiment pas leur mot à dire sur la Constitution du Canada et sur les changements à y apporter. Bien sûr, cela ne tenait pas debout et la Cour suprême a réfuté cet argument.

Au fil des années, les conférences fédérales-provinciales sur l'éducation, la santé, le bien-être, l'environnement et le commerce ont toujours réglé les litiges entre les gouvernements fédéral et provinciaux et, dans bien des cas, on s'est retrouvé devant les tribunaux sur des points de droit relativement au partage des compétences. Nous avons réglé un important problème de compétences constitutionnelles relativement aux ressources extracôtières, c'est-à-dire que nous avons passé outre. M. Trudeau et moi-même avons signé la première entente du Canada sur les ressources gazières et pétrolières extracôtières. Nous avons réglé cela et tout a bien fonctionné.

Par conséquent, je soupçonne que dans les provinces où il existe une entente sur les espèces en voie de disparition et une loi sur les espèces en péril, on a probablement réglé à tout jamais les querelles de compétences.

Ce que je ne comprends pas, c'est comment vous-même et d'autres pouvez dire qu'il n'y a aucun problème de compétence dans ce dossier et que le gouvernement fédéral a compétence pleine et entière, à 100 p. 100, sur les espèces en péril. Comment pouvez-vous en arriver à une conclusion pareille? Les oiseaux migrateurs, peut-être; le poisson, je veux bien. Mais que dire de toutes les autres espèces en péril que les gouvernements provinciaux considèrent depuis des décennies comme relevant de leurs compétences? Êtes-vous en train de dire que le gouvernement fédéral a compétence constitutionnelle sur toute espèce en péril sur les terres provinciales?

**M. Elgie:** Vous et moi pourrions passer beaucoup de temps à discuter de cette question, et peut-être que d'autres auront l'occasion de le faire. C'est une bonne question et une vaste question. J'ai eu la bonne fortune, ou peut-être l'infortune d'être conseiller juridique pour au moins les quatre ou cinq dernières affaires constitutionnelles relatives à l'environnement dont la Cour suprême a été saisie. J'ai dû passer beaucoup de temps à réfléchir à tout cela. Aucun avocat ne dira jamais qu'il est sûr de son fait à 100 p. 100; il lui faudrait se faire payer rapidement après avoir dit cela, parce qu'il pourrait être dans l'embarras par la suite.

Je souscris à l'opinion du juge LaForest. Nous avons demandé à l'un des plus éminents constitutionnalistes spécialisés en environnement et à l'un des plus éminents professeurs de droit constitutionnel de l'environnement de réfléchir à cette question et de nous faire part de leurs réflexions. Ni l'un ni l'autre n'est considéré comme un radical, comme vous le savez bien. Ils ont conclu qu'il y a une forte probabilité que si le gouvernement

the power to deal with all species the authority is found under the criminal law power. That is not the power to take comprehensive measures dealing with all regulatory aspects of an issue. It is the power simply to set national standards with some degree of exemption or exceptions built into them — the same authority the Food and Drug Act rests on, the same authority the Canadian Environmental Protection Act rests on — is the ability to set national standards on matters of overarching importance. Clearly, extinction would be such a matters.

The “criminal power” is an unfortunate use of words because it conjures up ideas of crimes and being thrown in jail. However, their view is that there is a high degree of likelihood that the federal government is on good ground there. I am sure you appreciate that does not mean the federal government takes over responsibility for wildlife, forest or wetland management in a province. It is in the same way that the federal Fisheries Act overlaps with provincial water quality laws, and in the same way provinces have ownership rights about what pollution is put into their waters and have comprehensive codes about what you may and may not pollute. The federal government has the Fisheries Act that says similar things about what you may put into water that affects fish.

**Senator Buchanan:** Under the Constitution, fisheries is a federal responsibility inland and offshore.

**Mr. Elgie:** Exactly. It would have to be found that preventing the extinction of a species is a valid object under the criminal law power before you even got to that point.

**Senator Buchanan:** What I do not follow here is how can you invoke criminal law on matters of moose, deer, fox, and all of the kinds of species that are on the land? I am not talking about fish or migratory birds. How does that endanger the safety and the well-being of Canadians?

**Mr. Elgie:** In 1998, there was a case in which the Supreme Court of Canada found the Canadian Environmental Protection Act to be valid federal legislation under the Criminal Code law power. They expanded the power and said that legislation dealing with environmental issues of fundamental importance is also a valid object under the criminal law power. Therefore you are right. Traditionally it has been health, public welfare, morality, and safety.

However, all nine of the members of the Supreme Court agreed that dealing with significant environmental issues in modern times is now a matter of sufficient weight that it is a valid criminal law object on which the federal government may legislate. However,

fédéral a le pouvoir de s’occuper de toutes les espèces, ce pouvoir se trouve dans les dispositions conférant au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer en matière pénale. Ce n’est pas le pouvoir de prendre des mesures détaillées traitant de tous les aspects de la réglementation dans un dossier donné. C’est simplement le pouvoir de fixer des normes nationales comportant certaines exceptions; c’est le même pouvoir sur lequel repose la Loi sur les aliments et drogues, le même pouvoir sur lequel repose la Loi canadienne sur la protection de l’environnement, c’est-à-dire le pouvoir d’établir des normes nationales dans des domaines qui sont d’une importance primordiale. Il est clair que la disparition d’une espèce est d’une telle importance.

Quand on parle de pouvoir de légiférer en matière pénale ou criminelle, c’est un choix de mots malheureux, parce que cela évoque l’idée d’acte criminel et de quelqu’un qu’on jette en prison. Ils sont pourtant d’avis qu’il est fort probable que le gouvernement fédéral soit en terrain solide à ce propos. Vous comprendrez certainement que cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de la gestion de la faune, des forêts ou des marécages dans une province donnée. De la même manière que la Loi fédérale sur les pêches chevauche en partie les lois provinciales sur la qualité de l’eau, et de la même manière que les provinces ont des droits de propriété relativement à la pollution qui est déversée dans leurs eaux et ont des codes détaillés quant à ce qu’il est possible de faire en termes de pollution, le gouvernement fédéral a la Loi sur les pêches qui comporte des dispositions semblables quant à ce que l’on peut rejeter dans l’eau et qui risque de nuire au poisson.

**Le sénateur Buchanan:** Aux termes de la Constitution, la pêche est de compétence fédérale dans les eaux intérieures et extracôtières.

**M. Elgie:** Exactement. Il faudrait conclure que d’empêcher la disparition d’une espèce est un objectif valable aux termes du pouvoir de légiférer en matière de droit pénal, avant même d’en arriver à ce point.

**Le sénateur Buchanan:** Je ne vous suis pas. Comment pouvez-vous invoquer le droit pénal dans des dossiers mettant en cause l’original, les cerfs, les renards, et toutes les autres espèces terrestres? Je ne parle pas du poisson ni des oiseaux migrateurs. En quoi cela met-il en péril la sécurité et le bien-être des Canadiens?

**M. Elgie:** En 1998, la Cour suprême du Canada a conclu que la Loi canadienne sur la protection de l’environnement est une loi fédérale valide aux termes du pouvoir de légiférer en ce qui a trait au Code criminel. Les juges ont étendu la portée de ce pouvoir et ont dit qu’une loi traitant de questions environnementales d’une importance fondamentale est également un objectif valable que l’on peut poursuivre en application du pouvoir de légiférer en matière pénale. Par conséquent, vous avez raison. Traditionnellement, c’est la santé, le bien-être public, la moralité et la sécurité.

Cependant, les neuf juges de la Cour suprême ont convenu à l’unanimité qu’à l’époque moderne, les dossiers environnementaux importants ont suffisamment de poids pour pouvoir faire légitimement l’objet d’interventions du gouvernement fédéral en

they were quick to point out that that does not preclude provincial governments from continuing to legislate in overlapping areas of responsibility.

**Senator Buchanan:** I have been involved in all those things concerning what you are talking about and I have no problem with that. Environmental matters affecting the safety and welfare of Canadians are not what I am talking about here. I cannot see how this act — not migratory birds, not fish, et cetera — has anything to do with the criminal law. I have heard someone say that there is no problem here; this is definitely totally federal jurisdiction. I have heard that so many times on other matters and then we end up in court over jurisdiction to agree to set it aside.

Are you saying that you do not believe any province, when this bill becomes law, will challenge the constitutionality of the federal government moving in on provincial lands?

**Mr. Elgie:** Virtually every federal environmental law passed since 1970 has been subject to constitutional challenge and, having taught it, the only one I am aware of where the federal government failed was one section of the Fisheries Act dealing with debris from logging waste. Aside from that, the federal government has prevailed in all of those constitutional challenges dealing with environmental legislation since the early 1970s.

I can say as counsel I would feel a lot more confident of winning the federal argument on this bill than I did on CEPA. I believe CEPA was much closer to the line because it dealt with any kind of contaminant that you could imagine. Discarded refrigerators could have been toxic substances under CEPA and water could have been toxic.

I think you are right, if this bill purported to deal with deer, moose and fox it would be well beyond federal jurisdiction. They need to craft it in a way that says this is a bill about species facing a real threat of going extinct. It is not about wildlife management; it is the problem of extinction, which in some ways is a moral and an ecological one and is grounded in a global treaty, the biodiversity convention, because the nations of the world saw it as sufficiently weighty that they got together and decided that it required a global treaty to deal with.

**Senator Buchanan:** It would be an interesting case.

**Mr. Elgie:** It will eventually happen. All these things get challenged.

**Senator Spivak:** You have mostly answered my question, but I have to say that I find this definition of the Senate role as one that is being hard-nosed about whether or not a bill could pass in the house a bit foreign to the experience that we have had here in the

matière de droit criminel. Cependant, les juges se sont empressés d'ajouter que cela n'exclut pas que les gouvernements provinciaux continuent de légiférer dans les domaines de compétence conjoints.

**Le sénateur Buchanan:** Je me suis occupé de dossiers mettant en cause tout ce dont vous parlez et je n'ai aucune objection à cela. Les questions environnementales touchant la sécurité et le bien-être des Canadiens, ce n'est pas ce dont je parle en l'occurrence. Je ne comprends pas comment cette loi, qui ne traite ni des oiseaux migrateurs ni du poisson, etc., a quelque chose à voir avec le droit criminel. J'ai entendu quelqu'un dire qu'il n'y a aucun problème de ce côté, que la compétence fédérale est catégoriquement et définitivement établie. J'ai entendu cela tellement souvent dans d'autres dossiers, et l'on finit par se retrouver devant les tribunaux pour des querelles de compétence que l'on se met d'accord pour mettre de côté.

Êtes-vous en train de dire qu'à votre avis, aucune province, quand ce projet de loi aura force de loi, ne contestera la constitutionnalité de l'intervention du gouvernement fédéral sur les terres provinciales?

**M. Elgie:** Presque toutes les lois environnementales fédérales adoptées depuis 1970 ont fait l'objet de contestations constitutionnelles. J'ai enseigné cette matière et, à ma connaissance, la seule cause que le gouvernement fédéral ait perdue concerne un article de la Loi sur les pêches qui traite des débris provenant des déchets de l'exploitation forestière. À part cela, le gouvernement fédéral a eu gain de cause dans toutes les contestations constitutionnelles dans le domaine de l'environnement depuis le début des années 70.

En tant qu'avocat, je peux dire que je suis beaucoup plus confiant de faire gagner la cause du gouvernement fédéral sur ce projet de loi que je ne l'étais à propos de la LCPE. Je pense que la LCPE se rapprochait beaucoup plus de la limite parce qu'elle traitait de tous les contaminants possibles et imaginables. Même les réfrigérateurs mis aux rebuts pouvaient être considérés comme des substances toxiques en application de la LCPE, et même l'eau pouvait être toxique.

Je pense que vous avez raison, si ce projet de loi prétendait traiter du cerf, de l'orignal et du renard, il outrepasserait de loin la compétence fédérale. Il faut le rédiger de telle manière que l'on puisse dire que c'est un projet de loi sur les espèces qui sont vraiment menacées de disparaître. Ce n'est pas une question de gestion de la faune; ce qui est en cause, c'est le problème de l'extinction, qui est à certains égards une question morale et écologique et qui s'enracine dans un traité mondial, la Convention sur la biodiversité, parce que les nations du monde ont jugé que c'était d'une importance suffisante pour qu'il y ait lieu de se réunir et ont décidé qu'il fallait un traité mondial pour régler la question.

**Le sénateur Buchanan:** Ce serait une cause intéressante.

**M. Elgie:** Cela ne va pas manquer d'arriver. Toutes ces mesures sont contestées.

**Le sénateur Spivak:** Vous avez répondu avec franchise à ma question, mais je dois dire que je trouve que cette définition du rôle du Sénat, à savoir que nous devons juger froidement si un projet de loi a des chances ou non d'être adopté à la Chambre, que

Senate. We have proposed amendments. Since 1993 only one minor amendment has been accepted. I believe that had to do with the Nunavut water bill. It seems to me the Senate has a responsibility — I would not go so far as to say to defeat bills, except on the odd occasion, and I have been involved in that — to correct and amend legislation. I must say that I am disheartened. There is no will in the Senate to do that. This is kind of a sad situation. The idea of being hard-nosed about whether the bill is lost or not is something that happens every time. People in the Senate who review bills understand that that is the way things go. We are just looking at the ethics bill and we are not accepting what the House says.

I have to say very strongly that to simply base your calculations on the speculation of what will happen in the other House is not the proper thing to do. The real issue is this: What do you really think here in the Senate? If you think here in the Senate that the bill is all right, then that is perfectly legitimate. That is my lecture.

You have answered the question. I wanted to ask why you avoided the issue of habitat protection, generally. That is not one of your amendments. I presume you have done that because you feel that that is going above and beyond what could be acceptable.

**Mr. Elgie:** The safety net would deal with it. It gives the federal government a residual power to protect habitat. There are three options. One is the federal bill simply says, “We protect all species and habitat everywhere.” That would have a certain amount of controversy associated with it. The second would be an equivalency approach, which is an approach that they took with CEPA, which says that the federal bill applies, but when a province has equivalent legislation, our bill goes dormant. The weakest one is the approach they have taken here, which is to say that the federal government will have the residual power to step into an area of authority where a province is not acting. That approach could work provided there are clear criteria for when they will step in, and a clear commitment in law that they will indeed step in when the province is not acting. The residual approach they have taken through this safety net to address habitat protection could work, if those two things were present, and they are not.

**Ms. Smallwood:** I apologize in particular to Senator Kenny if my flippant “bah humbug” remark was seen as a bit presumptuous. Obviously, we do not have your extensive period with bills. It reflected my frustration with hearing that argument consistently from David Anderson, and then seeing the opposite happen.

cette notion m’apparaît quelque peu différente de l’expérience que nous avons connue ici au Sénat. Nous avons proposé des amendements. Depuis 1993, un seul amendement mineur a été accepté. Je crois que c’était dans le projet de loi sur l’eau du Nunavut. Il me semble que le Sénat a une responsabilité. Je n’irais pas jusqu’à dire qu’il nous incombe de rejeter des projets de loi, sauf en de rares occasions, et cela m’est déjà arrivé, mais nous avons la responsabilité de corriger et de modifier les projets de loi. Je dois dire que je suis désillusionnée. Il n’y a aucune volonté de faire cela au Sénat. C’est une situation plutôt triste. L’idée que l’on doit évaluer froidement si le projet de loi a des chances de passer, cela correspond à ce qui arrive constamment. Les sénateurs qui examinent les projets de loi savent bien que c’est ainsi que ça se passe. Nous sommes en train d’examiner le projet de loi sur l’éthique et nous n’acceptons pas ce que la Chambre déclare.

Je dois dire très catégoriquement que, quand vous fondez votre calcul sur des conjectures quant à ce qui se passera à l’autre endroit, ce n’est pas la bonne façon de procéder. La véritable question est celle-ci: quelle est notre conviction profonde ici au Sénat? Si vous croyez ici au Sénat que le projet de loi est valable, alors c’est parfaitement légitime. C’était mon petit sermon.

Vous avez répondu à la question. Je voulais vous demander pourquoi vous avez évité, de façon générale, la question de la protection de l’habitat. Aucun de vos amendements proposés ne traite de cette question. Je suppose que c’est parce que vous estimez que cela irait au-delà de ce qui est acceptable.

**M. Elgie:** Le filet de sécurité réglerait ce problème. Il donne au gouvernement fédéral le pouvoir résiduel de protéger l’habitat. Il y a trois options. La première consiste à dire dans le projet de loi fédéral «nous protégeons toutes les espèces et tous les habitats partout». Cela susciterait une certaine controverse. La deuxième possibilité serait une approche d’équivalence, et c’est l’approche que l’on a adoptée pour la LCPE, qui consiste à dire que la loi fédérale s’applique, mais que lorsqu’une province a une loi équivalente, notre loi à nous reste en suspens. La solution la plus faible est celle que l’on a adoptée en l’occurrence; elle consiste à dire que le gouvernement fédéral aura le pouvoir résiduel d’intervenir dans un domaine de compétence si la province n’agit pas. Cette approche pourrait fonctionner, pourvu qu’il y ait des critères clairs pour décider quand on va intervenir et des engagements clairs en droit que l’on va effectivement intervenir si la province ne le fait pas. L’approche résiduelle que l’on a adoptée en créant ce filet de sécurité pour régler le problème de la protection de l’habitat pourrait fonctionner, si ces deux éléments étaient présents, et ils ne le sont pas.

**Mme Smallwood:** Je m’excuse en particulier auprès du sénateur Kenny si ma remarque cavalière, quand j’ai dit «balivernes», a pu paraître un peu présomptueuse. Évidemment, nous n’avons pas votre vaste expérience des projets de loi. Cette remarque reflétait ma frustration, à force d’entendre cet argument de la bouche de David Anderson, pour constater ensuite que c’est le contraire qui arrive.

Obviously, I am strongly urging that you amend the bill at least in the four key areas we have advocated. However, if you do just one amendment, as Mr. Elgie has argued, then we would feel that should be extension of habitat protection for migratory birds off federal lands. If you do nothing else, that would be the priority.

If, however, despite that plea and our testimony, you decide not to amend the bill, then it will still make a substantial difference if you attach a report outlining your areas of concern for the five-year review. Obviously, that is not our preferred option. It will not be as strong. We prefer that you amend the bill.

**The Chairman:** Honourable senators, I shall point out that in the Thirty-sixth Session of Parliament, the Senate made 79 amendments to bills that they sent back to the House of Commons, and 77 were approved exactly as they were sent back. The other two were approved for all intents and purposes with a couple of word changes.

In the last session, before the last prorogation, there were 50-some amendments.

**Senator Kenny:** What we have here are conflicting political judgments. I have difficulty with those who characterize themselves as being the true light, the truth and the holders of all virtue. I would argue that people who want to protect endangered species should pass this bill now and move to improve the legislation at a later date. I can be just as virtuous as someone saying, "Well, the bill is not perfect. Let us amend it now and make it better," to which I respond, "Yes, and you may lose everything you have here."

I only take offence when people imply that those who have a different judgment about what will and will not work in this case and suggest that someone who says it will not work are not as keen about the subject matter. That is why I did not like your bah, humbug comment because it implies that there are people around this table who are less committed than you, which is something you do not know.

**Ms. Smallwood:** That was not the intention of the comment. It is my personal frustration at having heard this argument from the minister's office since this bill hit the table.

There is clear commitment around the table that we want this bill to pass in some form or another. As Mr. Elgie has said, it has been a difficult political choice — certainly for the environmental and scientific community each time. Do you accept this as it is or do you push for changes? Because of the four amendments that

Évidemment, je vous exhorte instamment à modifier le projet de loi en y apportant au moins les quatre amendements clés que nous préconisons. Cependant, si vous ne deviez apporter qu'un seul amendement, comme M. Elgie l'a soutenu, alors nous estimons qu'il faudrait retenir l'amendement visant à étendre la protection de l'habitat des oiseaux migrateurs à l'extérieur des terres fédérales. Si vous ne faites rien d'autre, cela doit être prioritaire.

Si, cependant, en dépit de notre plaidoyer et de notre témoignage, vous décidez de ne pas amender le projet de loi, ce serait quand même un élément fort valable si vous exposiez dans votre rapport vos domaines de préoccupation en vue de l'examen quinquennal. Évidemment, ce n'est pas notre option préférée. Ce ne serait pas aussi fort. Nous préfererions que vous amendiez le projet de loi.

**Le président:** Honorables sénateurs, je voudrais faire observer qu'au cours de la 36<sup>e</sup> session de la législature, le Sénat a apporté 79 amendements à des projets de loi qui ont ensuite été renvoyés à la Chambre des communes, et que 77 d'entre eux ont été approuvés exactement dans la forme où nous les avons renvoyés. Les deux autres ont été approuvés à toutes fins pratiques après qu'on y ait apporté quelques menus changements de forme.

Au cours de la dernière session, avant la dernière prorogation, il y a eu une cinquantaine d'amendements.

**Le sénateur Kenny:** Nous sommes ici en présence de jugements politiques contradictoires. J'ai quelque difficulté à accepter les gens qui se caractérisent comme les détenteurs de la véritable lumière, de la vérité et les dépositaires de toutes les vertus. Je soutiens que ceux qui veulent vraiment protéger les espèces en péril devraient adopter ce projet de loi dès maintenant, quitte à chercher à améliorer la loi plus tard. Je pourrais être tout aussi vertueux que quiconque et dire: «Ma foi, le projet de loi n'est pas parfait, modifions-le tout de suite pour le rendre encore meilleur», ce à quoi je réponds: «Oui, et vous pourrez perdre tout ce que nous avons en ce moment.»

Je me sens offusqué seulement quand les gens laissent entendre que ceux qui posent un jugement différent quant à ce qui fonctionnera ou ne fonctionnera pas dans ce dossier, que celui qui dit que cela ne fonctionnera pas ne tient pas autant à faire aboutir le dossier. C'est pourquoi je n'ai pas aimé votre remarque, votre «baliverne», parce que cela laissait entendre qu'il y a des gens autour de la table ici qui ne sont pas aussi engagés que vous, et cela, rien ne vous autorise à le dire.

**Mme Smallwood:** Ce n'était pas mon intention quand j'ai fait ce commentaire. C'est simplement l'expression de ma frustration personnelle, après avoir entendu cet argument de la part du bureau du ministre depuis que ce projet de loi a été déposé.

Il est clair que nous tous, autour de la table, sommes déterminés à faire adopter ce projet de loi sous une forme ou sous une autre. Comme M. Elgie l'a dit, il a fallu faire un choix politique difficile, en tout cas de la part de la communauté environnementale et scientifique, à chaque fois. Acceptez-vous

we are asking for, which we feel are inherently reasonable — especially the one related to migratory birds — we think it is worth taking that level of risk for that amendment.

**Senator Spivak:** Everyone here knows that Senator Kenny is one of the most courageous advocates. He is defiant of government and everybody. He works his head off on issues he thinks are important. I have to say that I happen to value his opinion highly, but in this case I differ.

**Senator Christensen:** We all have been working on this legislation. You have been working on it for 10 years, and you continue to do so. Have you any idea of how many species have been lost in those 10 years in which there has been no protection?

**Mr. Elgie:** I think only one has actually been lost, and it was lost in a national park. It was lost under a pretty protective regime in the Banff hot springs. A number have been added to the list, but they are documenting ones that are older. A number of species have moved closer to the brink of extinction during that time. I started to measure in 1997. In 1992, a treaty was signed. In 1997, there was a bill close to passage when an election was called at three and one half years. Dozens have moved closer to the brink since then.

**Senator Christensen:** In your estimation, only one in 10 years has been lost.

**Mr. Elgie:** That is what we know. At most, we are probably aware of only 10 per cent or 15 per cent of the total species that are out there. We have to admit to a certain amount of ignorance on that subject. That I am aware of there has only been one that scientists have documented as having been lost during that period.

However, the number listed in the endangered category, which means that, typically, only a few hundred of them are left and they are on a downward spiral, has grown substantially. It has more than doubled.

**Ms. Smallwood:** It is estimated that there are 140,000 species in Canada. That is a guess. Some 70,000 of those species are known to science. We cannot assertively say what we have lost and what we have not, if we do not yet know half the species that are out there. That is from the status of wild species in Canada report.

Although you have focused, Senator Christensen, on those we know have gone extinct, it is also significant that the number listed at risk and that creep up the ladder has basically doubled. That is a serious indictment of Canada's non-performance at conserving biodiversity. As I outlined in my brief, what COSEWIC has identified is that, yes, they have listed

ceci tel quel ou insistez-vous pour obtenir des changements? Étant donné les quatre amendements que nous demandons, et que nous estimons intrinsèquement raisonnables, surtout celui qui concerne les oiseaux migrateurs, nous pensons qu'il vaut la peine de prendre un tel risque pour obtenir cet amendement.

**Le sénateur Spivak:** Chacun ici sait que le sénateur Kenny est l'un des défenseurs les plus courageux des causes qui lui tiennent à cœur. Il n'hésite pas à défier le gouvernement et n'importe qui. Il déploie une énergie incroyable pour défendre les causes qu'il juge importantes. Je dois dire que j'accorde le plus grand prix à son opinion, mais que dans cette affaire, je ne suis pas de son avis.

**Le sénateur Christensen:** Nous avons tous travaillé à ce projet de loi. Vous y travaillez depuis dix ans et vous continuez de le faire. Avez-vous une idée du nombre d'espèces qui sont disparues au cours de ces dix années pendant lesquelles il n'y a eu aucune protection?

**M. Elgie:** Je pense qu'une espèce a été perdue, et elle l'a été dans un parc national. Elle a été perdue dans le cadre d'un régime protecteur assez rigoureux dans les sources thermales de Banff. Un certain nombre ont été ajoutées à la liste, mais on en documente d'autres qui sont plus anciennes. Un certain nombre d'espèces se sont rapprochées de la disparition pendant cette période. J'ai commencé à mesurer en 1997. En 1992, un traité a été signé. En 1997, un projet de loi est venu bien près d'être adopté quand des élections ont été déclenchées après trois ans et demi. Des dizaines d'espèces se sont rapprochées de la disparition depuis lors.

**Le sénateur Christensen:** D'après votre estimation, il n'y en a eu qu'une seule de perdue en dix ans.

**M. Elgie:** C'est ce que nous savons. Nous connaissons probablement au plus 10 ou 15 p. 100 seulement de la totalité des espèces. Nous devons admettre une certaine ignorance à ce sujet. À ma connaissance, il n'y a qu'une espèce dont les scientifiques ont documenté la perte au cours de cette période.

Toutefois, le nombre d'espèces inscrites dans la catégorie des espèces en voie de disparition, ce qui signifie, habituellement, qu'il n'en reste que quelques centaines qui sont en déclin, a augmenté sensiblement. En fait, il a plus que doublé.

**Mme Smallwood:** On croit qu'il y a 140 000 espèces au Canada. C'est une approximation. De ce nombre, quelque 70 000 sont connues des scientifiques. Nous ne pouvons pas dire avec certitude quel nombre nous avons perdu ou non, si nous ne connaissons même pas la moitié des espèces qui existent. Cette information est tirée du rapport sur la situation des espèces sauvages au Canada.

Sénateur Christensen, vous vous êtes attachée aux espèces dont nous savons qu'elles ont maintenant disparu, mais il est aussi important de signaler que le nombre des espèces inscrites sur la liste des espèces en péril, qui est en progression, a essentiellement doublé. C'est une preuve sérieuse que la performance du Canada n'est pas à la hauteur pour ce qui est de conserver la biodiversité.

402 species at risk, but that does not come close to the number that actually are at risk. Those are ones for which they have had the resources and the time to address.

On the snapshot of biodiversity knowledge we have before us, we can say that we do not think we have lost one, but we can point to serious decline in biodiversity in Canada and a clear need to research and inventory the rest of the species out there.

**Senator Christensen:** There are species that are going extinct through natural selection constantly. However, there are also those species that are going extinct because of things we are doing to them and we are trying to put legislation and abilities to stop that from happening.

**Mr. Elgie:** On its face, the bill says that it only applies to species that are threatened due to human activity. If a species is not threatened because of human activity, this bill will not apply.

**The Chairman:** Do you mean that the punishments under the bill would not apply?

**Mr. Elgie:** The bill could not be listed in the first place. The species would have to be at risk due to human activity.

**The Chairman:** In order for COSEWIC to list it?

**Mr. Elgie:** Yes, that is correct.

I was hoping someone would throw me a lob about compensation. One or two things may not have come up and may be valuable for the committee to reflect upon.

I am a landowner and I share the concern expressed by others that if someone came in and told me that I could not use half my land, I would be darn angry and I would want to ensure that someone else paid for it. When this bill works real hardship on people, I share the sentiment that they should not be left to bear that burden alone.

As with any new bill, much of what you are hearing is based on fear of the unknown and speculation as to what might happen. What people have not pointed you to, as far as I am aware, is the known. That is, we have four endangered species laws in Canada that have been on the books in two cases going back to the early 1970s that do provide mandatory protection for all habitat of a listed species. Ontario has been on the books since 1972; Manitoba has been on the books since 1989. Under those acts, there are literally dozens of listed species living on farms, fields, wetlands and forests. There have been virtually no examples of those laws working significant hardships on people because of it.

I would urge honourable senators to look to the real experience of what has happened in Canada going back 30 years, rather than to speculation as to what a worst-case scenario of what someone

Comme je l'ai relevé dans mon mémoire, certes, le COSEPAC a identifié 402 espèces à risque, mais cela est bien loin du nombre d'espèces qui sont effectivement à risque. Il s'agit des espèces que les experts ont eu la possibilité et les ressources d'étudier.

À partir de l'instantané des connaissances en biodiversité que nous avons devant nous, nous pouvons affirmer que nous ne pensons pas avoir perdu une espèce, mais nous pouvons constater un déclin marqué de la biodiversité au Canada et conclure qu'il est nécessaire d'étudier et de répertorier le reste des espèces existantes.

**Le sénateur Christensen:** Il y a constamment des espèces qui disparaissent du fait de la sélection naturelle. Toutefois, il y a aussi des espèces qui disparaissent à cause de l'activité humaine et nous essayons d'adopter des lois et des mécanismes pour empêcher que cela se produise.

**M. Elgie:** D'entrée de jeu, le projet de loi stipule qu'il s'applique uniquement aux espèces menacées en raison de l'activité humaine. Si une espèce n'est pas menacée en raison de l'activité humaine, le projet de loi ne s'applique pas.

**Le président:** Voulez-vous dire que les peines prévues ne s'appliqueront pas?

**M. Elgie:** Les espèces en question ne pourraient même pas être inscrites sur la liste. Il faut qu'elles soient en péril à cause de l'activité humaine.

**Le président:** Pour figurer sur la liste du COSEPAC?

**M. Elgie:** C'est exact.

J'avais espéré que quelqu'un m'interroge au sujet de l'indemnisation. Il y a une ou deux choses qui n'ont pas été mentionnées et auxquelles il serait bon que le comité réfléchisse.

Je suis moi-même propriétaire foncier et je partage l'inquiétude exprimée par d'autres. En effet, si quelqu'un venait me dire que je ne peux pas exploiter la moitié de ma terre, cela me mettrait très en colère et je voudrais être sûr que quelqu'un d'autre assume cette perte. Si le projet de loi cause un préjudice réel à certaines personnes, je partage l'opinion qu'elles ne devraient pas être tenues d'assumer seules ce fardeau.

Comme c'est le cas pour tout nouveau projet de loi, la plupart des commentaires que vous entendez sont motivés par la peur de l'inconnu et par des spéculations tant à ce qui pourrait se passer. Pour autant que je sache, les divers intervenants ont négligé de vous parler du connu. Il existe au Canada quatre lois sur les espèces en voie de disparition, dont deux remontent au début des années 70 et ont pour objet d'assurer la protection obligatoire de l'habitat intégral des espèces figurant sur une liste. L'Ontario possède aussi une loi en ce sens depuis 1972 et le Manitoba, depuis 1989. En vertu de ces textes législatifs, on a dressé des listes de douzaines d'espèces vivant dans des fermes, des champs, des terres humides et des forêts. Or, nous n'avons pratiquement aucun exemple de cas où ces lois auraient causé un tort sérieux à des personnes.

J'invite les honorables sénateurs à se pencher sur l'expérience concrète que le Canada a connue depuis 30 ans plutôt que sur des hypothèses concernant le pire scénario que l'on peut imaginer. En

might think might happen. Simply, it has not been a problem. That is not to say that there have not been one or two instances. The House committee asked for examples of evidence and none was forthcoming.

Honourable senators, look at what has really happened. The reality is that most endangered species do not require 30 acres banned to human to survive. They require that you keep the hedge row intact; do not drain the wet land in the back 40; keep a grove where they are nesting during certain parts of the year; turn your plough to go around a burrowing owl nest. Few species actually require wide reaching no-action on significant and valuable habitat.

In almost all cases, through careful advance planning and with minor adjustments one can manage lands in a way that is consistent with the survival of a species. We have seen that experience in Ontario, Manitoba, New Brunswick and PEI. All those provinces have mandatory habitat protection; none of them have provisions for compensation in their endangered species acts. It has not been a problem. Honourable senators, think about whether you are responding to something real.

To build on Ms. Smallwood's precedent point, if the government were to set a precedent that there is a right to compensation for restrictions on land use, one would not want to be passing municipal zoning laws in this country. It would become an expensive proposition to pass municipal zoning laws if restrictions on land use entitled one to full dollar value compensation.

The Fisheries Act will be crippled every time logging companies in B.C. must stay away from those 100 metres next to a salmon stream — which is where the biggest and most valuable timber is found — to prevent the extinction of salmon runs. If they can send the bill to Ottawa and say, "There we go, that is our opportunity cost, you pay for the cost of complying with environmental legislation," it will bankrupt environmental policy. It will not just be the "mom and pop" farmers who are the ones we all care about. Next time we ban something like PCBs, the company that manufactures PCBs will say, "I have a right to be paid for the cost of complying with that law, because you set the precedent on endangered species legislation."

I do not wish to be painted as someone who does not agree with the principle that where a law works real injustice on people they should be treated fairly; they should. This bill goes further

somme, cela n'a pas causé de problème. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu un ou deux cas. Le comité de la Chambre a demandé qu'on lui fournisse des exemples probants et on ne lui en a communiqué aucun.

Honorables sénateurs, voyez ce qui s'est vraiment passé. La réalité, c'est que la plupart des espèces en voie de disparition n'ont pas besoin de 30 acres interdites à l'activité humaine pour survivre. Il faut simplement conserver les haies intactes, ne pas assécher les terres humides dans les concessions; entretenir un bocage où nichent des oiseaux pendant certaines parties de l'année, faire un détour avec sa charrue pour contourner le nid d'une chevêche des terriers. Bien peu d'espèces exigent un moratoire intégral de l'activité relativement à un vaste habitat précieux.

Dans pratiquement tous les cas, grâce à une planification préalable soignée et à des ajustements mineurs, il est possible de gérer le territoire d'une façon propice à la survie d'une espèce. Nous en avons fait l'expérience en Ontario, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard. Toutes ces provinces exigent dans leurs lois sur les espèces en voie de disparition la protection obligatoire de l'habitat; aucune d'elles ne renferme de dispositions prévoyant une indemnisation quelconque. Cela n'a pas été un problème. Honorables sénateurs, vous devez vous demander si vous réagissez à une situation réelle.

Pour faire suite à l'argument précédent de Mme Smallwood, si le gouvernement décidait de créer un précédent en reconnaissant un droit à une indemnisation pour toute restriction à l'usage d'un bien-fonds, les municipalités ne voudraient plus adopter des règlements de zonage. En effet, il deviendrait coûteux d'adopter des règlements de zonage municipaux si les restrictions imposées à l'utilisation du territoire donnaient droit à une compensation financière correspondant à la valeur marchande intégrale.

La Loi sur les pêches serait sabotée chaque fois que des compagnies forestières de la Colombie-Britannique seraient tenues de ne pas s'approcher à plus de 100 mètres d'une rivière à saumons — là où l'on trouve les arbres les plus gros et les plus chers — afin d'empêcher que la migration anadrome des saumons soit compromise. Si ces compagnies peuvent envoyer la facture à Ottawa en disant: «Voilà, c'est notre coût de renonciation; à vous de payer ce qu'il nous en coûte pour respecter la législation environnementale», cela ébranlera les assises de la politique environnementale. Ce ne seront pas seulement les propriétaires d'exploitations familiales, qui sont précisément ceux dont le sort nous préoccupe tous, qui feront des réclamations. La prochaine fois que nous interdirons un produit toxique comme les BPC, par exemple, les dirigeants de la société qui fabrique ces BPC diront: «Nous avons le droit d'être remboursés pour ce qu'il nous en coûte de respecter cette loi car vous avez établi un précédent dans la Loi sur les espèces en voie de disparition.»

Je ne voudrais pas que l'on croit que je m'oppose au principe voulant que l'on traite avec équité toute personne victime d'une véritable injustice en raison de la loi; cela va de soi. Le projet de

than any other environmental statute in Canada to provide for fair and reasonable compensation for people who are significantly affected by environmental legislation.

I would urge honourable senators to think carefully about taking the matter further than that and to think about not just the immediate effects, but also the Pandora's box that would be opened.

**The Chairman:** Thank you for your presentation.

The committee continued *in camera*.

---

OTTAWA, Thursday, November 28, 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 8:30 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, our first witness today is the Honourable David Anderson, Minister of the Environment, whose bill this is. He is accompanied by Karen Brown, the Assistant Deputy Minister of Environmental Conservation Services. John Sims, the Associate Deputy Minister of Justice, is here as well.

I am assuming, Mr. Anderson, that you have something that you could begin to tell us this morning?

**The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of the Environment:** Yes, I have a few words of introduction. I certainly appreciate the opportunity to again discuss with honourable senators Bill C-5, the Species at Risk Act.

May I first thank honourable senators for the hard work that is being applied towards this piece of legislation since I last appeared before this committee? It is much appreciated. I do recognize that this is complex legislation and takes a great deal of time. The time has been needed because it is a difficult bill; it is not the simplest bill. The views of the members of this committee are particularly important to me, as honourable senators will be giving the final approval or otherwise to this important legislation. Therefore, I believe the work that has been done, the knowledge that honourable senators have of the bill, the commitment to conservation and sensitivity to the issues are enormously important to the overall process of this legislation.

I will discuss some of the issues that have come up before you. I trust that my words will allay or reduce the concerns that honourable senators may have.

First, with respect to the non-derogation clause, a great deal of time has been devoted over the last few months to examination of this important issue. I have had discussions with my colleague Mr. Cauchon, Minister of Justice, who has committed himself to

loi va plus loin que toute autre mesure environnementale en vigueur au Canada pour ce qui est d'offrir une indemnisation juste et raisonnable aux personnes sérieusement touchées par la législation environnementale.

J'invite les honorables sénateurs à réfléchir sérieusement aux conséquences liées au fait d'aller plus loin et à envisager non seulement les effets immédiats, mais aussi la boîte de Pandore qu'on ouvrirait ainsi.

**Le président:** Merci de votre exposé.

La séance se poursuit à huis clos.

---

OTTAWA, le jeudi 28 novembre 2002

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-5, Loi concernant la protection des espèces sauvages en péril au Canada, se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, pour en étudier la teneur.

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

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui l'honorable David Anderson, ministre de l'Environnement, qui est responsable du projet de loi. Il est accompagné par Karen Brown, sous-ministre adjointe du Service de la conservation de l'environnement. Nous recevons également John Sims, sous-ministre délégué de la Justice.

Monsieur Anderson, j'imagine que vous avez préparé une déclaration liminaire pour nous, ce matin.

**L'honorable David Anderson, c.p., député, ministre de l'Environnement:** Oui, j'ai quelques mots à dire pour commencer. Je suis très heureux d'avoir à nouveau l'occasion de discuter avec vous du projet de loi C-5 sur les espèces en péril.

J'aimerais d'abord remercier les honorables sénateurs de tout le travail accompli au sujet de cette mesure législative, depuis ma dernière comparution devant le comité. C'est fort apprécié. Je reconnais que le projet de loi est complexe et qu'il exige beaucoup de temps. Son étude est un travail de longue haleine parce que le projet de loi est difficile; il est loin d'être simple. Votre opinion est particulièrement importante pour moi, étant donné que ce sont les sénateurs qui vont accorder ou non leur approbation finale à cet important projet de loi. J'estime donc que ce que les sénateurs ont fait, votre compréhension du projet de loi, votre intérêt pour la conservation et votre connaissance des enjeux comptent énormément dans tout ce processus législatif.

Je vais discuter de certains des problèmes qui vous ont été exposés. J'espère que mes propos vont dissiper ou apaiser les craintes que vous pouvez avoir.

D'abord, au sujet de la disposition de non-dérogation, on a consacré beaucoup de temps à l'étude de cette question au cours des derniers mois. J'en ai discuté avec mon collègue M. Cauchon, ministre de la Justice, qui s'est engagé, comme promis, à examiner

moving forward, as promised, on reviewing the use of such clauses in all federal legislation. I had the opportunity to discuss this particular issue with him and with other cabinet colleagues as recently as yesterday. Shortly after those discussions, he sent a letter to honourable senators, of which I believe you have a copy. It is addressed to the Chair of this committee. I draw the fourth paragraph to the attention of honourable senators. It says:

I am now prepared...to recommend to the government that we adopt your proposal of introducing stand-alone legislation to remove non-derogation clauses from all existing legislation —

— as you indicated would likely be supported by Senator Watt and other Aboriginal senators.

I will correspondingly recommend, as a matter of government policy, that we not include such clauses in proposed legislation in the future.

In other words, to not have them come forward in the future and to make sure, collectively, that they are taken out of past legislation. That is his commitment outlined in paragraph 4, which parallels paragraph 3 of my letter to you dated November 27.

Paragraph 3 states, in part:

I entirely agree with this approach and will be advocating this to my fellow Cabinet colleagues as we work together towards a resolution.

Again, working backwards, the original letter dated November 21 was from honourable senators to me where you mentioned, in the third paragraph, removal of the non-derogation clause.

**The Chairman:** Could I ask, since they are just now being distributed, that we take just a minute to allow members to read both of the letters to which you have referred? I did not have them distributed before the fact.

**Senator Milne:** It is my suggestion that these letters be read into the record. The letter from Minister Cauchon should be on the written record of this meeting.

**The Chairman:** I will happily do that. I will read both letters into the record, both of which are addressed to me. The first is the letter from Minister Anderson, and it says:

Thank you for your letter of November 21, and enclosure, concerning the non-derogation clause in Bill C-5.

I appreciate the importance that the Committee places on this issue. As you know, my colleague Minister Cauchon is moving forward as promised on reviewing the use of non-derogation clauses in all federal legislation. I fully support his efforts and would like to see a resolution very soon.

In your letter to me you suggest “the Government commit in writing to introducing ‘stand-alone’ legislation that would remove the non-derogation clause from all

le recours à ces dispositions dans toutes les lois fédérales. J’ai d’ailleurs eu l’occasion de parler de ce problème avec lui et d’autres membres du Cabinet pas plus tard qu’hier. Peu après nos discussions, il a envoyé une lettre aux sénateurs, dont vous avez reçu copie je crois. Sa lettre est adressée au président du comité. J’attire votre attention sur le quatrième paragraphe de la lettre qui dit:

Je suis maintenant prêt [...] à recommander au gouvernement de présenter, comme vous le proposez, un projet de loi autonome visant à supprimer les dispositions de non-dérogation de toutes les lois existantes.

— ce qui, comme vous l’avez dit, serait probablement approuvé par le sénateur Watt et d’autres sénateurs autochtones.

Je vais également recommander que le gouvernement ait comme politique ne plus prévoir de dispositions de ce genre dans les futurs projets de loi.

Autrement dit, que ces dispositions n’existent plus à l’avenir et qu’on veille à ce qu’elles soient toutes supprimées des lois déjà adoptées. C’est l’engagement qu’il prend d’après le quatrième paragraphe de sa lettre, auquel je fais référence dans le troisième paragraphe de celle que je vous adressais le 27 novembre.

Ce troisième paragraphe dit en partie:

J’approuve tout à fait cette formule et c’est la solution que je vais recommander à mes collègues du Cabinet.

Pour revenir en arrière, c’est vous qui m’avez écrit, dans une lettre datée du 21 novembre, pour me signaler, au troisième paragraphe, la possibilité de supprimer la disposition de non-dérogation.

**Le président:** Puis-je vous demander de laisser aux membres le temps de lire les deux lettres dont vous parlez, étant donné que nous sommes en train de les distribuer? Je ne les avais pas fait distribuer avant.

**Le sénateur Milne:** Je propose qu’on fasse la lecture de ces lettres. La lettre du ministre Cauchon devrait figurer dans le compte rendu de nos délibérations.

**Le président:** Je vais le faire avec plaisir. Je vais lire les deux lettres qui me sont toutes les deux adressées. La première est celle du ministre Anderson qui dit:

J’ai bien reçu votre lettre du 21 novembre, et sa pièce jointe, concernant la disposition de non-dérogation du projet de loi C-5.

Je suis conscient de l’importance que le comité accorde à cette question. Comme vous le savez, mon collègue le ministre Cauchon va, comme promis, étudier la question du recours aux dispositions de non-dérogation dans toutes les lois fédérales. J’approuve sans réserve son initiative et j’espère qu’une décision sera prise très bientôt.

Dans la lettre que vous m’avez envoyée, vous proposez que le gouvernement s’engage par écrit à déposer un projet de loi «autonome» pour supprimer la disposition de non-

existing legislation....". I entirely agree with this approach and will be advocating this to my fellow Cabinet colleagues as we work towards a resolution.

Such an approach would allow the non-derogation clauses in existing and proposed legislation currently before Parliament to be dealt with collectively under omnibus legislation as soon as possible. This would avoid the continued *ad hoc* alteration of individual pieces of legislation, create consistency between federal statutes and provide a lasting solution.

In the meantime, I look forward to appearing before the Committee on Thursday to discuss this and other issues related to the proposed Species at Risk Act.

The Committee's views on this legislation are important to me. Please be assured that I will take them very seriously. If I can further assist the committee in its work, do not hesitate to contact me.

The second letter is from Minister Cauchon, and reads:

Thank you for your letter of November 21 regarding the question of non-derogation clauses in federal legislation and the protection provided to Aboriginal and treaty rights by s. 35 of the Constitution.

This is an important matter that my officials have been working on extensively within government in an effort to develop possible approaches. In fact, discussions have been completed very recently at the senior levels within Justice as well as interdepartmentally. Both the legal and policy implications have been considered in the course of this review.

This week, I have had the opportunity to discuss the issue with my Cabinet colleagues. In doing so, it was very helpful to have the benefit of the options you put forward in your letter.

I am now prepared, as is my colleague Minister Anderson, to recommend to the government that we adopt your proposal of introducing stand-alone legislation to remove non-derogation clauses from all existing legislation. I will correspondingly recommend, as a matter of government policy, that we not include such clauses in proposed legislation in the future.

Like you, we have been looking for a comprehensive and lasting solution to issues that have arisen over the use of non-derogation clauses, one that clearly maintains the existing protection provided to Aboriginal rights by s. 35 of the Constitution. I believe that this proposal achieves that goal.

Yours sincerely,

Martin Cauchon

Those are the two letters.

dérogation de toutes les lois en vigueur. J'approuve tout à fait cette formule et c'est la solution que je vais recommander à mes collègues du Cabinet.

Ainsi, les dispositions de non-dérogation des lois en vigueur et des projets de loi actuellement à l'étude seraient toutes visées par un projet de loi d'ensemble le plus tôt possible. Cela nous épargnerait d'avoir à modifier chaque mesure législative, en plus de nous permettre d'assurer l'uniformité des lois fédérales et d'offrir une solution durable.

Dans l'intervalle, c'est avec plaisir que je comparaitrai devant le comité jeudi pour discuter de cette question et d'autres sujets liés au projet de loi sur les espèces en péril.

Ce que le comité pense du projet de loi importe pour moi. Soyez assuré que je vais en tenir compte très sérieusement. Si je peux encore aider le comité dans son travail, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

La deuxième lettre, celle du ministre Cauchon, dit:

J'ai bien reçu votre lettre du 21 novembre concernant la question des dispositions de non-dérogation dans les lois fédérales et la protection accordée aux droits ancestraux et issus de traité par l'article 35 de la Constitution.

C'est une question importante que mes collaborateurs examinent de près dans le but de trouver des solutions possibles. En fait, des discussions entre des cadres supérieurs du ministère de la Justice et d'autres ministères viennent à peine de se terminer. Les répercussions à la fois sur les lois et les politiques ont été envisagées pendant l'étude.

Cette semaine, j'ai eu l'occasion de discuter de la question avec mes collègues du Cabinet, et les solutions que vous proposez dans votre lettre m'ont été alors très utiles.

Je suis maintenant prêt, tout comme mon collègue le ministre Anderson, à recommander au gouvernement de présenter, comme vous le proposez, un projet de loi autonome visant à supprimer les dispositions de non-dérogation de toutes les lois existantes. Je vais également recommander que le gouvernement ait comme politique de ne plus prévoir de dispositions de ce genre dans les futurs projets de loi.

Tout comme vous, nous cherchons une solution globale et durable pour régler les problèmes que le recours aux dispositions de non-dérogation soulève, une solution qui garantit clairement la protection des droits autochtones qui est assurée par l'article 35 de la Constitution. Je crois que cette proposition atteint l'objectif visé.

Je vous prie d'agréer, monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Martin Cauchon

Voilà pour les deux lettres.

**Senator Watt:** I want to respond to the letter here. We need some clarification, because five Aboriginal senators have written a letter to the minister, and I am not sure whether this is the response. I have to ask, senator: did you also write a letter on our behalf?

**The Chairman:** I wrote a letter on my own behalf and on behalf of the committee.

**Senator Watt:** It may not be a major issue but, as far as I am concerned, our letter has not yet been answered. This letter did not go to the Aboriginal senators.

**The Chairman:** I do not know what correspondence the ministers have had.

**Senator Watt:** I do not appreciate the fact that they ignored the letter we put forward.

**The Chairman:** Senators, I think we will finish hearing from the minister. I am sure that the minister and the other witnesses are waiting to speak, and they will be happy to accept questions when that has happened.

**Mr. Anderson:** I would only point out that in the correspondence you gave me, you made it very clear it was your view and not one developed after consultation with the committee. I would like to make sure that is clear. The two letters, from Mr. Cauchon and myself, are put forward to the committee, but we appreciated the advice that you gave us as an individual.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Anderson:** It was clearly taken as a personal view. In fact, I think you used the words "in my view". I would also add that the on the 27th, my colleague Martin Cauchon, the Minister of Justice, sent a letter to the Honourable Willie Adams and co-signatories. I presume that is in reference to previous correspondence. It is short, and is simply a covering letter of the two letters that you read into the record. That was sent on the 27th.

**The Chairman:** Thank you, Mr. minister.

**Mr. Anderson:** In any event, the two commitments are clear in the letter of Mr. Cauchon. He will move to introduce stand-alone legislation to remove non-derogation clauses from existing legislation and recommend, as a matter of government policy, that they not be included in proposed legislation in the future. Those are the two commitments he has made, which he believes will deal with what we recognize as a very difficult issue for more than just Aboriginal senators. We have been looking for a lasting solution to this issue and John Sims, the Associate Deputy Minister of Justice, who is with me here today, can comment further on the legal and constitutional elements. I will certainly turn to him later in my presentation.

I also wish to raise the issue of compensation. Honourable senators have already questioned witnesses about the possible economic losses that could result from critical habitat prohibitions. Again, this is a legitimate concern. We have been listening throughout the process on this, and have tried to respond to the issue. We have been trying to create a

**Le sénateur Watt:** Je veux qu'on réponde à la lettre que j'ai ici. Nous avons besoin d'explications, parce que cinq sénateurs autochtones ont écrit au ministre, et je ne suis pas sûr que ce soit la réponse à cette lettre. Monsieur le sénateur, avez-vous aussi écrit une lettre en notre nom?

**Le président:** J'ai écrit une lettre en mon nom et au nom du comité.

**Le sénateur Watt:** Ce n'est peut-être pas important mais, en ce qui me concerne, notre lettre n'a pas reçu de réponse. Cette lettre n'a pas été envoyée aux sénateurs autochtones.

**Le président:** Je ne sais pas quelles lettres le ministre a reçues.

**Le sénateur Watt:** Je n'apprécie pas tellement qu'on ait ignoré la lettre que nous avons écrite.

**Le président:** Mesdames et messieurs, je pense que nous allons laisser le ministre finir sa déclaration. Je suis sûr que le ministre et les autres témoins ont des choses à dire, et ils répondront volontiers à vos questions par la suite.

**M. Anderson:** Je signalerais seulement que, dans la lettre que vous m'avez remise, vous indiquez clairement exprimer votre opinion personnelle, et non celle convenue après consultation avec le comité. Je veux m'assurer que c'est clair. La lettre de M. Cauchon et la mienne s'adressent au comité, mais nous avons pris note du point de vue personnel dont vous nous avez fait part.

**Le président:** Merci.

**M. Anderson:** On l'a clairement considérée comme une opinion personnelle. En fait, je pense que vous employez les mots «à mon avis». En outre, le 27, mon collègue Martin Cauchon, le ministre de la Justice, a envoyé une lettre à l'honorable Willie Adams et à ses cosignataires. Je présume que c'est au sujet de la correspondance reçue. C'est une brève lettre d'accompagnement des deux lettres que vous venez de lire. Elle a été envoyée le 27.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre.

**M. Anderson:** Quoi qu'il en soit, les deux engagements sont clairs dans la lettre de M. Cauchon. Il va présenter un projet de loi autonome pour faire supprimer des lois existantes les dispositions de non-dérogation, et il va recommander que le gouvernement ait pour politique de ne plus prévoir de dispositions de ce genre dans les futurs projets de loi. Ce sont les deux engagements qu'il a pris, et qui, d'après lui, vont tenir compte d'un problème jugé très délicat non seulement par les sénateurs autochtones. Nous avons cherché une solution durable à ce problème, et John Sims, le sous-ministre délégué de la Justice, qui m'accompagne aujourd'hui, peut donner plus de précisions sur les aspects juridiques et constitutionnels de la question. Je vais sûrement lui en donner l'occasion tout à l'heure.

Je veux aussi vous parler de la question de l'indemnisation. Vous avez déjà interrogé des témoins sur les pertes financières que les mesures de protection de l'habitat essentiel pourraient causer. Votre préoccupation est légitime. Nous en avons tenu compte et nous avons essayé de répondre aux problèmes. Nous avons créé un régime d'indemnisation qui est juste et équitable et qui

compensation regime that is fair, objective and supports stewardship as a first approach to protecting critical habitat. I would specifically draw the attention of honourable senators to a witness, Mr. Stewart Elgie, who came before you on Tuesday. At that time, he said:

This bill goes further than any other environmental statute in Canada to provide for fair and reasonable compensation for people who are significantly affected by environmental legislation.

He goes on to say:

I would urge senators to look at the real experience of what has happened in Canada. In almost all cases, with careful planning in advance and with minor adjustments, one can manage lands in a way that is consistent with the survival of a species and avoid imposing hardship on people.

I think that is very significant. Mr. Elgie has been a fairly consistent critic of the bill. He has been very active before the House committee and obviously before your committee as well. However, he also recognizes that to start with a compensation regime from a standing start is extremely difficult, and in his presentation to you, he indicated the difficulty of creating entitlements. He also indicated the difficulty this poses for provincial governments, which, of course, have innumerable pieces of legislation affecting land because that is their jurisdiction, and who are leery of the issue of compensation.

A great number of zoning regulations, for example, are undertaken by municipal councils without providing compensation to individuals who otherwise might have had obtained greater value for their land had there not been restrictions on the height or the footprint of a particular property. A legitimate concern has been that we are embarking on something on which we should be very careful to know where we might wind up.

A final point on this is that we fully intend to have compensation available in clear cases of hardship where, as a result of taking over a person's land or expropriating, if that is the case, there should be some protection for them. On the other hand, we do not want to create a situation where an individual says, "Unless you compensate me, I will use this land in a manner detrimental to wildlife", or otherwise inconsistent with normal concepts of zoning. We do not want to get into a position where we are held to ransom for large amounts of money. Given the importance of working with provinces and territories, we do not want to put them in a position where their normal regulations dealing with forestry, agriculture and other areas of land use would be subject to a major charge on the provincial or territorial Crown.

These are the concerns that Mr. Elgie raised, and we can come back to them. I do want to stress that we do not expect to have a situation arise where compensation is likely. Stewardship is the practice we wish to encourage. We feel direct compensation for loss caused by actions taken by the government to prohibit the

considère que l'intendance est la première façon de protéger l'habitat essentiel. J'attirerais particulièrement votre attention sur ce qu'a dit M. Stewart Elgie, qui a comparu devant vous mardi. Il a alors déclaré et je cite:

Aucune autre loi environnementale au Canada n'offre une indemnisation aussi juste et raisonnable aux gens à qui la loi cause un préjudice important.

Il poursuit en disant:

J'exhorterais les sénateurs à examiner ce qui s'est vraiment passé au Canada. Dans pratiquement tous les cas, grâce à une planification minutieuse et de légers réaménagements, il est possible de gérer des terres de façon à assurer la survie d'une espèce et à ne pas causer de préjudice aux gens.

Je pense que c'est très important. M. Elgie a critiqué assez assidûment le projet de loi. Il a participé activement aux travaux du comité de la Chambre et, visiblement, aux vôtres aussi. Cependant, il a reconnu qu'il est extrêmement difficile d'établir un régime d'indemnisation à partir de rien et, dans son exposé, il a indiqué la difficulté de fixer des droits. Il a aussi signalé le problème que cela pose aux gouvernements provinciaux qui ont énormément de lois régissant les terres, étant donné que c'est un de leur domaine de compétence, et qui considèrent la question de l'indemnisation avec méfiance.

Par exemple, les conseils municipaux adoptent beaucoup de règlements de zonage sans prévoir indemniser ceux qui auraient pu obtenir davantage pour leur terrain si des restrictions n'avaient pas été imposées sur la hauteur ou la superficie au sol d'une propriété. Il est légitime de vouloir mettre en oeuvre un régime en prenant soin de savoir où il va nous mener.

Pour finir là-dessus, je dirais que nous avons parfaitement l'intention d'offrir une indemnisation quand le préjudice est clair et qu'il faut assurer une certaine protection aux gens à la suite de la reprise ou de l'expropriation de leurs terres, le cas échéant. Par contre, il ne faut pas inciter quelqu'un à menacer d'exploiter sa terre de façon nuisible pour la faune s'il n'est pas indemnisé, ou à agir en contradiction avec les principes courants de zonage. Nous ne voulons pas nous retrouver obligés de verser d'importantes sommes d'argent. Comme la collaboration avec les provinces et les territoires est importante, nous ne voulons pas non plus faire en sorte que leurs règlements concernant les forêts, l'agriculture et l'utilisation des terres entraînent de lourdes dépenses à leurs gouvernements.

Ce sont les préoccupations que M. Elgie a soulevées, et nous pouvons y revenir plus tard. Je tiens à souligner que nous ne nous attendons pas à avoir à offrir d'indemnisation. Nous voulons encourager la bonne intendance. Nous pensons que les cas d'indemnisation pour des pertes subies à la suite de mesures prises

destruction of critical habitat would be rare and, as Mr. Elgie pointed out, he had no knowledge of cases where the situation might arise.

I do not know how often it might occur, but if it occurred a couple of times a year, I would be surprised. For that reason it should be a discretionary right, rather than a right embedded in the legislation and regulations.

The next point I wish to discuss briefly, Mr. Chairman, is Aboriginal involvement. From the very first, Aboriginal people have been, and will continue to be, critical to the success of this legislation. We have had a good partnership with Aboriginal people that has resulted in several key improvements to the bill. For example, integrating Aboriginal traditional knowledge into the assessment of species at risk is quite a novel concept for many in the scientific community, and yet a very important one. There is a mandatory National Aboriginal Council on species at risk. I am committed to convening a first meeting for the national council within three months of the proclamation of the legislation.

Certainly, the legislation in no way takes away from the existing Aboriginal or treaty rights as protected by section 35 of the Constitution Act 1982. I defer to the associate deputy minister of Justice, but I believe it is impossible for legislation to derogate from the Constitution in that way. If an aboriginal group is entitled to harvest an endangered species or a threatened species today, the act cannot change that right. In the extremely unlikely event that the species at risk act would prevent Aboriginal people from harvesting a species due to protecting critical habitat of these species and create significant economic hardship as a result, that person would be eligible for compensation.

Where there is a clear right under the Constitution section 35, Aboriginals have it. Where there is not such a right, but nevertheless they are affected by activity to protect the species, they would be eligible for compensation.

These points are important. The comfort level provided by the protection in the act, which has been gone over many times with Aboriginal witnesses and Aboriginal organizations, will be effective.

We did draft the provisions in clause 64 carefully to include the words "provide compensation" instead of "pay compensation" so as to enable alternatives to money to be considered for compensation. For example, it could be a switching of lands or something like that instead of actual payment of money.

The bill does not enable compensation to be provided to Aboriginal people for being unable to harvest an endangered or threatened species, nor to anyone else who is prohibited from killing a listed species. Species are only listed as endangered or threatened if there is strong evidence that they are in eminent danger of becoming extinct.

Aboriginal people who rely on harvesting of wild species will be advantaged by legislation that protects the species and are designed to make those species less rare and more abundant. Overall, the act will have a beneficial effect for hunters and those who live off country food in Canada.

par le gouvernement pour empêcher la destruction d'un habitat essentiel seraient rares et, d'ailleurs, M. Elgie a indiqué qu'il ne voyait pas comment un cas pourrait survenir.

Je ne sais pas combien il pourrait y avoir de cas, mais je serais surpris qu'il y en ait deux ou trois par année. Voilà pourquoi ce droit devrait être discrétionnaire et non pas inscrit dans la loi et le règlement.

Monsieur le président, je voudrais maintenant parler brièvement de la participation des Autochtones. Depuis le tout début, les Autochtones ont été et resteront des partenaires essentiels au succès du projet de loi. Notre collaboration avec les Autochtones a permis d'apporter plusieurs améliorations importantes au projet de loi. Par exemple, l'intégration du savoir traditionnel autochtone à l'évaluation des espèces en péril est un concept tout nouveau pour beaucoup de scientifiques, qui est toutefois très important. Nous avons l'obligation de constituer le Conseil autochtone national sur les espèces en péril. Je dois convoquer la première réunion du conseil national dans les trois mois suivant la promulgation du projet de loi.

Évidemment, le projet de loi n'enlève aucun des droits ancestraux ou issus de traités qui sont protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Je m'en remets à cet égard au sous-ministre délégué de la Justice, mais je crois qu'il est impossible que les lois violent la Constitution de cette façon. Si un groupe autochtone a le droit de capturer une espèce menacée ou en voie de disparition aujourd'hui, la loi ne peut rien y changer. Si jamais, ce qui est fort peu probable, la loi sur les espèces en péril empêchait les Autochtones de capturer une espèce pour la protection de son habitat essentiel, ceux à qui cette mesure causerait un préjudice important auraient droit à une indemnité.

Si le droit des Autochtones est clairement protégé par l'article 35 de la Constitution, il est respecté. Si le droit n'existe pas, mais que la protection de l'espèce porte un préjudice à leurs activités, les Autochtones auraient droit à une indemnité.

C'est important. L'assurance garantie par la protection de la loi, qui a été examinée bien des fois par les témoins et les organisations autochtones, sera réelle.

C'est à dessein que nous avons employé, dans l'article 64 du projet de loi, le mot «verser» plutôt que «payer» une indemnité pour pouvoir envisager d'autres indemnités que financières. Par exemple, on pourrait échanger des terres ou prévoir autre chose du genre plutôt qu'offrir une somme d'argent.

Le projet de loi ne permet pas d'indemniser les Autochtones qui ne peuvent pas capturer une espèce menacée ou en voie de disparition, ni personne d'autre à qui il est interdit de tuer une des espèces énumérées. Les espèces figurent sur la liste des espèces menacées ou en voie de disparition seulement s'il existe des preuves solides que leurs risques d'extinction sont imminents.

Les Autochtones qui comptent sur la capture d'espèces sauvages seront avantagés par le projet de loi qui protège les espèces et vise à ce qu'elles deviennent plus abondantes. Dans l'ensemble, la loi aura un effet bénéfique pour les chasseurs et ceux qui vivent de la nourriture traditionnelle au Canada.

Stewardship is a critical component of the legislation, as I am sure senators are well aware. It is a cornerstone of the bill. I spoke at my last meeting with you of the importance that I attach to having landowners and others who work on the land take voluntary conservation measures and, by so doing, protecting habitat. We are already in the third year of the Habitat Stewardship Program. We have invested some \$10 million this year in 160 local projects. Those projects are providing support and protection to some 208 species at risk. In addition, there are some provincially listed species, 80 provincially listed species, that are also benefiting from the stewardship programs.

We have a good leverage with the habitat money. It is about \$1 federal money and 70 cents from other sources.

Landowners are critical to making this bill a success. Many landowners have already done great work in improving wildlife habitat. We want to be supportive of that and continue that working partnership. Many industry associations support the stewardship approach, and many individual companies are supporting the stewardship approach as well and taking action to protect species at risk.

Let me again stress how much I believe that cooperative spirit has to be the keystone of this piece of legislation. Only if we have the willing support of landowners and people who work on the land will this legislation work effectively. No amount of money and no amount of federal or provincial legislation can succeed in the face of uncooperative landowners or people who work on the land. We formalize in Bill C-5 the participation of a range of people in recovery planning, including landowners.

I wish to acknowledge the hard work and dedication that honourable senators have demonstrated on the review of the bill. I must say that your concern for conservation in this country is clear, impressive and appreciated.

The responsibilities for the protection of species at risk are also quite clear in my mind. There are challenges ahead for us, but I am convinced that the legislation you have carefully considered over the last month is an essential component to the overall strategy of the government. It is important after these many years of study to get this piece of legislation working on the ground where it can make a real difference.

**The Chairman:** Ms. Brown do you have anything to add to that.

**Ms. Karen Brown, Assistant Deputy Minister, Environmental Conservation Service:** No.

**The Chairman:** Mr. Sims would you like to say anything to us specifically?

**Mr. John Sims, Associate Deputy Minister, Justice Canada:** Thank you, Mr. Chairman. I would be prepared to answer any questions that honourable senators might have, but the letter of Minister Cauchon that was read into the record states the position of the Minister of Justice with respect to non-derogation clause and the position the government would like to take to help resolve this matter.

L'intendance est un aspect crucial du projet de loi, comme vous le savez sans doute. C'est un des fondements du projet de loi. La dernière fois que je vous ai rencontrés, j'ai indiqué que je trouvais important que les propriétaires fonciers et ceux qui exploitent la terre prennent volontairement des mesures de conservation de façon à protéger l'habitat. Le Programme de conservation et de gérance de l'habitat en est déjà à sa troisième année d'existence. Nous avons investi environ 10 millions de dollars cette année dans 160 projets locaux. Ces projets aident et protègent quelque 208 espèces en péril. Il y a aussi à peu près 80 autres espèces figurant sur les listes provinciales qui profitent des programmes de gérance.

Le programme de gérance de l'habitat se finance bien. Sur à peu près chaque dollar versé par le gouvernement fédéral, 70 cents proviennent d'autres sources.

La participation des propriétaires fonciers est essentielle au succès du projet de loi. Nombreux sont ceux qui ont déjà fait beaucoup pour améliorer l'habitat de la faune. Nous voulons les appuyer et continuer de collaborer avec eux. Beaucoup d'associations industrielles et d'entreprises approuvent les activités d'intendance et agissent pour protéger les espèces en péril.

Je tiens à répéter que, pour moi, l'esprit de collaboration est la pierre angulaire du projet de loi. Le projet de loi sera efficace seulement si les propriétaires fonciers et ceux qui exploitent la terre sont disposés à l'appuyer. Aucune somme d'argent ni aucune loi fédérale ou provinciale ne peut donner de résultat si les propriétaires fonciers ou les exploitants ne collaborent pas. Le projet de loi C-5 prévoit en bonne et due forme la participation aux programmes de rétablissement de nombreux intervenants, y compris les propriétaires fonciers.

Je veux remercier les sénateurs de l'ardeur avec laquelle ils ont travaillé à l'étude du projet de loi. L'intérêt évident que vous avez témoigné pour la conservation au Canada est impressionnant et fort apprécié.

Les responsabilités concernant la protection des espèces en péril sont aussi bien évidentes pour moi. Nous avons des défis à relever, mais je suis convaincu que le projet de loi que vous avez pris soin d'examiner au cours du dernier mois est un élément essentiel de la stratégie globale du gouvernement. Après de nombreuses années d'étude, il est important que le projet de loi soit mis en oeuvre sur le terrain, là où il peut changer des choses.

**Le président:** Madame Brown, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Mme Karen Brown, sous-ministre adjointe, Service de la conservation de l'environnement:** Non.

**Le président:** Monsieur Sims, auriez-vous des observations précises à nous faire?

**M. John Sims, sous-ministre délégué, Justice Canada:** Merci, monsieur le président. Je suis disposé à répondre aux questions que vous voudrez bien poser, mais la lettre du ministre Cauchon, dont vous avez donné lecture, expose la position du ministre de la Justice concernant la disposition de non-dérogation et la position que le gouvernement aimerait prendre pour arriver à régler le problème.

**Senator Christensen:** We have seen that there is certainly a wide degree of concerns from landowners, cattle breeders and environmental associations. They have strong views on changes that should be made. These views are not necessarily compatible.

Clause 64 says that the minister “may” rather than the minister “shall.” Would you comment on that?

There was a feeling from a couple of our witnesses that a change was made, but it was made in the wrong sub-clause. It should have been made in subclause 1 and not in 2. Would you comment on that?

We just received a paper on the issue of killing or harming an animal knowingly or with intent. This is a *mens rea*. I have not read the paper yet. I believe that Justice should be would to comment on that issue.

Also, we have heard evidence or witnesses discussing the lack of protection for the habitat of migratory birds. If you could expand on that issue, as well as the criticism that the transboundary species issue has not been addressed fully enough.

I would also like your comments on the five-year review. In five years, the application of the bill will just be getting under way, and it would be very difficult to do a full assessment of its effectiveness. You would have some base line information, but you would not have enough information to evaluate the bill and whether it were meeting the needs and its objectives.

As well, there should be ongoing reviews to update the legislation to ensure that it meets the objectives of the bill.

**Mr. Anderson:** Senator Christensen has certainly done a good job in briefly commenting on some of the most important points.

On the issue of compensation in clause 64, again the issue here is that this is very new legislation in this regard. The Crown provincially, virtually from one end of the country to another — and Mr. Sims will comment on this — have had high reservations about this legislation because so much of the regulation that they do affects the “rights” or the “opportunities” of landowners or land occupiers.

For instance, we in British Columbia did not pay the forest companies when we took away the hundred-metre strip along each river for salmon purposes. Yet the companies, not without reasons, said, “Well, that is the most valuable timber in the valley, the timber closest to the river where it stands tallest and straightest.” However, they were denied, and told that this was necessary and, therefore, it happened.

Similarly for zoning in a city, zoning decisions are constantly made by City Council that have dramatic impact upon the value of land. Land can multiply manyfold in value simply because there is a change of regulation that changes the height of a building from six stories to 20. Obviously this has a dramatic impact.

**Le sénateur Christensen:** Nous avons constaté beaucoup d’inquiétude de la part des propriétaires fonciers, des éleveurs de bovins et des associations environnementales. Ils ont des idées bien arrêtées quant aux changements qu’il faudrait apporter, mais leurs points de vue ne sont pas nécessairement compatibles.

À l’article 64 du projet de loi, le ministre «peut» et non «droit» agir. Avez-vous des observations à ce sujet?

Deux ou trois témoins ont eu le sentiment qu’une modification avait été apportée, mais c’est le mauvais alinéa qui a été modifié. Il aurait fallu modifier l’alinéa 1 et non pas l’alinéa 2. Avez-vous des observations à ce sujet?

Nous venons de recevoir un document sur le fait de tuer ou de maltraiter un animal en connaissance de cause ou délibérément, quand il y a mens rea. Je ne l’ai pas encore lu. Je crois que le ministère de la Justice devrait faire un commentaire là-dessus.

Nous avons également entendu des témoignages sur le fait que l’habitat des oiseaux migratoires est mal protégé. J’aimerais que vous nous en parliez davantage, et que vous répondiez à la critique selon laquelle le problème des espèces transfrontalières n’a pas été assez bien examiné.

J’aimerais aussi avoir votre avis sur l’examen quinquennal. Dans cinq ans, la mise en oeuvre du projet de loi sera encore récente, et il sera très difficile de bien en évaluer l’utilité. Vous allez disposer de certaines données de référence, mais vous n’aurez pas assez d’informations pour évaluer le projet de loi et déterminer s’il satisfait aux besoins et aux objectifs.

De plus, il faudrait que le projet de loi fasse l’objet d’un examen continu qui permettrait de le mettre à jour afin qu’il réponde aux objectifs visés.

**M. Anderson:** Madame le sénateur Christensen a sûrement bien résumé certains des éléments les plus importants.

En ce qui concerne l’indemnisation prévue à l’article 64, une fois de plus, je précise qu’il s’agit d’une nouveauté législative dans ce domaine. Les gouvernements provinciaux, pratiquement d’un océan à l’autre, manifestent de grandes réserves à son égard puisque qu’une grande partie de leur réglementation touche les droits et les possibilités d’action des propriétaires fonciers ou des locataires. M. Sims vous en parlera plus abondamment.

Par exemple, en Colombie-Britannique, on n’a pas payé les sociétés forestières lorsqu’on leur a retiré une bande de cent mètres le long de chaque rivière pour la protection du saumon. Les sociétés ont alors affirmé, plutôt à juste titre, que le bois d’oeuvre près des rivières, c’est-à-dire le bois le plus haut et le plus droit, était celui qui avait le plus de valeur dans toute la vallée. Néanmoins, elles n’ont pas obtenu gain de cause. On leur a dit que cette mesure était nécessaire et on l’a mise en oeuvre.

C’est aussi ce qui se passe lorsque des conseils municipaux prennent des décisions en matière de zonage qui ont un impact immense sur la valeur des terrains. Le simple fait d’autoriser des

It can also work in reverse. There are many examples of great difficulty if compensation is offered. We have tried to be very cautious. We have tried not to offend the provinces. We have tried, also, to ensure that we do not fall into a situation where compensation becomes an expected right; where good behaviour, normal behaviour becomes something that people have to be paid to do. We do not want to create a perverse incentive to damage the environment and then have people turn to us and say, "We will change our views if you give us money."

I will turn to my fellow witnesses to perhaps add to that, if they wish, and I will leave the issue of "knowingly and with intent" to Mr. Sims.

Concerning the lack of habitat for migratory birds, one of the dilemmas with migratory birds is you do not know where they will come back to. They drift north or south as the case may be, and they do not always go to the same refuge every time. It is one of the great difficulties that we have.

Many enthusiastic and well-meaning people have suggested, therefore, that the Migratory Birds Convention Act, which is legislation based on an imperial treaty, gives us the right to march in and do things in any province where a migratory bird may touch down, in which case we are federalizing agriculture throughout much of Saskatchewan and Alberta, and the relationship we have with respect to the provinces would be dramatically altered.

We do not think there should be that kind of distinction between migratory animals and non-migratory animals. We feel that we would be creating a major constitutional crisis, which would be the case if we attempted to extend that legislation. It would undoubtedly also be struck down by the courts.

Concerning transboundary species, this issue may be in relation to an American concern. I am being hypothetical here. If a grizzly bear goes south of the 49<sup>th</sup> parallel, ambles through Montana and then hops back into British Columbia or Alberta, somehow because in the States it was protected, it therefore should continue to be protected thereafter in Canada. This simply is illogical. The fact is that it is one of these U.S.A.-centric views that whatever they do is obviously what everyone else must do. Not so.

The fact is that if the animal, bird, fish, et cetera, is in need of protection in Canada because of endangerment due to a lack of numbers, then let us do that. However, if it happens to go to the southern boundary of its range into the United States where it is endangered, that is fine for them. They are trying to protect that population within their own jurisdiction. We should be able to decide upon endangerment issues ourselves based upon our own knowledge of what is happening on our territory. It is a difficult issue.

immeubles plus hauts dans un règlement, par exemple de permettre qu'un immeuble de six étages puisse en avoir 20, multiplie plusieurs fois la valeur des terrains. Bien entendu, un tel changement a un impact immense.

Le contraire peut aussi se produire. L'indemnisation a souvent engendré de grandes difficultés. Nous avons tenté d'être très prudents. Nous nous sommes efforcés de ne pas offenser les provinces et nous avons aussi essayé d'éviter que l'indemnisation ne devienne un droit, que l'on s'attende à être indemnisé pour faire ce qui est normal et prévu. Nous ne voulons pas inciter les gens à avoir un comportement nuisible à l'environnement pour qu'ils nous disent ensuite qu'ils modifieront leur comportement s'ils sont indemnisés.

Je vais laisser mes collègues vous donner des renseignements supplémentaires à ce sujet s'ils le désirent, et je vais demander à M. Sims de vous parler des actes posés «sciemment» et «intentionnellement».

En ce qui concerne le manque d'habitat pour les oiseaux migrateurs, un des dilemmes dans ce domaine est qu'on ne sait pas à quel endroit ces oiseaux reviennent chaque année. Ils vont plus au nord ou plus au sud, selon le cas, et ils ne reviennent pas toujours au même refuge. C'est l'une des grandes difficultés auxquelles nous faisons face.

De nombreuses personnes enthousiastes et bien intentionnées ont donc laissé entendre que la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, une loi fondée sur un traité impérial, nous autorise à intervenir dans toutes les provinces où un oiseau migrateur pourrait se poser. Si nous agissions de la sorte, l'agriculture deviendrait un domaine de compétence fédérale dans la plupart des régions de la Saskatchewan et de l'Alberta, et les relations du gouvernement fédéral avec les provinces en souffriraient énormément.

Nous ne croyons pas qu'il faille faire une pareille distinction entre les animaux migrateurs et les animaux non migrateurs. En élargissant la portée de la loi, nous provoquerions une crise constitutionnelle majeure. Une telle démarche serait aussi, sans aucun doute, invalidée par les tribunaux.

La question touchant les espèces transfrontalières vient peut-être d'une préoccupation particulière aux États-Unis. Prenons l'exemple d'un grizzli qui franchit le 49<sup>e</sup> parallèle, se promène au Montana et revient en Colombie-Britannique ou en Alberta. Il faudrait qu'il continue d'être protégé au Canada parce qu'il l'était aux États-Unis. C'est tout à fait illogique. C'est là un parfait exemple du nombrilisme des États-Unis, qui croient que leurs politiques doivent être appliquées partout ailleurs. Or, c'est faux.

S'il faut protéger une espèce au Canada, que ce soit un oiseau, un poisson ou je ne sais trop quoi, parce que sa population est trop faible, soit! Par contre, si elle se déplace jusqu'à l'extrême-sud de son aire de distribution, soit aux États-Unis où elle est en voie de disparition, que les États-Unis fassent ce qu'ils veulent. Ils peuvent la protéger sur leur propre territoire. Nous devrions pouvoir prendre nos propres décisions en ce qui concerne les espèces en voie de disparition d'après ce que nous constatons sur notre propre territoire. La question est épineuse.

It would be totally illogical for a bear that goes south, assuming the bear is endangered for argument purposes, ambles through the United States for a couple of hundred metres and pops back into Canada, to suddenly acquire special protection, compared to the bear that ambled along parallel to the 49<sup>th</sup> parallel but 50 metres north of the border. This would be a totally illogical situation. I do not want to be hard on bears, but a bear is a bear is a bear, and if they are endangered in British Columbia, that is fine, we will make that decision. However, if they are not, we should not say that bear spent six weeks last winter in Montana, and he is now getting special treatment because it is an American-protected bear. It does not make sense to treat these animals in that way. The same logic applies to other species as well.

I appreciate the enthusiasm of the Americans for protecting endangered species. However, I have been more than unimpressed with the belief that somehow all issues relating to the endangerment of species should be viewed through that American lens, and that if species are deemed to be endangered in the United States, we must go the extra mile as well. Surely we should go the extra mile because they are endangered, not because they visited the United States.

The northern tier of the United States is the southernmost area of their range. Using grizzly bears as an example, in Canada they have good population levels. Then they hop down to the States, and that is the bottom of their range. In the United States, grizzly bears have been eliminated from 99 per cent of their former habitat. The flag of California has a grizzly bear on it. The California grizzly was the largest grizzly in North America, and the last one was shot in the 1920s. The only place you will find one is on a flag. We have a different situation in the Yukon. We should not allow the California rules to apply in the Yukon. It does not make sense.

Conversely, for certain species, the northernmost part of their range is in Canada, just across the border. If we take special protection for the burrowing owl or some of the desert animals in the southern Okanogan, we do that for that purpose, not because they are abundant in Nevada. We have to maintain the clarity of the process and not get too carried away by the argument of some American environmental organizations.

I spent too long on that point. I apologize.

Concerning the five-year review, there is a practical matter to be considered here. We will review the legislation after five years. That does not mean to say it will not be reviewed again in the future. We have all seen legislation that has come up far too often over a decade, for those of us who have been around for a decade. However, if we have every piece of legislation that the Government of Canada has on the books reviewed every five years, that means 20 per cent of our legislation has to come

Ce serait totalement illogique que l'ours qui fait quelques centaines de mètres aux États-Unis pour ensuite revenir au Canada devienne tout à coup protégé parce que l'espèce est en voie de disparition aux États-Unis, mais que celui qui longe le 49<sup>e</sup> parallèle en demeurant à 50 mètres au nord de la frontière ne le soit pas. Ce serait une situation tout à fait illogique. Je n'ai rien contre les ours, mais tous les ours sont pareils, et s'ils sont en voie de disparition en Colombie-Britannique, nous prendrons la décision qui s'impose. Toutefois, s'ils ne le sont pas, nous ne devrions pas accorder de traitement spécial à un ours qui passe six semaines par hier au Montana parce qu'il est protégé aux États-Unis. C'est insensé de traiter ainsi ces animaux. La même logique vaut aussi pour les autres espèces.

Je me rejouis de l'enthousiasme que mettent les Américains à protéger les espèces en voie de disparition. Toutefois, je ne suis pas du tout impressionné par ceux qui croient que toutes les questions reliées aux espèces en voie de disparition doivent être traitées à la lumière des décisions prises aux États-Unis, ni par ceux qui croient que si des espèces sont considérées comme étant en voie de disparition aux États-Unis, nous devons aussi prendre des mesures exceptionnelles. Bien entendu, nous le ferons si elles sont effectivement en voie de disparition, mais ce ne sera pas parce qu'elles font de petits détours aux États-Unis.

La partie nord des États-Unis représente l'extrême-sud de l'aire de distribution de ces espèces. Pour reprendre mon exemple du grizzli, sa population est assez élevée au Canada. Lorsqu'il fait un saut aux États-Unis, il se trouve à l'extrême-sud de son aire de distribution. Aux États-Unis, les ours grizzli ont été chassés de 99 p. 100 de leurs anciens habitats. On peut voir un grizzli sur le drapeau de la Californie. Le grizzli de la Californie était la plus grosse espèce de grizzli en Amérique du Nord, et le dernier a été abattu dans les années 20. Le seul endroit où on peut en voir un, c'est sur le drapeau de cet État. La situation est différente au Yukon. Nous ne devrions pas permettre que la réglementation de la Californie s'applique aussi au Yukon. C'est insensé.

À l'inverse, pour certaines espèces, la partie la plus au nord de leur aire de distribution se trouve au Canada, juste de l'autre côté de la frontière. Si nous adoptons des mesures de protection spéciale à l'égard de la chevre des terriers ou de certains animaux du désert du sud de l'Okanagan, nous le faisons pour les protéger, et non pas parce que leur population est élevée au Nevada. Nous devons maintenir la transparence du processus et ne pas nous laisser emporter par les arguments présentés par certains organismes environnementaux américains.

Mais j'ai parlé trop longtemps de cette question et je m'en excuse.

En ce qui concerne l'examen quinquennal, nous devons tenir compte d'un aspect pratique. Nous reverrons la loi après cinq ans. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas d'autre examen. Nous savons tous que certaines lois ont trop souvent été examinées depuis dix ans, pour ceux d'entre nous qui sont là depuis dix ans. Toutefois, si toutes les lois du gouvernement du Canada sont revues tous les cinq ans, c'est dire que 20 p. 100 de nos lois devront être passées en revue chaque année par le Sénat et la

through the Senate and House of Commons every year. We would be so swamped with work that we would never get to deal with real issues. That is a frightening thought.

In the normal process presently, we have certain reviews. However, to make them every five years does not make as much sense as having that review once after five years in order to see how it is working, and then to leave it to the normal process of fixing it when it clearly needs fixing. Perhaps we should have legislation reviewed more frequently, but if we do, we will have very different rules of procedure in the House of Commons. I certainly will not comment on the Senate, but it is impossible for the House of Commons to review 20 per cent of the legislation of the Government of Canada every year.

We are picking the high points. There is legislation which is in clear need of review. However, setting up automatic five-year reviews creates a workload that may not be appropriate in the future. Again, nothing stops this act from being examined after five years and examined again five years later, depending on the need. I do not think that setting up a rule that this act must be reviewed every five years is a realistic approach unless you are looking to having legislation taken off the books after a certain period of time.

**Senator Spivak:** I have a supplementary.

**The Chairman:** Is it a supplementary to the five-year review question?

**Senator Spivak:** No, it is to the question that Senator Christensen raised earlier with regard to the migratory birds convention.

**The Chairman:** Before we pursue the supplementary, we have an issue regarding *mens rea*, which Mr. Sims could now address with respect to Senator Christensen's question.

**Mr. Sims:** I will ask my colleague David Near from the Department of Justice, who has been working on this legislation, to answer that question for the senator.

**Mr. David Near, Senior Counsel, Justice Canada:** Thank you, Mr. Chairman. You will recall that I appeared before the Senate, I believe it was early last week, to discuss this particular issue.

**The Chairman:** We are delighted to see you again.

**Mr. Near:** I am delighted to be here, as always.

I am not sure if you want me to go back into what Senator Kenny referred to as "Law 101." With respect to *mens rea* and the difference between *mens rea* and strict liability offences. As I indicated at that time, virtually all environmental offences in Canada are what we call strict liability offences, where the Crown needs to prove the actual prohibited act. The onus then shifts to a balance of probabilities to the accused to show that they took reasonable steps to avoid the commission of the offence. This is unlike *mens rea*, where you have to prove both the *actus reus*, the actual prohibited offence, and then you have to prove that the

Chambre des communes. Nous serions tellement absorbés par ces travaux que nous n'aurions pas le temps de nous attaquer aux problèmes réels. C'est une perspective effarante.

Actuellement, nous devons faire certains examens dans le cadre du processus normal. Toutefois, plutôt que de revoir les lois tous les cinq ans, il serait plus sensé de les revoir cinq ans après leur entrée en vigueur et de suivre ensuite le processus normal, c'est-à-dire de ne les modifier qu'elles en ont besoin. Il faudrait peut-être soumettre les lois à des examens plus fréquents, mais si nous choisissons cette voie, nous aurons des règles de procédure très différentes à la Chambre des communes. Je ne m'avancerai pas en ce qui concerne le Sénat, mais il est impossible que la Chambre des communes revoie chaque année le cinquième de toutes les lois adoptées par le gouvernement du Canada.

Nous choisissons ce qui est le plus important. Certaines lois ont vraiment besoin d'être examinées. Toutefois, l'imposition d'examens quinquennaux engendre une charge de travail qui pourrait plus tard s'avérer trop lourde. Une fois de plus, rien ne nous empêche d'examiner cette loi dans cinq ans et une autre fois, cinq ans plus tard, s'il le faut. Il ne serait pas réaliste d'exiger un examen de la loi tous les cinq ans, sauf si nous envisageons de l'abolir après un certain temps.

**Le sénateur Spivak:** J'ai une autre question.

**Le président:** Est-ce qu'elle concerne l'examen quinquennal?

**Le sénateur Spivak:** Non. Elle concerne plutôt le point soulevé par le sénateur Christensen à propos de la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

**Le président:** Avant que vous ne posiez votre question, M. Sims pourrait maintenant répondre à la question du sénateur Christensen à propos de l'intention coupable.

**M. Sims:** Je vais demander à mon collègue David Near, du ministère de la Justice, de répondre à la question du sénateur puisqu'il connaît bien cette loi.

**M. David Near, avocat-conseil, Justice Canada:** Merci, monsieur le président. Vous vous rappellerez que j'ai comparu devant le Sénat, au début de la semaine dernière si je ne m'abuse, et que nous avons discuté de cette question.

**Le président:** Nous sommes ravis de vous revoir.

**M. Near:** Et je suis ravi de me retrouver ici, comme toujours.

Je ne sais pas si vous désirez que nous reprenions ce que le sénateur Kenny a qualifié de «cours de droit 101». En ce qui concerne l'intention coupable et la différence entre des infractions d'intention coupable et de responsabilité stricte, comme je vous le disais la semaine dernière, presque toutes les infractions relatives à l'environnement au Canada sont des infractions de responsabilité stricte pour lesquelles la Couronne doit prouver qu'un acte prohibé a été commis. Ensuite, c'est la règle de la prépondérance des probabilités qui entre en jeu. L'accusé doit prouver qu'il a pris les précautions raisonnables pour éviter de commettre

person intentionally committed the offence, which is quite difficult from a policy perspective.

It was decided very early on that, when you are dealing with endangered species, you would not make it more difficult to prosecute those types of offences. This is in contrast with statutes such as the Migratory Birds Convention Act or the Fisheries Act, where species are relatively abundant.

**The Chairman:** I want to make sure that we clearly understand the answer to the question that has been raised by several witnesses before us. Some felt that they could, in effect, be blindsided and that there was an unreasonable expectation that a landowner or land user would have to go to great lengths in advance in order to ensure that he was able later to prove that he had taken reasonable precautions to ensure that he was not about to contravene the act. We have heard other arguments to the effect that, given the provisions which are in this bill with respect to recovery programs, it would be virtually impossible for a landowner or a land user to be unaware of the fact that there is something on the land in question that requires protection, and that he would have, therefore, in every case under this bill, considerable notice. Which of those is true?

**Mr. Near:** As we discussed last week with respect to the prohibitions in regard to critical habitat, it would be almost impossible for someone not to have received some direct notice that there would be a critical habitat prohibition in place in relation to their lands. I believe Senator Spivak raised the listing and the killing prohibition. The notice would be that it would be on the list published in the *Canada Gazette* that there is an endangered species. If someone were to go out and kill it, the prohibition would then come into place.

As I discussed last week, there is an element of good judgment on the part of both the enforcement officer and the prosecutor in the Department of Justice who would be charged with deciding whether or not to go forward with that particular charge.

**Senator Spivak:** I am rather puzzled, minister, by your statement that there could be a constitutional brouhaha if the migratory birds convention extended federal authority. This was addressed in Justice Gerard LaForest's judgment some time ago, which judgment addressed the constitutional jurisdiction of the Parliament of Canada to legislate for the protection of migratory birds. He stated that Parliament's jurisdiction is extensive, and that the provisions of the migratory birds convention, which provide broad powers to protect migratory birds' habitat, fall within federal authority. That has never been seriously questioned. This is a practice that has gone on for some time. I am wondering why, in this particular bill, you chose to limit that provision, which has been in practice for a very long time and has

l'infraction. Ce n'est pas comme dans le cas d'une intention coupable, en vertu de laquelle on doit prouver la commission de l'acte coupable (l'infraction prohibée réelle) et on doit ensuite prouver que la personne a intentionnellement commis l'infraction, ce qui est plutôt difficile dans le cas d'un principe.

Très tôt, il a été décidé qu'en ce qui concerne les espèces en voie de disparition, il ne devait pas être plus difficile de poursuivre en justice les personnes soupçonnées de ce genre d'infraction. Cette approche est à l'opposé de celle de lois telles que la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi sur les pêches, puisque ces espèces sont relativement abondantes.

**Le président:** Je tiens à m'assurer que nous comprenons tous la réponse donnée à la question soulevée par plusieurs témoins. Certains croyaient qu'en réalité, les propriétaires fonciers ou les locataires pourraient être dans l'ignorance et qu'on leur imposait déraisonnablement de se donner beaucoup de peine à l'avance pour être en mesure de prouver plus tard qu'ils ont pris des précautions raisonnables pour ne pas contrevenir à la loi. D'autres témoins ont indiqué qu'étant donné les dispositions du projet de loi à l'étude en ce qui concerne les programmes de rétablissement, il serait pratiquement impossible qu'un propriétaire foncier ou un locataire ignore qu'une espèce vivant sur sa terre doit être protégée et que, par conséquent, on considérerait qu'il en a été amplement informé, dans tous les cas visés par ce projet de loi. Laquelle de ces affirmations est vraie?

**M. Near:** Comme nous en avons discuté la semaine dernière, en ce qui concerne les actes prohibés en matière d'habitat essentiel, il serait pratiquement impossible de ne pas être au courant qu'une interdiction en matière d'habitat essentiel s'applique à sa terre. Le sénateur Spivak a parlé des espèces inscrites et de l'interdiction d'abattage. Un avis serait fourni, en ce sens que l'espèce serait inscrite sur la liste des espèces en voie de disparition publiée dans la *Gazette du Canada*. Si quelqu'un décidait de tuer un membre de cette espèce, l'interdiction entrerait alors en jeu.

Comme je le disais également la semaine dernière, les agents de l'autorité et le procureur du ministère de la Justice saisi de l'affaire doivent faire preuve de jugement lorsqu'ils décident s'il y a matière à poursuite.

**Le sénateur Spivak:** Je suis plutôt perplexe, monsieur le ministre. Vous avez déclaré qu'un élargissement de la compétence fédérale en vertu de la Convention concernant les oiseaux migrateurs pourrait mener à une crise constitutionnelle. Pourtant, le juge Gerard LaForest s'est déjà prononcé à cet égard dans une décision rendue il y a quelque temps au sujet de la compétence législative constitutionnelle du Parlement du Canada relativement à la protection des oiseaux migrateurs. Il a statué que la compétence du Parlement était très étendue et que les dispositions de la Convention concernant les oiseaux migrateurs qui prévoient des pouvoirs généraux pour la protection de l'habitat des oiseaux migrateurs relèvent de la compétence fédérale. Ce jugement n'a jamais été sérieusement remis en

the jurisdiction of the court. It has already been tested and it is approved.

**Mr. Anderson:** Senator, that is a very good question. It is true that there are judicial decisions, and I will ask Mr. Sims to comment, perhaps, on those as well, that support the federal government's power with respect to habitat. There is, however, a line beyond which the courts will not support federal intrusion: on the clear provincial jurisdiction over land and, indeed, even in the joint area of agriculture.

Where that line may be will depend very much on the facts of an individual case. We recognize that there is a limit out there somewhere. It is not just that if we can give some coloration of protection of an endangered species, then the federal government will automatically take over from any provincial constitutional position.

I should also add that we have the safety net approach. If a province fails to act as expected under an accord we have with that province, then we would be able to step in with that safety net approach. We would undoubtedly be relying on the very cases that you have brought to my attention.

I do not think there is any retreating from existing practice, but perhaps in my response to Senator Christensen's question I was thinking too much of those witnesses before the House committee who seemed to have a very expansive view of what we could do to overrule any provincial legislation for the sake of protecting an endangered species. Let me turn it over quickly to Mr. Sims for the legal aspects of this. He may be able to add more to this than I can.

**Senator Spivak:** Perhaps I could just expand my question. This is a Supreme Court decision, from which there is no appeal. In that decision, Justice LaForest does state that the provinces within which such species are present for part of the year also have the authority to legislate for their protection, provided such laws do not conflict with federal regulation.

What is the import of this decision in our practice now? Does this legislation trump that decision? That is what I want to know.

**Mr. Anderson:** Thank you very much, senator. I will turn it over to David Near.

**Mr. Near:** There has been ongoing debate for at least a decade as to the extent of federal jurisdiction with respect to migratory bird habitat. In a nutshell, federal legislation is based on what is called an empire treaty, and it sets out the parameters of federal legislation.

question, et la pratique a cours depuis quelque temps déjà. Je me demande donc pourquoi, en ce qui concerne le projet de loi à l'étude en particulier, vous avez choisi de limiter ces dispositions qui sont appliquées depuis très longtemps et qui ont été confirmées par le tribunal. Elles ont déjà été contestées et elles ont été confirmées.

**M. Anderson:** Madame le sénateur, c'est une très bonne question. Il est vrai que des jugements rendus par des tribunaux confirment la compétence du gouvernement fédéral en matière d'habitat. D'ailleurs, je vais aussi demander à M. Sims de nous donner des détails à ce sujet. Toutefois, il existe une certaine limite au-delà de laquelle les tribunaux ne toléreront pas une intrusion du gouvernement fédéral, c'est-à-dire en ce qui concerne la compétence provinciale clairement définie à l'égard du territoire et, en fait, même à l'égard de l'agriculture, qui est un domaine de compétences partagées.

Cette limite peut dépendre des faits reliés à chaque cas. Nous reconnaissons qu'il existe une limite. Il ne suffit pas qu'une espèce en voie de disparition doive être protégée pour que le gouvernement fédéral se substitue d'office aux provinces dans des domaines reconnus comme étant de compétence provinciale dans la Constitution.

Il ne faut pas oublier non plus le filet de sécurité. Si une province ne respecte pas un accord établi, nous pourrions intervenir et avoir recours au filet de sécurité. Dans ce cas-là, vous pouvez compter que nous nous appuyerions sur les causes dont vous venez de parler.

Je ne crois pas que nous nous éloignons de la pratique existante, mais peut-être que lorsque j'ai répondu à la question du sénateur Christensen, je pensais trop aux témoins qui ont paru devant le comité de la Chambre et qui semblaient avoir une notion très étendue de ce que nous pourrions faire pour contourner les lois provinciales afin de protéger les espèces en voie de disparition. Laissez-moi demander à M. Sims de nous exposer brièvement les aspects juridiques de cette question. Il sera peut-être plus en mesure que moi de vous donner des renseignements supplémentaires.

**Le sénateur Spivak:** Je pourrais peut-être préciser ma question. Il s'agit d'un arrêt de la Cour suprême, de sorte qu'on ne peut en appeler. Le juge LaForest précise effectivement que les provinces dans lesquelles des espèces sont présentes pendant une partie de l'année ont aussi le pouvoir de légiférer pour protéger ces espèces, sous réserve de respecter la réglementation fédérale.

Quelle est la signification de cette décision par rapport à notre pratique courante? Est-ce que le projet de loi éclipe cette décision? C'est ce que je veux savoir.

**M. Anderson:** Merci beaucoup, madame le sénateur. Je vais demander à David Near de répondre à votre question.

**M. Near:** L'étendue de la compétence fédérale en matière de protection de l'habitat des oiseaux migrateurs fait l'objet d'un débat depuis au moins dix ans. En quelques mots, les lois fédérales se fondent sur ce qu'on appelle un traité impérial qui en définit les paramètres.

The debate of this migratory birds convention, which I believe was first entered into in 1917 or 1918 with the United States, and which was most recently amended by a protocol in 1995, has dealt with matters of migratory bird habitat.

It is fair to say that not all lawyers agree on the extent shown in the migratory bird convention with respect to federal jurisdiction. With respect to retired Supreme Court Justice LaForest, I believe you are referring to an opinion he wrote in conjunction with the Sierra Defence League.

**Senator Spivak:** This was in 1999.

**Mr. Near:** Yes, it was an opinion as opposed to a judgement of the Supreme Court. He was retired at that time, and expressed a relatively expansive view of what the federal jurisdiction contained, as contained in the migratory bird convention. We actually conducted a teleconference between the retired Supreme Court Justice and our associate deputy minister at the time to debate these particular issues. It is fair to say that our view of the jurisdiction with respect to migratory birds is reflected in the bill that is before you.

It is not a given that what Mr. Justice LaForest says in his opinion has been adopted by the Supreme Court at all. In fact, this issue has never been directly dealt with by the Supreme Court.

**Senator Spivak:** That answers my question. In other words, this latest piece of legislation reflects the current status of the Migratory Birds Convention Act, and that law is the last word, until it is litigated.

**Mr. Anderson:** We suspect that there may be litigation, and it may be that that litigation will have the Department of Justice relying heavily on Mr. Justice LaForest's views. However, where you have doubt in the legal opinion that you receive, you try to avoid litigation because you could lose, and then you have uncertainty.

I have been reading Mr. Justice LaForest's judgments as well as opinions for some 25 years. I have great respect for them, but as a person involved in environmental issues, I do remember occasionally discovering that there were some contradictory opinions expressed by other judges. Sometimes I had the misfortune of quoting minority opinions on issues while I was quoting Mr. Justice LaForest.

That is not to say he is not right. That I do not know, because it depends on the Supreme Court of Canada's decision for any particular case. That is not to say that we regard his views of no great value, but as a prudent approach on legislation we should not go too far out on what may be thin ice. Therefore, we do not want to create a major constitutional battle with the provinces in the theoretical aspect of this issue. We would prefer to have a working, cooperative arrangement where it is unnecessary to test this particular issue. If we are wrong, we have then lost, and we have to retreat.

Le débat entourant la Convention concernant les oiseaux migrateurs, qui, à l'origine, a été signée en 1917 ou en 1918, je crois, avec les États-Unis et qui a été modifiée en 1995 par un protocole, porte sur l'habitat des oiseaux migrateurs.

On peut dire à juste titre que les avocats ne sont pas tous d'accord sur l'étendue de la compétence fédérale prévue dans la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Pour ce qui est de la décision du juge LaForest, un juge à la retraite de la Cour suprême, je crois que vous faites référence à une opinion qu'il a rendue au sujet d'une affaire mettant en cause le Sierra Defence League.

**Le sénateur Spivak:** C'était en 1999.

**M. Near:** Oui, il s'agissait d'un avis et non d'un jugement de la Cour suprême. Il était retraité à ce moment-là, et il avait donné une interprétation relativement large de ce qui était de compétence fédérale, comme ce que stipulait la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Nous avons organisé une téléconférence entre cette personne, M. Justice, retraité de la Cour suprême, et notre sous-ministre délégué de l'époque, pour débattre de ces questions. Il est juste de dire que notre interprétation de la compétence relative aux oiseaux migrateurs est reflétée dans le projet de loi qui est devant vous aujourd'hui.

Rien ne dit que l'interprétation de M. Justice LaForest a été retenue par la Cour suprême. En fait, cette dernière ne s'est jamais directement penchée sur le problème.

**Le sénateur Spivak:** Cela répond à ma question. Autrement dit, cette mesure législative traduit l'état actuel de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, laquelle prévaudra tant qu'on n'aura pas tranché sur la question.

**Le sénateur Anderson:** Il se peut qu'il y ait un différend, auquel cas le ministère de la Justice se fonderait en grande partie sur l'interprétation de M. Justice LaForest. Il n'en demeure pas moins que lorsque vous avez des doutes au sujet d'un avis juridique, vous essayez d'éviter tout litige car vous pouvez perdre, et puis vous n'êtes sûr de rien.

J'ai lu les jugements rendus par M. Justice LaForest et cela fait 25 ans que je m'intéresse aux opinions émises en la matière. Je les respecte profondément, mais comme je m'occupe de questions environnementales, je me souviens, à l'occasion, que d'autres juges ont exprimé des avis quelque peu contradictoires. J'ai eu parfois le malheur de rapporter des opinions minoritaires alors que je citais M. Justice LaForest.

Cela ne veut pas dire qu'il a tort. Je n'en sais rien puisque cela dépend des jugements rendus par la Cour suprême du Canada dans chaque affaire. Cela ne signifie pas que nous attachons peu de valeur à ses interprétations, mais si nous voulons adopter une approche prudente à l'égard de la loi, nous ne devrions pas aller trop loin, au risque de nous avancer sur un terrain glissant. Par conséquent, nous ne voulons pas entrer dans une vaste bataille constitutionnelle avec les provinces sur l'aspect théorique de la question. Nous préfererions instaurer une coopération efficace quand c'est possible. Si nous nous trompons, nous perdrons et nous devons faire marche arrière.

If we can maintain a cooperative approach with the provinces, perhaps there can be a win-win situation.

**Senator Watt:** I will start with a letter that we have received. Mr. Chairman, I, for one, have looked for something much stronger than what is in this letter. Here, they are basically saying that they will make recommendations to the government. That is far from being committed to doing something, because it is only a recommendation to the government. We do not know what happens after that. For that reason, I cannot accept that as satisfactory.

After all, those rights are already part of the Constitution. We have stated in the past that we do not want section 25 of the British North America Act, which is meant to be the shield of section 35 of the Constitution, to be given a different interpretation.

For that reason, I feel that I am standing on solid ground in terms of the constitutional position. Therefore, that is the basis of our demand for a more adequate reply from the minister. I would go so far as to suggest that we should stop studying this bill and wait until we get a proper letter — if they will produce a proper letter.

**The Chairman:** Do you want to ask a supplementary before the reply?

**Senator Eyton:** How common, to our collective knowledge, are these kinds of assurances? What has been their history?

**Mr. Anderson:** Senator Watt, I would agree with you to the extent that this is a written commitment to the Minister of Justice with a written commitment to the Minister of the Environment. It does not absolutely bind the federal government hand and foot.

It would, however, be extremely unusual if the Minister of Justice, on an issue such as this, were ignored. I will add, of course, that there is a third relevant minister whose views are not here and have not been canvassed, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, who might be an important player in this. There are always differing views among Aboriginal groups, as there are with any segment of society.

That said, this seems to me to be a fairly important written commitment. If we would have to proceed on this as you suggest to get the legislation to eliminate past non-derogation clauses, that is a possibility. Perhaps you want to put forward some suggestion as to whether it is possible to set a time for a compromise. However, this certainly is the very best we can do at the present time because we have to get the agreement of our colleagues. We have to go through cabinet.

Yes, the procedure could be altered, but I am not altogether sure that the chances of success would be increased by delaying this piece of legislation.

Si nous pouvions adopter une approche de coopération avec les provinces, tout le monde en sortirait gagnant.

**Le sénateur Watt:** Permettez-moi de vous parler de la lettre que nous avons reçue. Pour une fois, monsieur le président, je m'attendais à quelque chose de bien plus fort que ce que contient cette lettre qui dit, essentiellement, que les ministres présenteront des recommandations au gouvernement; ce qui est loin d'être un engagement à agir. Nous ne savons pas ce qui se passera après; je ne considère donc pas que ce soit satisfaisant.

Après tout, ces droits sont déjà enchâssés dans la Constitution. Nous avons déjà dit, par le passé, que nous ne voulions pas que l'article 25 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui est censé protéger l'article 35 de la Constitution, soit interprété différemment.

C'est pour cette raison que je crois m'appuyer sur des fondements très solides à l'égard de la position constitutionnelle. C'est pourquoi nous demandons que le ministre nous fournisse une réponse plus appropriée. Je suis prêt à proposer que nous cessions d'étudier ce projet de loi et que nous attendions de recevoir une lettre qui nous satisfasse.

**Le président:** Souhaitez-vous poser une question complémentaire avant qu'il ne réponde?

**M. Eyton:** Compte tenu de tout ce que nous savons, pourriez-vous nous dire jusqu'à quel point ce type d'assurance est courant? Comment était-ce par le passé?

**M. Anderson:** Sénateur Watt, je suis d'accord avec vous dans la mesure où ceci est un engagement écrit pour le ministre de la Justice et un engagement écrit pour le ministre de l'Environnement. Cela ne veut absolument pas dire que le gouvernement fédéral a les pieds et les points liés.

Il serait toutefois extrêmement inhabituel d'ignorer le ministre de la Justice dans une affaire comme celle-ci. J'ajouterai qu'il y a évidemment un troisième ministre concerné, dont ce comité n'a pas encore entendu le point de vue; je veux parler du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui a certainement un rôle important à jouer. Il y a toujours des opinions divergentes au sein des groupes autochtones, comme dans le reste de la société, d'ailleurs.

Ceci dit, il me semble que c'est un engagement écrit relativement important. Si nous devons faire ce que vous proposez pour que la loi élimine toute clause de non-dérogation passée, ce serait une possibilité. Vous voulez peut-être proposer de fixer un délai pour dégager un compromis. Néanmoins, nous ne pouvons pas faire mieux pour l'instant étant donné que nous devons obtenir l'accord de nos collègues. Nous devons passer par le Cabinet.

C'est vrai, on pourrait modifier la procédure, mais je ne suis pas du tout sûr que les chances de réussite augmenteraient en reportant l'adoption de cette mesure législative.

**Senator Kenny:** I will comment in response to Senator Eyton's question about how frequently these things happen. I have been on this committee for 18 years. It happens often, Senator Eyton.

Honourable senators, this committee has received letters from ministers of the environment in which the minister has absolutely committed herself to doing something. During my time as deputy chair, I have taken a letter from a former minister to the next minister. It was a comfort letter very much like this, not committing the government but essentially saying we will exercise our best efforts. The next minister, same government, said, "That was then, this is now."

What do you say to that, Mr. Anderson?

**Mr. Anderson:** Again, Senator Kenny, the advantage of being a senator at a young age such as you, you do see a lot of ministers come and go. The disadvantage of being a minister is that I feel like one of those migratory birds that Senator Spivak was talking about: shot at from all sides and likely to die imminently.

There is no question that you have right on your side. There are issues like that. All new ministers, as you are well aware, enthusiastic about all sorts of personal initiatives, soon discover that their hands and feet are tied. Indeed, they are as Gulliver, and tied down by a thousand strands of previous letters and commitments that prevent action or force action in certain ways.

I would agree, in particular, that the Minister of the Environment seems to rotate extremely quickly, a practice with which I completely disagree. I think that I should stay a very long time in office. In one month I believe I will become the longest serving Minister of the Environment that Canada has ever had.

**Senator Kenny:** When you are Prime Minister, will you change this practice?

**Mr. Anderson:** I hope I will be here to implement whatever commitment I give.

Joking apart, I do appreciate the comment made, and I agree it is an issue. Senator Watt has every reason to be concerned about it. I did suggest to Senator Watt that if there were a time line we might like to put on this. I could promise you that I would undertake for my colleague the minister of Justice to come next week and discuss this with you in person, if that were an agreeable measure.

I agree that Senator Watt has a good point, as does Senators Kenny. As well, Senator Eyton made a good point as well as provided a history.

Perhaps we can squeeze this into some sort of time frame that is acceptable, and if my colleague appeared before you and discussed that very point: How can we make some sort of

**Le sénateur Kenny:** J'aimerais dire quelque chose en réponse à la question du sénateur Eyton, à propos de la fréquence à laquelle se produisent ces choses. Je siège à ce comité depuis 18 ans et je peux vous dire que cela arrive souvent, sénateur Eyton.

Sachez que ce comité a reçu plusieurs lettres de ministres de l'Environnement, dont une dans laquelle une ministre s'était résolument engagée à faire quelque chose. Lorsque j'étais vice-président du comité, j'avais transmis la lettre d'un ministre sortant à son successeur. Il s'agissait d'une lettre d'accord très semblable à celle-ci, qui n'engageait pas le gouvernement, mais qui disait, essentiellement, que le ministre ferait de son mieux. Le nouveau ministre, du même gouvernement, s'en était sorti en prétextant que la situation avait changé.

Qu'en pensez-vous, monsieur Anderson?

**M. Anderson:** Sénateur Kenny, l'avantage de devenir sénateur si jeune, comme cela a été votre cas, c'est que vous voyez défiler beaucoup de ministres. L'inconvénient, pour un ministre, c'est de se sentir un peu comme ces oiseaux migrateurs dont parlait le sénateur Spivak: on vous tire dessus de tous bords, tous côtés et vous êtes promis à une mort certaine.

Il ne fait aucun doute que le droit est de votre côté. Ces problèmes arrivent. Tous les nouveaux ministres, comme vous le savez très bien, enthousiastes à l'idée de réaliser toutes sortes d'initiatives personnelles, découvrent rapidement qu'ils sont pieds et poings liés. Ils sont un peu comme Gulliver, liés par des milliers de promesses faites dans des lettres ou des engagements antérieurs qui, d'une certaine manière, empêchent toute action ou tout mouvement.

Je suis très d'accord avec vous sur le fait que les ministres de l'Environnement se succèdent à un rythme effréné, ce que je déplore fortement. J'estime que je devrais pouvoir rester en poste très longtemps. Je crois d'ailleurs que dans un mois, je serai le ministre de l'Environnement qui aura servi le plus longtemps de toute l'histoire du Canada.

**Le sénateur Kenny:** Lorsque vous serez premier ministre, changerez-vous cette façon de faire?

**M. Anderson:** J'espère pouvoir m'acquitter alors de tous les engagements que j'aurai pris.

Blague à part, je trouve ce commentaire tout à fait pertinent et j'admets que c'est un problème. Le sénateur Watt a toutes les raisons de se préoccuper. Je lui ai dit que si nous pouvions fixer un échéancier, nous devrions le faire. Je pourrais vous promettre de demander à mon collègue, le ministre de la Justice, de venir la semaine prochaine pour en discuter avec vous, si cela pouvait vous satisfaire.

Je reconnais que les sénateurs Watt et Kenny ont tout à fait raison. Le sénateur Eyton a également fait une observation juste et il a très bien décrit la problématique.

Nous pourrions peut-être nous astreindre à des délais acceptables, et il se peut que mon collègue vienne témoigner devant vous et réponde à la question de savoir: comment donner

process that would give committee members a comfort level that this will be taken seriously and we will not wind up with the situation Senator Kenny described?

**Senator Kenny:** That is a very generous offer that the minister has made. In order to expedite the visit of the Minister of Justice, if he came with a letter with wording in the fifth paragraph saying that he was bringing a commitment of the Government of Canada to make this happen, I am sure he would satisfy this committee and the issue would be dealt with rapidly.

**Senator Milne:** I would have preferred to hear you say, Mr. Anderson, that next week you would be taking this to cabinet.

**The Chairman:** Minister, do you wish to respond to Senator Milne's observations?

**Mr. Anderson:** I would only add to Senator Milne's comment, which is a good one, that we took it to cabinet yesterday. On the basis of that, the letter was written. I cannot reveal cabinet confidences, of course, but there is some reason for me, as a member of that cabinet, to think that the process is in place. I fully appreciate the concerns of Senators Watt, Kenny and Eyton.

If it is possible for my colleague Mr. Cauchon to make more solid, helpful and careful comments that indicate a time line approach and direction that would give a comfort level to honourable senators, I would understand your desire for that, and I would certainly understand that my colleague Mr. Cauchon would be able to do more that I have been able to do. He is the lead minister on this matter and, again, the Minister of Indian Affairs and Northern Development might have more to say that I have not heard on this issue of the non-derogation of clauses.

**Senator Watt:** Minister, I appreciate your efforts. I am not deliberately trying to knock down what you have brought forward. Depending on the atmosphere of the day in cabinet, that could have much to do with the outcome of what came out. The Minister of Indian Affairs and Northern Development will have a great deal of difficulty if matters are left alone in regard to the non-derogation clause. The governance matters are coming up soon and we are not finished with non-derogation. This is where the problems will lie.

As Senator Kenny and you have mentioned, even if the minister goes to cabinet and produces a letter to commit the government to this, even that is only going half way; but even that process has not occurred. We need definite cabinet input, not only from one or two ministers. The Minister of Indian Affairs may add some credibility to this process.

We are calling on the Prime Minister to intervene. He was the Minister of Indian Affairs and should have a clear understanding of the situation of the Aboriginal people. He was also instrumental in putting in what we have in the Constitution today.

I would strongly suggest that this matter must be taken seriously so that we will not have to revisit this issue every time a piece of legislation comes before us. We cannot screen every piece

aux membres du comité l'assurance que tout ceci sera pris au sérieux et que nous éviterons de nous retrouver dans une situation comme celle qu'a décrit le sénateur Kenny?

**Le sénateur Kenny:** C'est une offre très généreuse de la part du ministre. Pour accélérer la visite du ministre de la Justice, ce serait bien s'il pouvait nous présenter une lettre qui dirait, au cinquième paragraphe, que le gouvernement du Canada s'engage à rendre ceci possible; je suis sûr que le comité en serait satisfait et que le problème serait rapidement résolu.

**Le sénateur Milne:** Monsieur Anderson, j'aurais préféré vous entendre dire que vous porterez cette question à l'attention du Cabinet la semaine prochaine.

**Le président:** Monsieur le ministre, souhaitez-vous répondre aux observations du sénateur Milne?

**M. Anderson:** Je dirai simplement au sénateur Milne, qui a fait un commentaire tout à fait pertinent, que nous en avons parlé au Cabinet hier, à la suite de quoi, on a rédigé la lettre. Je ne peux évidemment pas vous révéler les secrets du Cabinet, mais j'ai certaines raisons de croire, à titre de membre du Cabinet, que le processus est en place. Je comprends très bien les inquiétudes exprimées par les sénateurs Watt, Kenny et Eyton.

Si mon collègue, M. Cauchon, peut proposer quelque chose de plus solide, de plus utile et de plus raisonnable et présenter un calendrier et une orientation qui satisfassent les sénateurs, j'en serais ravi, et je comprendrais aussi que M. Cauchon puisse faire plus que moi. Il est le ministre agissant au premier chef dans cette affaire. En outre, je dois ajouter que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a certainement beaucoup à nous dire sur la question des clauses de non-dérogation.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le ministre, j'apprécie vos efforts. Je ne tente pas de rejeter délibérément du revers de la main tout ce que vous proposez. Les résultats dépendent beaucoup de l'atmosphère qui règne au sein du Cabinet. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien éprouvera de sérieuses difficultés si on laisse de côté la question des clauses de non-dérogation. Il nous faudra bientôt nous occuper de la gouvernance et nous n'en avons pas encore fini avec les clauses de non-dérogation. Voilà où est le problème.

Comme le sénateur Kenny et vous-même l'avez fait remarquer, même si le ministre se présente devant le Cabinet et rédige une lettre d'engagement du gouvernement, on n'aura parcouru que la moitié du chemin; mais quoi qu'il en soit, rien de tout cela ne s'est produit. Nous avons absolument besoin de l'intervention du Cabinet, et pas seulement d'un ou deux ministres. Le ministre des Affaires indiennes donnera certainement plus de crédibilité à ce processus.

Nous demandons l'intervention du premier ministre. Il a lui-même été ministre des Affaires indiennes et il devrait bien comprendre la situation des peuples autochtones. Il a également contribué à faire de la Constitution ce qu'elle est aujourd'hui.

Je suggère fortement que nous prenions cette question très au sérieux pour éviter de nous y repencher à chaque fois que nous examinerons un projet de loi. Nous ne pouvons pas passer au

of legislation. Ever since I got here, and I have spent practically 95 per cent of my time defending the little that we got, let alone the areas on which I should be concentrating my attention to move forward and to benefit the people that I represent. I have not been able to get to that point for 18 years.

Minister, please help me in this area to get the message across. We want a clear response from the cabinet.

**Mr. Anderson:** I would certainly agree with Senator Watt. This is something we must take extremely seriously. Again, I point out that we did have a cabinet committee discussion on this issue yesterday. There is a need to confirm this matter through the process. The senator is right on that. We want an end to the process, not the midway point that we see at the present time.

We can achieve an understanding on a process with a discussion with the ministers involved. Again, I cannot obviously comment on what way the former Minister of Indian Affairs, now the Prime Minister, might go, of course. However, we will get the opinion of the Minister of Indian Affairs. It is important to do that. If we can have a future meeting of this committee relatively soon, my colleague Mr. Cauchon could bring you up to date. He may have better ideas.

I know that Minister Cauchon has committed himself, as he said in the letter, to recommending to colleagues to remove the non-derogation clauses and not to put them into any future legislation. I believe that is in line with the objectives of honourable senators.

**Senator Watt:** It would not hurt to give the minister a reminder.

**Mr. Anderson:** We are not that far apart. We are talking about process. I will carry back the concerns of honourable senators, and please be assured that this committee is an influential committee when it comes to these discussions. This legislation is important for the government. Other pieces of legislation are very important as well, but this bill was promised many times in speeches and we want this to go ahead. On the other hand, we do not want to get into a situation where it appears that the proposed legislation is being held up on other grounds; we want to ensure that the bill is judged on its merit.

If we can separate the two issues and have this issue dealt with in a generic way, no one would be happier than myself, though certain senators may dispute that.

**Senator Watt:** I wish to return to the point you raised in respect of the compensation issue, minister. I do appreciate the fact that traditional knowledge will be a part of the process in terms of deciding in regard to the management of species, species at risk and whatnot.

Minister, I understand what you were saying: that, in regard to compensation related to the land, if the habitat is being looked at, you say that there is no need for compensation, and that stewardship concepts may be more of a solution. However, I am concerned about people losing their livelihood, never mind their

crible chaque mesure législative. Depuis que je suis ici, j'ai passé pratiquement 95 p. 100 de mon temps à défendre le peu que nous avons, surtout dans les domaines sur lesquels je dois concentrer mon attention pour aller de l'avant, au bénéfice des gens que je représente. Depuis 18 ans que je fais cela, je n'y suis jamais parvenu.

Monsieur le ministre, aidez-moi à faire passer le message. Nous voulons une réponse claire du Cabinet.

**M. Anderson:** Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Watt. C'est une question que nous devons prendre très au sérieux. Je vous rappelle que nous avons discuté de la question hier lors d'une séance de comité du Cabinet. Nous avons besoin d'une confirmation. Le sénateur a raison. Nous voulons mener ce processus à terme et ne pas rester à mi-chemin, comme c'est le cas actuellement.

Nous pourrions nous entendre sur le processus à suivre en discutant avec les ministres concernés. Encore une fois, je ne peux évidemment rien dire sur la direction que prendra l'ancien ministre des Affaires indiennes, qui se trouve être l'actuel premier ministre du Canada. Toutefois, nous cherchons à savoir ce qu'en pense le ministre des Affaires indiennes. C'est important. Si nous organisons la prochaine séance de ce comité assez rapidement, mon collègue, M. Cauchon, pourra vous donner l'heure juste. Il se peut qu'il ait de meilleures idées.

Je sais que le ministre Cauchon s'est engagé, comme il l'a dit dans sa lettre, à recommander à ses collègues non seulement de retirer les clauses de non-dérogation actuelles, mais aussi de ne plus en mettre dans aucun des projets de loi futurs. Je pense que cela répond aux objectifs des sénateurs.

**Le sénateur Watt:** Cela ne ferait pas de mal de le lui rappeler.

**M. Anderson:** Nous ne sommes pas si éloignés les uns des autres. Nous parlons de processus. Je me ferai l'écho de vos préoccupations et je vous assure que l'opinion de ce comité a beaucoup de poids dans ces discussions. Cette loi est importante pour le gouvernement. D'autres mesures législatives le sont également beaucoup, mais on a promis ce projet de loi à maintes reprises dans des discours et nous voulons qu'il soit adopté. Par ailleurs, nous ne voulons pas nous retrouver dans une situation où il semblerait que le texte de loi proposé est bloqué à cause d'autres enjeux; nous voulons être certains que ce projet de loi sera jugé sur le fond.

Si nous pouvons séparer les deux problèmes et résoudre celui-ci de manière générique, je serais le premier à m'en réjouir, même si certains sénateurs sont contre.

**Le sénateur Watt:** J'aimerais en revenir à la question de l'indemnisation, monsieur le ministre. J'apprécie le fait qu'on prendra en compte les connaissances traditionnelles des Autochtones dans le processus décisionnel relatif à la gestion des espèces, aux espèces en péril et à tout ce qui s'en suit.

Monsieur le ministre, si j'ai bien compris, en ce qui concerne l'indemnisation relative à la terre, vous avez dit que si on examinait l'habitat, on n'aurait pas besoin de verser d'indemnités, et que les concepts d'intendance pourraient représenter une solution très intéressante. Mais je crains que les gens ne perdent

land. Let me give you an example. For three years we have been having a disagreement between traditional knowledge and the scientific community regarding the beluga whale. What do we do with the beluga?

The beluga is about to be put on the endangered species list after the scientific community, without proper scientific information, exerted pressure. There was a clash between traditional knowledge and the so-called scientific community in the area where I come from with regard to the beluga.

Minister, do you not think that, when there is a lack of scientific information or when the scientific community is uncertain as to whether a species is about to become extinct or endangered, when there is this disagreement, you are allowing the scientific information to overpower traditional knowledge? That is what is happening.

As a matter of fact, your department has paid \$50,000 for hunters to go elsewhere, from the tip of the Hudson's Strait to the bottom of James Bay. How far can you go with that \$50,000? That is the problem. You have set a precedent in giving that \$50,000 to those people to go elsewhere because a certain geographical area is being prohibited from being used to harvest the beluga. The people who possess the traditional knowledge are saying you do not have the scientific information to support your argument. The scientific community is saying you are right. The thing is, they might be. We are operating on the basis of what might be.

This is our economy. As you know, the cost of living and transportation in the North is significant. Nunavik is the biggest taxpayer in all of Canada. We pay a higher rate of tax than anyone else. With this kind of initiative, you are eliminating some of the northern economy. Do you not think that should be acknowledged, if their livelihood is being disturbed and their economy is affected and impacted? There should be some recognition of that fact through compensation, not for a long period of time but until the scientific community is able to prove that they have sufficient scientific information on which to base their decision. Do you follow what it is that I am saying?

**Mr. Anderson:** Yes.

**Senator Watt:** To me, this is very important. We live with that almost on a daily basis in Nunavik at this time.

**Mr. Anderson:** This legislation should provide a fairly substantial comfort level to such people. For the first time, we are introducing the principle of compensation in this process. Secondly, we have allocated substantial amounts of money for stewardship activities prior to reaching a point where land might be taken away from use.

**Senator Watt:** It has nothing to do with the land. It has nothing to do with the effect on the habitat. I am talking about them losing their livelihood.

leur gagne-pain; la terre, c'est la moindre des choses. Permettez-moi de vous donner un exemple. Depuis trois ans, il y a divergence entre les connaissances traditionnelles et les connaissances scientifiques au sujet des bélugas. Que faisons-nous des bélugas?

Nous sommes sur le point d'ajouter le béluga à la liste des espèces menacées parce que les scientifiques ont exercé des pressions dans ce sens, sans pour autant disposer d'informations fondées. Dans la région d'où je viens, il y a eu confrontation entre ceux qui possèdent les connaissances traditionnelles et la soi-disant collectivité scientifique à cause du béluga.

Monsieur le ministre, ne trouvez-vous pas que lorsqu'on manque de preuves scientifiques ou qu'on n'est pas certains qu'une espèce est sur le point de s'éteindre ou est menacée ou encore lorsqu'il y a conflit d'opinions, vous accordez davantage de crédit aux données scientifiques qu'aux connaissances traditionnelles? C'est bien ce qui arrive.

Votre ministère a versé 50 000 \$ à des chasseurs pour qu'ils aillent du nord du détroit d'Hudson au sud de la baie James. Où pensez-vous pouvoir aller avec 50 000 \$? C'est là qu'est le problème. Vous avez établi un précédent en versant 50 000 \$ à des gens pour qu'ils sortent des zones géographiques où la capture du béluga est interdite. Les gens qui possèdent les connaissances traditionnelles vous disent que vous ne disposez pas de suffisamment de renseignements scientifiques pour étayer vos arguments. Les milieux scientifiques prétendent que vous avez raison. C'est peut-être le cas. Nous sommes dans le domaine du possible.

Il s'agit de notre économie. Comme vous le savez, le coût de la vie et celui des transports sont très élevés dans le Nord. Le Nunavik est le plus grand contribuable du Canada. Notre taux d'imposition est plus élevé que partout ailleurs. Ce type d'initiative aura pour effet d'éliminer une partie de l'économie dans les régions septentrionales. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait en tenir compte si le gagne-pain des personnes qui vivent dans ces régions est menacé et si leur économie est touchée et affaiblie? On devrait reconnaître cet état de fait et accorder des indemnités, pas pour une longue période, mais jusqu'à ce que la collectivité scientifique prouve qu'elle dispose d'assez de données pour justifier sa décision. Est-ce que vous me suivez?

**M. Anderson:** Oui.

**Le sénateur Watt:** Selon moi, c'est très important. Actuellement, nous vivons presque au jour le jour au Nunavik.

**M. Anderson:** Cette loi devrait beaucoup rassurer les personnes auxquelles vous faites référence. Nous introduisons pour la première fois le principe d'indemnisation dans le processus. En outre, nous avons réservé d'importantes sommes d'argent pour des activités d'intendance avant de décider de cesser l'exploitation de certaines terres.

**Le sénateur Watt:** Cela n'a rien à voir avec les terres. Cela n'a rien à voir non plus avec les effets sur l'habitat. Je vous dis que ces gens risquent de perdre leur gagne-pain.

**Mr. Anderson:** In the example you gave, it was moving from one section of land to another. I was using it in that sense.

**Senator Watt:** Water.

**Mr. Anderson:** Very good. I will give you an example of the beluga and traditional knowledge in a moment, if I am permitted to relate a little anecdote.

However, I would point out COSEWIC and the legal listing. This is why we reserved the right to legal listing to the government. There are other considerations, not just the straight scientific consideration. That is why we have had such a battle with environmentalists who wanted the automatic listing regardless of the impact upon societies or communities. That is why we have retained that right for the cabinet. Those concerns that you described, which are essentially socio-economic concerns that are appropriate to be considered at the political level, will be taken into account.

Certainly, with respect to the scientific knowledge, you are absolutely right regarding the beluga: There is not an enormous amount of scientific knowledge. It was only recently, for example, that they attached radio packs on to the backs of some of the beluga and discovered that some Canadian beluga went as far as Siberia. In addition, some "Canadian beluga" went off to Greenland; that was discovered only recently, in the last few years. Only then did we discover that this was not a resident, shallow-water population, but we also discovered that they dove down to 1,000 metres, a fact which was not known before.

I will give you an example of what scientists are saying. I was with an Aboriginal person at one time and we listened to the scientist explain that nobody had known this before, that the beluga dove so deep.

**Senator Watt:** We have known that.

**Mr. Anderson:** That is what the person with me said. It was a different dive. Sometimes they dive down and they feed, and sometimes they dive down and come straight up again. The scientists could not understand why they went straight down and up again.

After we left the meeting, the gentleman who was with me — and he has a family licence to take three or four beluga, I forget how many, but quite a substantial number — said, "You know, scientists just do not understand that it is constipation. The whales dive down to where the pressure is greater, and that does it. Then they come up again." It was an interesting example of traditional knowledge from this gentleman who had been dealing with belugas all his life. The scientist had no idea. I asked him why he had not spoken with the scientist. He said "He did not ask me." This was an interesting example of the scientist not taking advantage of traditional knowledge, assuming, of course, that the

**M. Anderson:** Dans l'exemple que vous avez donné, vous évoquiez le déplacement d'une terre à une autre. C'est dans ce sens que je voulais parler.

**Le sénateur Watt:** De l'eau.

**M. Anderson:** Très bien. Si vous me permettez de relater une petite anecdote, je vous fournirai dans un instant un exemple concernant le béluga et les connaissances traditionnelles.

J'aimerais toutefois mettre l'accent sur le COSEPAC et sur la liste officielle. C'est la raison pour laquelle nous avons réservé au gouvernement le droit d'établir la liste officielle. Il y a d'autres considérations, autres que purement scientifiques. C'est pour cela que nous avons livré une telle bataille aux environmentalistes qui voulaient une liste automatique, sans tenir compte des impacts sur la société ou sur les communautés. C'est pourquoi nous avons conservé ce droit au sein du Cabinet. Les craintes que vous venez d'exprimer reposent essentiellement sur des problèmes socio-économiques qu'il convient d'examiner d'un point de vue politique et elles seront prises en compte.

Par ailleurs, en ce qui concerne les connaissances scientifiques relatives aux bélugas, je reconnais que vous avez absolument raison. Nous n'avons pas tant de données scientifiques que ça. Ce n'est que très récemment, par exemple, que l'on a fixé des systèmes radios sur le dos de bélugas et que l'on a découvert que certains bélugas canadiens se rendaient jusqu'en Sibérie; d'autres sont même allés jusqu'au Groenland. On ne le sait que depuis quelques années. C'est seulement à ce moment-là qu'on s'est rendu compte qu'il ne s'agissait pas d'une espèce résidente vivant à la surface de l'eau et qu'on a découvert qu'ils étaient capables de plonger jusqu'à 1 000 mètres de profondeur, chose que nous ignorions auparavant.

Permettez-moi de vous raconter une anecdote à propos de ce que disent les scientifiques. J'étais en compagnie d'un Autochtone et nous écoutions un scientifique nous expliquer que personne ne savait jusqu'alors que le béluga était capable de plonger si profondément.

**Le sénateur Watt:** Nous, nous le savions.

**M. Anderson:** C'est ce que m'a dit cette personne. Leur façon de plonger est différente. Parfois, les bélugas plongent pour se nourrir et parfois ils plongent en piqué et remontent immédiatement à la surface. Les scientifiques ne comprenaient pas pourquoi ils faisaient ce va-et-vient.

À l'issue de la rencontre, l'Autochtone qui m'accompagnait et qui avait un permis familial pour chasser trois ou quatre bélugas — je ne me souviens pas exactement combien, mais un nombre assez important — m'a dit: «vous savez, les scientifiques ne comprennent pas que c'est à cause d'un problème de constipation. Les baleines plongent où la pression est plus importante car cela les aide; puis, elles remontent à la surface et ainsi de suite.» C'était un exemple intéressant de connaissance traditionnelle transmise par quelqu'un qui avait été au contact des bélugas toute sa vie. Le scientifique n'en avait aucune idée. J'ai demandé à l'Autochtone pourquoi il n'avait rien dit au scientifique. Il a rétorqué que c'était parce qu'il ne le lui

traditional knowledge was accurate in this case, upon which I have no idea.

**Senator Watt:** Minister, I believe the scientific community has a long way to go in terms of bridging the gap between traditional knowledge and the so-called scientific community. They have a tendency to put things in a picture frame and work within that picture frame. Sometimes they do not recognize the transboundary nature of the species.

For example, if the belugas are migrating through the Hudson's Bay in the Richmond Gulf area at a certain time of the year, that does not mean the beluga stays there. It goes all the way up to Churchill, Manitoba, Rankin Inlet, and all the way up to the Greenland waters. We have known that. We have been trying to tell the scientific community that for some time. It is like talking to a deaf ear, let me put it that way. If you have no knowledge of something, and if you do not see it with your own eyes, you will never believe it, and I believe that that is what the whole issue is about.

**The Chairman:** Minister, we are hopeful that you might be able to bring influence to bear upon COSEWIC to pay more attention to people who know what is going on.

**Mr. Anderson:** Absolutely, Mr. Chairman. That is why I am proud of this legislation that, for the first time, incorporates Aboriginal traditional knowledge. While I gave an example that was somewhat lighthearted, nevertheless this is a bit of a breakthrough. I believe that no good scientist would ignore traditional knowledge. There are plenty of examples of excellent scientists having ignored it, so perhaps I am wrong.

Now, we have an institutional mechanism for traditional knowledge to be worked into the scientific process. I am proud of that. I believe that Senator Watt and others will agree that this is an important step in the right direction.

**Senator Watt:** We should also be very conscious of the fact that at the time that the scientific communities do their studies, when they know they have to submit their report to the government, they are not always submitting the complete report because they have to get more money from the government.

**The Chairman:** Senator, I am going to have to move on in order that other senators can ask questions.

**Senator Sibbeston:** Mr. Chairman, I appreciate what was said. I appreciate what the minister has said with respect to doing something about the non-derogation clause. However, I am a bit concerned about the Minister of Justice's letter. I have read it carefully. The minister is stating that he agrees with the proposal of introducing stand-alone legislation to remove non-derogation clauses. However, what will replace that is not stated. Will it just be legislation that takes away the non-derogation clauses?

avait pas demandé. Voilà une preuve intéressante que les scientifiques ne profitent pas des connaissances traditionnelles, en admettant, bien sûr, que celles-ci soient exactes.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le ministre, je crois que cela fait longtemps que les milieux scientifiques creusent le fossé entre les connaissances traditionnelles et les soi-disant connaissances scientifiques. Ils ont tendance à mettre les choses dans un cadre rigide et à travailler toujours avec les mêmes paramètres. Parfois, ils ne reconnaissent pas la nature hors frontières des espèces.

Par exemple, si, durant leur migration, les bélugas passent par la baie d'Hudson pour rejoindre le golfe de Richmond, à une certaine époque de l'année, cela ne veut pas dire qu'ils restent dans cette zone. Ils remontent jusqu'à Churchill, au Manitoba, puis de Rankin Inlet jusqu'à la mer de Norvège. Nous le savions. Cela fait longtemps que nous essayons de dire cela aux scientifiques. Mais c'est comme parler à des sourds. Tant qu'ils ne voient pas les choses de leurs propres yeux, ils ne les croient pas. Et c'est là que réside tout le problème, selon moi.

**Le président:** Monsieur le ministre, nous espérons que vous pourrez exercer votre influence et demander au COSEPAC d'écouter davantage les gens qui s'y connaissent.

**M. Anderson:** Tout à fait, monsieur le président, et c'est d'ailleurs pour cela que je suis fier de cette loi qui est la première à incorporer des connaissances traditionnelles autochtones. Bien que mon exemple ne soit pas très sérieux, je pense que c'est un progrès considérable. À mon avis, tout bon scientifique se doit de tenir compte des connaissances traditionnelles, même si bon nombre d'entre eux les ignorent; alors peut-être que je me trompe.

Nous disposons d'un mécanisme institutionnel pour incorporer les connaissances traditionnelles au processus scientifique, et j'en suis fier. Le sénateur Watt et les autres conviendront que c'est un pas important dans la bonne direction.

**Le sénateur Watt:** Il ne faut pas oublier non plus que les milieux scientifiques ne soumettent pas toujours des rapports complets de leurs études au gouvernement puisqu'ils ont besoin de plus d'argent de la part de ce dernier.

**Le président:** Sénateur, je vais devoir vous interrompre afin de permettre aux autres sénateurs de poser leurs questions.

**Le sénateur Sibbeston:** Je comprends tout ce qui a été dit, monsieur le président, notamment les propos du ministre au sujet de la disposition de non-dérogação. Je suis un peu préoccupé, cependant, par la lettre du ministre de la Justice, que j'ai lue attentivement. Il affirme qu'il appuie la proposition consistant à présenter une loi visant expressément à retirer les dispositions de non-dérogação, sans toutefois préciser ce qui les remplacera. S'agira-t-il simplement d'une mesure législative visant à retirer les dispositions de non-dérogação?

I have to say that proper non-derogation clauses are helpful. They make the courts conscious of the fact that they must recognize Aboriginal rights. It reminds them that this legislation does not take away from the Aboriginal rights of people. It is useful as a reminder to the courts. I think the letter from Mr. Cauchon is incomplete in that it does not state what will replace it.

We must remember that we have been dealing with this matter since last spring when we were dealing with the Ground Water Act and Marine Conservation Act, and we had written to the minister at that time. Unfortunately, it has taken this legislation to bring things to a head.

In our letters to the minister, we provided an example — we have an Aboriginal bill of rights which we believe is a positive statement that legislation be read in a positive light to recognize Aboriginal rights. We are concerned that the non-derogation clauses presently in the legislation could be interpreted as sort of a “Welcome, help yourself to Aboriginal rights; do what you want.” We believe the present wording in the legislation is open to interpretation and takes away from Aboriginal rights. We are concerned about that.

This bill needs to be left for the time being until we have more precise information as to what the government is prepared to do. All we have at the moment are letters making recommendations. It is a bit vague and uncertain in terms of exactly what the Minister of Justice has in mind with respect to this issue. I suggest to the committee that we defer further discussion regarding this bill until we have information and an opportunity to meet with the minister next week.

**The Chairman:** Just before the witnesses reply, Senator Sibbeston, I must say that I do not think it is up to this committee to deal with questions of an Aboriginal bill of rights, which would be an umbrella that would apply to many more things than this. My letter expressing my views to both ministers was in reaction to the fact that we have dealt with this issue not only on this bill but also on the Ground Water Act, the Marine Conservation Act and the National Parks Act. I have not dealt with any issue as consistently as the fact that, as we have heard from Aboriginal representatives, their legal representatives and other legal representatives, the present, new non-derogation clause in some way detracts from the protection that was provided for Aboriginal rights in the Constitution, and that we wished not to have that reduction of those rights in any of these bills. That was the purpose. The question of an Aboriginal bill of rights would be more widely encompassing than its effect on this bill.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, are you suggesting that a member cannot move that the study of a bill be suspended?

Je dois dire que des dispositions de non-dérogation pertinentes sont utiles. Elles forcent les tribunaux à réaliser qu'ils doivent reconnaître les droits des Autochtones et leur rappellent que cette mesure n'empiète nullement sur ces droits. Elles servent de pense-bête pour les tribunaux. À mon avis, la lettre de M. Cauchon est incomplète puisqu'elle ne précise pas ce qui les remplacera.

Il ne faut pas oublier que nous traitons de cette question depuis le printemps dernier, à l'époque où nous travaillions sur la Loi sur les eaux souterraines et la Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, et nous avons d'ailleurs écrit au ministre. Malheureusement, il aura fallu cette loi pour précipiter les choses.

Nous avons fourni un exemple dans nos lettres au ministre — nous disposons d'une déclaration de droits des peuples autochtones qui, d'après nous, incite à interpréter la loi de façon à reconnaître les droits des Autochtones. Le fait que les dispositions de non-dérogation actuelles pourraient être interprétées au gré du lecteur nous inquiète. Nous estimons que le libellé actuel est si ambigu qu'il mine les droits des Autochtones. C'est une de nos préoccupations.

Nous devons mettre ce projet de loi de côté jusqu'à ce que nous ayons une meilleure idée de ce que le gouvernement est prêt à faire. Nous n'avons, en ce moment, que des lettres de recommandation, qui sont un peu vagues en ce qui concerne les intentions du ministre de la Justice. Je propose au comité de remettre ce débat à la semaine prochaine, quand nous aurons davantage d'information et aussi l'occasion de rencontrer le ministre.

**Le président:** Avant d'entendre les réponses des témoins, sénateur Sibbeston, je tiens à mentionner que selon moi, ce n'est pas à notre comité de se pencher sur une déclaration des droits de peuples autochtones, puisqu'elle viserait beaucoup d'autres domaines que celui dont nous traitons aujourd'hui. Si j'ai écrit une lettre aux deux ministres, c'était pour exprimer mes points de vue et aussi pour dire que nous avons déjà traité de cette question, non seulement dans le contexte de ce projet de loi, mais aussi dans celui de la Loi sur les eaux souterraines, la Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada, et la Loi sur les parcs nationaux. Je ne me suis encore jamais attaqué à une question aussi régulièrement et, comme nous l'ont dit les représentants autochtones, leurs représentants légaux et autres représentants légaux, la nouvelle disposition de non-dérogation actuelle porte atteinte en quelque sorte à la protection des droits des peuples autochtones prévue par la Constitution; or, nous ne voulons pas qu'un ou l'autre de ces projets de loi ait pareil résultat. C'est notre objectif. Une déclaration des droits des peuples autochtones serait d'une portée plus vaste que ce projet de loi.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, êtes-vous en train de dire qu'un membre du comité ne peut pas proposer de reporter l'étude d'un projet de loi?

**The Chairman:** No. I was talking about Senator Sibbeston's reference to an Aboriginal bill of rights having an effect on this legislation. Any member of the committee can suggest or move anything they want.

**Senator Milne:** Mr. Chairman, I would remind you that your letter to the minister did suggest two alternative reactions: one that would remove the non-derogation clause from all existing legislation, or revert to the wording presently used in the Constitution.

**The Chairman:** Exactly.

**Mr. Anderson:** My response will be brief, because we are well into the area of the Minister of Justice, not my area. However, having promised my colleague his attendance at this committee, perhaps a wider area discussed by the senator and commented on by you, Mr. Chairman, might well be the subject of another meeting of Aboriginal senators or others and the minister himself. If you can arrange a lunch with him next week prior to the meeting that he has before the committee, some of the wider issues could be put into context. I am willing to have Environment Canada pay for the lunch, if that would be helpful.

**The Chairman:** Your mention of other senators is important, because the interest in this question is by no means limited to the Aboriginal members of this committee or to the Senate.

Mr. Sims, do you wish to comment on what Senator Sibbeston has said?

**Mr. Sims:** Honourable senators, it is quite understandable that some might want to have a reminder in legislation of the importance of Aboriginal treaty rights as guaranteed by section 35 of the Constitution. It makes sense to be concerned and to ensure that those rights are respected and protected.

The danger, of course, is that if one looks at it strictly as a lawyer might, it is unnecessary to remind anybody that those rights are there. As Mr. Anderson said at the very outset, section 35 is in the Constitution. It does not get any stronger and better than that. We almost never put mere reminders in other legislation of rights that are already in the Constitution. We do not put, for example, reminders that section 15 of the Charter guarantees equality when we are enacting a piece of legislation that deals with a benefit program. It is there, it is understood, and the courts know that.

The other precept at the beginning of this story is that there is a presumption that Parliament will not say unnecessary things, since they would be redundant. If words that are not necessary appear in legislation, the risk is that the court will try to figure out what they must mean. They cannot mean what they seem to mean because they are redundant, so what is the meaning that Parliament must have intended?

If section 35 already guarantees Aboriginal rights, therefore, we do not technically need non-derogation clauses to remind anyone that section 35 is there; it is just there. We might intend it to be a reminder, but the courts would be confused about that.

**Le président:** Non. Je parlais du commentaire du sénateur Sibbeston à propos d'une déclaration des droits des peuples autochtones et de son effet sur la loi. Tout membre du comité peut faire des suggestions ou présenter les motions de son choix.

**Le sénateur Milne:** Monsieur le président, je vous rappelle que dans votre lettre au ministre, vous proposiez deux solutions possibles: Retirer toute disposition de non-dérogação de toutes les lois en vigueur, ou revenir au libellé de la Constitution.

**Le président:** En effet.

**M. Anderson:** Ma réponse sera brève, puisque nous tombons dans le domaine de compétence du ministre de la Justice, et non du mien. Cependant, puisque j'ai promis à mon collègue qu'il serait des nôtres, peut-être qu'une discussion plus générale dont a parlé le sénateur et que vous-même avez mentionnée, monsieur le président, pourrait faire l'objet d'une autre réunion regroupant des sénateurs autochtones et d'autres, ainsi que le ministre lui-même. Si vous l'invitez à dîner la semaine prochaine avant sa comparution devant le comité, quelques-unes des questions plus générales pourraient être mises en contexte. Je suis prêt à envoyer la facture du repas à Environnement Canada, si cela peut vous être utile.

**Le président:** Vous faites bien de mentionner les autres sénateurs, puisque cette question n'intéresse pas exclusivement les membres autochtones de ce comité ou du Sénat.

Monsieur Sims, voulez-vous répondre aux commentaires du sénateur Sibbeston?

**M. Sims:** Honorables sénateurs, je comprends tout à fait que certains veulent qu'on rappelle, dans la loi, l'importance des droits des Autochtones issus de traité qui sont garantis en vertu du paragraphe 35 de la Constitution. Il est logique de se préoccuper de ces droits et de faire en sorte qu'ils soient respectés et protégés.

Bien évidemment, il y a un risque: Si on regarde le tout avec l'oeil d'un avocat, il est inutile de rappeler à qui que ce soit que ces droits existent. Comme l'a dit M. Anderson au tout début, le paragraphe 35 est bel et bien dans la Constitution. On ne peut demander mieux. Ce n'est que très rarement que des lois rappellent des droits déjà inscrits dans la Constitution. Par exemple, on ne précise pas que le paragraphe 15 de la Charte garantit l'égalité lorsqu'on promulgue une loi relative à un programme d'avantages sociaux. Cette garantie existe, tout le monde le sait, y compris les tribunaux.

L'autre précepte fondamental dans cette histoire, c'est qu'on présume que le Parlement ne va pas parler pour ne rien dire, pour éviter toute redondance. Si des mots superflus apparaissent dans la loi, les tribunaux pourraient essayer de comprendre ce qu'ils signifient. Ils ne peuvent les prendre au premier degré, puisqu'ils sont redondants, alors qu'est que le Parlement a vraiment voulu dire?

Si le paragraphe 35 garantit déjà les droits des peuples autochtones, nous n'avons théoriquement pas besoin de dispositions de non-dérogação pour le rappeler. Il se peut que nous voulions simplement faire un petit rappel, qui pourrait

They will say, “They did not need it, so why did they put it in? What other meaning is there?” That is the risk that I believe Senator Banks was referring to at the outset.

It leads to the possibility that the court, confused by the unnecessary words of non-derogation clause, will try to find a meaning that we cannot imagine here today. They cannot curtail the rights because the rights are guaranteed, but maybe they can enhance them, so in that way maybe they will create new rights that actually go beyond section 35 of the Charter now. Unnecessary and potentially confusing: that is the risk that has been of concern to everyone, and that is what has given rise to all the various versions of the non-derogation clauses that have been drafted over the years, in trying to ensure that there is no such confusion despite the risk.

**The Chairman:** Mr. Sims, are there more than two?

**Mr. Sims:** More than two versions?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Sims:** I believe I have seen three, and possibly four.

**Senator Milne:** Does that not then give rise to what Mr. Sims is talking, the courts attempting to interpret what Parliament meant?

**The Chairman:** I believe that is Mr. Sims' point.

**Senator Milne:** Thus you have put another one in this bill?

**Mr. Sims:** That is why I believe Mr. Cauchon responded favourably to Senator Banks' suggestion that the wisest and safest course may be to remove non-derogation clauses; do not include any “in-the-future” clauses, and remove the non-derogation clauses that are there now. That gets us back to section 35 of the Constitution, which provides those guarantees of Aboriginal rights. It eliminates the risk of confusion and difficulty.

**Senator Kenny:** In paragraph 5 in the minister's letter, I believe what will do the trick is to remove the words “to recommend” and say “government is committed to,” and then we are in business.

**Mr. Sims:** Mr. Anderson made the point a few moments ago, and I believe it is partly a question of process. Minister Cauchon has consulted with colleagues. We know he wrote yesterday's letter after attending a cabinet meeting. However, it is a question of how to move this through the process of government policy-making. It is a sincere, solemn commitment that he makes. He believes it will solve the problem. He has every reason to make this recommendation because he believes that Senator Banks was right, and that it will fix the problem.

**The Chairman:** I cannot help but note, and I think I speak for all members of the committee, that we are painfully aware that it is a matter of process. It is a matter of process that, to my personal and direct knowledge, has been going on for two and a half years, and probably much longer than that.

cependant déconcerter les tribunaux qui diraient: «Ils n'avaient pas besoin de le dire, alors pourquoi l'ont-ils dit? Quelle autre signification est-ce que ça pourrait avoir?» C'est, je pense, le risque dont parlait le sénateur Banks au début du débat.

Le risque, c'est que les tribunaux, déconcertés par les mots superflus de la disposition de non-dérogation, tenteront d'y déceler un sens que nous ne pouvons imaginer aujourd'hui. On ne peut pas restreindre ces droits puisqu'ils sont garantis, mais peut-être qu'on peut les étendre, auquel cas on risque d'instaurer des nouveaux droits qui dépassent ceux prévus au paragraphe 35 de la Charte. Mots superflus et éventuellement déconcertants: c'est le risque entrevu par tout le monde et c'est ce qui explique toutes ces versions de dispositions de non-dérogation qui ont été rédigées au fil des ans, dans le but de faire en sorte qu'il y ait aucune équivoque.

**Le président:** Monsieur Sims, y en a-t-il plus de deux?

**M. Sims:** Plus de deux versions?

**Le président:** Oui.

**M. Sims:** Je crois en avoir vu trois, peut-être même quatre.

**Le sénateur Milne:** Ce dont parlait M. Sims, c'est-à-dire que les tribunaux cherchent à interpréter la raison pour laquelle le Parlement a ajouté cette disposition, ne risque-t-il pas de se produire?

**Le président:** C'est justement ce que faisait valoir M. Sims.

**Le sénateur Milne:** Vous en avez donc ajouté une autre dans le projet de loi à l'étude?

**M. Sims:** C'est pourquoi, selon moi, M. Cauchon a répondu favorablement à la suggestion du sénateur Banks selon lequel le moyen le plus sage et le plus sûr de régler le problème est peut-être de retrancher toutes les dispositions de non-dérogation, c'est-à-dire de ne pas en inclure de nouvelles à l'avenir et de révoquer toutes celles qui existent déjà. Cela nous ramène à l'article 35 de la Constitution qui garantit les droits autochtones. On élimine ainsi tout risque de confusion et de problème.

**Le sénateur Kenny:** Au cinquième paragraphe de la lettre du ministre, la solution consiste d'après moi à retirer la recommandation et à dire que le gouvernement s'engage à faire ceci ou cela. À ce moment-là, il n'y aura plus de problème.

**M. Sims:** M. Anderson l'a souligné tout à l'heure, et je crois qu'il s'agit en partie d'une question de façon de faire. Le ministre Cauchon a consulté ses collègues. Nous savons qu'il a écrit la lettre d'hier à sa sortie d'une réunion du conseil des ministres. Toutefois, il s'agit de savoir comment faire franchir à cette proposition les différentes étapes du processus décisionnel du gouvernement. Il prend un engagement sincère et solennel. Il estime que cela réglera le problème. Il a toutes les raisons de faire la recommandation parce qu'il croit que le sénateur Banks a raison et que c'est là la solution.

**Le président:** Je ne peux m'empêcher de faire observer — et je crois bien parler au nom de tous les membres du comité — que nous sommes péniblement conscients du fait que tout est dans la façon de faire. Cette question, que je sache, traîne depuis deux ans et demi et probablement depuis plus longtemps encore.

Senator Sibbeston, will you prevent one more intervention from Senator Watt?

**Senator Sibbeston:** I just have a comment. The matter of Aboriginal rights is so significant. It is not in the same category as other rights that are contained in the Bill of Rights or the Charter of Rights and Freedoms. In the story of Aboriginal people in our country, there have been various periods where it has not been so good. I have to say that in the last 20, 30 or 40 years in our country, the plight of native peoples has improved. Aboriginal rights are recognized in the Constitution and I feel that there has been some positive progress in the plight of Aboriginal peoples in our country. The courts have been helpful in interpreting and ensuring that Aboriginal rights are recognized in our country.

What has brought about this issue is that the non-derogation clause that was taken from section 25 of the charter was in simple and straightforward wording. It was the Department of Justice, I believe, that began changing that language after 1996, and there have been several versions since. We are saying put back the original straightforward, simple wording and we will be happy. I think it is useful in legislation for the courts to be reminded that they are not to derogate or abrogate from Aboriginal rights. A reminder is good.

It is just that it has been changed, so obviously the courts will be interested. It creates confusion. I believe the Department of Justice is responsible. You are the ones who have created this problem, because you have jiggered with the words, and now the courts are beginning to wonder why.

Aboriginal rights are not absolute. Courts have said that, where certain circumstances exist, particularly in conservation matters, Aboriginal rights are not absolute. Conservation matters are to be recognized. I think that the Department of Justice has tried to amend the wording of the non-derogation clause to reflect this. In our view it is leading to a possible court interpretation of the new wording as basically, "help yourself."

As Aboriginal people, we are concerned that Parliament could be giving the message to courts to help themselves to Aboriginal rights, and that those rights are no longer as significant as they once were. That is why we are concerned about the non-derogation clause. The drafters in the Department of Justice, I believe, are the ones who changed the words and have created this problem. It is now subject to different interpretations by courts. We feel it is taking away from Aboriginal rights. That is why we have focused on this issue.

We need some help to assure Aboriginal peoples of our country that their rights are still intact and that it is still very hard to take away those rights. We just want assurance, either by using the original wording of the non-derogation clause or by some act that firmly recognizes Aboriginal rights and says that Aboriginal rights are not to be abrogated or taken away unless that is explicitly stated by Parliament in its legislation.

Sénateur Sibbeston, vous opposez-vous à ce que le sénateur Watt fasse une autre intervention?

**Le sénateur Sibbeston:** J'aurais simplement un commentaire à faire. La question des droits autochtones est si primordiale qu'on ne peut pas la ranger dans la même catégorie que les autres droits inscrits dans la Charte des droits et libertés et dans la Déclaration des droits. Tout au long de l'histoire des relations du Canada avec ses Autochtones, on trouve diverses périodes de tension. J'avoue qu'au cours des vingt, trente ou quarante dernières années, le sort des peuples autochtones s'est amélioré au Canada. Les droits autochtones sont inscrits dans la Constitution, et j'estime que leur sort s'est amélioré. Les tribunaux ont aidé à interpréter les textes et à faire en sorte que les droits autochtones sont reconnus au Canada.

Tout le débat vient de ce que la disposition de non-dérogation du projet de loi à l'étude, extraite de l'article 25 de la Charte, était libellée dans un langage simple et direct. C'est le ministère de la Justice, si je ne m'abuse, qui s'est mis à en changer les termes après 1996, de sorte qu'il y en a eu plusieurs versions depuis lors. Nous demandons que l'on revienne au libellé d'origine. Nous serons alors contents. J'estime utile de rappeler aux tribunaux qu'il ne faut pas déroger aux droits autochtones, ni les révoquer. Un rappel ne peut pas faire de mal.

Tout simplement, la façon dont l'article était libellé a été modifiée. De toute évidence, les tribunaux en prendront note. Je crois que c'est le ministère de la Justice qui en est responsable. C'est vous qui avez créé le problème. Vous avez joué avec les mots, et les tribunaux commencent à s'interroger sur la raison de ces changements.

Les droits autochtones ne sont pas absolus. Les tribunaux ont statué que, dans certaines circonstances, particulièrement lorsqu'il est question de conservation, les droits autochtones ne sont pas absolus. Le ministère de la Justice a essayé de modifier le libellé pour en tenir compte. À notre avis, cela risque de se retrouver devant les tribunaux qui interpréteront le nouvel article essentiellement comme une invitation à ne pas les respecter.

En tant que peuples autochtones, nous craignons que le Parlement n'envoie aux tribunaux le message qu'ils sont libres de disposer comme ils veulent des droits autochtones et que ces droits n'ont plus l'importance qu'ils ont déjà eue. C'est pourquoi la disposition de non-dérogation nous préoccupe. Ce sont les rédacteurs du ministère de la Justice qui ont changé les mots et qui ont créé le problème. La disposition est maintenant soumise à diverses interprétations des tribunaux. Nous estimons qu'on porte ainsi atteinte aux droits autochtones. Voilà pourquoi nous avons tant mis l'accent sur cette question.

Nous avons besoin d'aide pour donner aux peuples autochtones du Canada l'assurance que leurs droits demeurent intacts et qu'on ne peut y toucher pour un oui, pour un non. Nous voulons simplement en obtenir l'assurance, soit par un retour au libellé d'origine, soit par l'adoption d'une loi qui reconnaît sans équivoque les droits autochtones, qu'il est interdit de les révoquer ou de les retirer à moins que le Parlement ne prévoie explicitement le contraire dans une loi.

These are the reasons why we are focusing on this issue, and I hope that we can satisfactorily resolve it.

**The Chairman:** I am sorry to use such a sharp knife but I think that you have made the importance of that very clear to all of us, which is why we are seized of the issue.

We are already intruding on the minister's immovable time by a considerable amount. I will ask Senator Milne, do you have a ten-second question?

**Senator Milne:** I usually have ten-second questions. I think we have dealt as best we can with the Aboriginal rights now and the non-derogation clause.

I have a question that really concerns me about the five-year review. I really do not think that, five years after the passing into law of this bill, we would have any clue as to what the results were. I think there would need to be at least one more five-year review after that before we could begin to see what the results were, and if it was doing anything.

**The Chairman:** I will be rude and treat that as an observation rather than a question because it has been answered before. I am sure the minister has heard your observation.

Senator Spivak, please go ahead with a ten-second question.

**Senator Spivak:** I have two questions for the minister, the first of which is how we will deal with the species assessed in May and last month that are not in the bill.

The other question has to do with the confusing definition of residences. It is quite clear that there are all kinds of animals that do not have residences in the way it is defined here in clause 2(1). Do you understand what I am talking about?

**Mr. Anderson:** We will, as the senator has correctly pointed out, accept all the 233 listed species up to the time that the bill came forward. Those in the gap will be treated in the standard way. We will look at them and, given the record of accepting 233 out of 233, I do not know of any that are not likely to be accepted.

That said, for reasons I gave in response to a question from the other side of the table, we will be looking at these individual species one by one, in case there are social or economic factors that create major concern. It will not be a totally automatic process. We will be looking at them in the normal course, and looking at the advice from COSEWIC and judging it, as we will in the future with other species that come forward in the bill.

Could you please repeat the second question, senator?

Voilà les raisons pour lesquelles nous insistons sur cette question, et j'espère que nous arriverons à la régler à la satisfaction de tous.

**Le président:** Je suis désolé d'avoir à prendre des moyens aussi raides, mais je crois que vous nous avez très bien expliqué l'importance de cette question, d'où le fait que nous en sommes saisis.

Nous empiétons déjà beaucoup sur le temps inélastique dont dispose le ministre. Je vais demander au sénateur Milne si elle peut limiter sa question à dix secondes.

**Le sénateur Milne:** Mes questions ne prennent habituellement pas plus de dix secondes. Nous avons fait de notre mieux pour régler la question des droits autochtones et de la disposition de non-dérogation.

J'aimerais poser une question vraiment préoccupante au sujet de l'examen quinquennal. Je ne crois vraiment pas que, cinq ans après l'adoption du projet de loi à l'étude, nous aurons une idée des résultats. Il faudrait prévoir au moins une autre période de cinq ans avant de pouvoir discerner les effets de la loi, si effets il y a.

**Le président:** Je vais être rude et traiter cette question comme s'il s'agissait d'une observation parce qu'on y a déjà répondu.

Sénateur Spivak, si vous voulez bien faire vite.

**Le sénateur Spivak:** J'ai deux questions à poser au ministre. J'aimerais d'abord savoir ce que nous allons faire des espèces qui ont été évaluées en mai et le mois dernier et qui ne sont pas visées par le projet de loi.

L'autre question concerne la définition de «résidence», qui prête à confusion. Il est évident que toutes sortes d'animaux n'ont pas de résidence au sens du paragraphe 2(1). Comprenez-vous de quoi je parle?

**M. Anderson:** Nous allons, comme l'a avec raison fait remarquer le sénateur, accepter les 233 espèces inscrites jusqu'au dépôt du projet de loi à l'étude. Les espèces qui seront inscrites dans l'intervalle seront traitées de la manière habituelle, c'est-à-dire que nous les examinerons et, comme nous en avons déjà accepté 233 sur 233, je n'en vois pas qui seraient susceptibles d'être rejetées.

Cela étant dit, pour les raisons que j'ai données en réponse à une question posée par un membre de l'autre côté de la table, nous examinerons chaque espèce individuellement, au cas où il y aurait des facteurs économiques ou sociaux très préoccupants. Cela ne se fera donc pas tout à fait d'office. Nous les examinerons comme nous le faisons habituellement, en tenant compte de l'avis du COSEPAC, après quoi nous aviserons, comme pour toutes les autres espèces dont nous serons par la suite saisis.

Madame le sénateur, auriez-vous l'obligeance de répéter votre seconde question.

**Senator Spivak:** My concern is with clause 2(1), about residence. Half of a motion that my colleague made was lost, and therefore it is quite obvious that there are animals such as caribou to which this bill does not apply.

**Mr. Anderson:** That is quite right. There are many species to which it does not apply. There are certain species to which it does.

An animal that has a burrow has clearly got a residence, or a nest or that type of thing. It was extremely difficult to find suitably generic wording that would not cause further problems elsewhere. I would ask Ms. Brown to comment on this point further. It is not the most elegant wording, because the idea of a residence is something more human-oriented.

That said, we did struggle with many other possible definitions, all of which appeared worse, and we have substituted a certain lack of precision and a certain lack of elegance for something that at least appears workable, although we do recognize that it does not cover every single species.

**Ms. Brown:** I might just add, in those circumstances where there is not a definable residence, as is the case for caribou, we tried to identify the critical habitat during the recovery planning process. It is a much broader definition when you pick it up in habitat. For certain species, we can define a residence, which clearly is an important part of that critical habitat. For others, we cannot.

**Senator Spivak:** Are you suggesting that, even though this is a somewhat contradictory definition, it will be picked up later? The definition does not really make sense. The committee in the other place attempted to be fix it, but unfortunately, somehow, the manner of fixing it got lost, as I understand it. Therefore, we are stuck with this definition that is meaningless. The bill mentions "residence" then goes into "staging," "wintering" and "feeding."

**Mr. Anderson:** It is certainly true that it does not cover every animal. That is the dilemma of dealing with lizards in the deserts of the south Okanagan near Osoyoos, and dealing with the caribou in the far North in Nunavut. It is very difficult when you have generic legislation.

People forget that Canada stretches more north-south than it does east-west. The centre of Canada is Iqaluit. Ottawa is pretty far south. We are almost in New York.

It is enormously difficult to get those kinds of generic descriptions. I agree, as I said earlier, that this language is inelegant and to a certain degree clumsy. However, it was the best we could do. There was an effort to fix it, which created more problems than it solved.

**Senator Spivak:** It is a bit confusing because it refers to a similar place, and there is no similar place for many of these animals. How will you deal with that in terms of critical habitat?

**Le sénateur Spivak:** La définition de «résidence» donnée au paragraphe 2(1) me préoccupe. La moitié du texte d'une motion qu'a faite mon collègue n'y figure pas, et il est donc manifeste que certains animaux comme le caribou ne sont pas visés par le projet de loi à l'étude.

**M. Anderson:** C'est bien vrai. Il y a de nombreuses espèces auxquelles il ne s'applique pas. Par contre, il s'applique à certaines autres.

L'animal qui habite dans le sol ou dans un nid par exemple a manifestement une résidence. Il a été extrêmement difficile de trouver des génériques convenables qui ne susciteraient pas de problème ailleurs. Je vais demander à Mme Brown de vous en dire davantage à ce sujet. Le libellé n'est peut-être pas ce qu'il y a de plus élégant parce qu'on est habitué d'entendre ce terme utilisé en rapport avec des humains.

Cela étant dit, nous avons joué avec de nombreuses autres définitions, qui semblaient toutes pires, et nous avons sacrifié jusqu'à un certain point la précision et l'élégance de manière à disposer d'un vocable qui semble au moins pratique, bien que nous soyons conscients qu'il ne désigne pas toutes les espèces.

**Mme Brown:** J'ajouterai que, lorsqu'il était impossible de définir une résidence pour une espèce, comme dans le cas du caribou, nous avons cherché à inclure son habitat essentiel dans le processus d'élaboration du plan de rétablissement. La définition est beaucoup plus générale quand on parle d'habitat. Il est possible de définir pour certaines espèces une résidence, qui représente évidemment une partie importante de l'habitat essentiel. C'est par contre impossible dans le cas de certaines autres.

**Le sénateur Spivak:** Êtes-vous en train de dire, bien qu'il s'agisse d'une définition quelque peu contradictoire, qu'on se rattrape par la bande? La définition n'est pas vraiment logique. Le comité de l'autre endroit a essayé d'y remédier, mais la solution proposée s'est malheureusement perdue en chemin, si j'ai bien compris. Nous voilà donc pris avec une définition qui n'a pas de sens. Le projet de loi parle de «résidence», puis de «haltes migratoires», d'«hivernage» et d'«alimentation».

**M. Anderson:** Il est certes vrai qu'elle ne s'applique pas à tous les animaux. C'est là tout le défi de traiter à la fois de lézards habitant le désert dans le sud de l'Okanagan, près d'Osoyoos, et de caribous se trouvant dans l'extrême-nord, au Nunavut. C'est très difficile à faire dans une loi omnibus.

On oublie que le Canada est plus long que large. Son centre se trouve à Iqaluit. Ottawa est située beaucoup plus au sud, presque à la hauteur de New York.

En arriver à des descriptions génériques du genre pose d'énormes défis. Je conviens, comme je l'ai dit tout à l'heure, que le libellé manque d'élégance, voire qu'il est gauche par endroits. Toutefois, c'est le mieux que nous pouvions faire. On a effectivement cherché à l'améliorer, mais la formulation proposée créait plus de problèmes qu'elle n'en réglait.

**Le sénateur Spivak:** On s'y perd un peu parce qu'il est question d'un «lieu semblable», alors qu'il n'existe pas de lieu semblable pour bien de ces animaux. Comment réglerez-vous ce problème en

You are suggesting to me that it will be dealt with in the recovery plan, even though it does not state it in the definition? Is that how you will clean it up?

**Ms. Brown:** That is right.

**The Chairman:** I thank the witnesses very kindly for appearing here today.

**Senator Milne:** Mr. Chair, perhaps some of the witnesses other than the minister could stay, because I have a question for at least one of them.

**The Chairman:** Could the other witnesses remain?

**Mr. Sims:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Minister, you are now late for a meeting. Thank you for going beyond the time allotted. We will resume the meeting, and I promise you, Mr. Minister, we will get back to you very quickly.

**Mr. Anderson:** Thank you, Mr. Chair. In terms of my commitments, I will be speaking to my colleague and tell him that he is committed to coming to a meeting of this committee, as well as committed to a meal with Aboriginal and other senators to discuss wider issues raised by senators.

**The Chairman:** We will work out the timing for that in due course.

**Senator Milne:** I am sorry to keep people here but I have quick question for Mr. Near, because he was speaking about listing the endangered species in the *Canada Gazette*. How many farmers and fishermen read the *Canada Gazette*?

**Mr. Near:** That question was raised in the House as well. I believe it was Mr. Mills who asked me the same question.

**Senator Milne:** I do not care who else asked you the question. I want the answer.

**Mr. Near:** I do not know how many people read the *Canada Gazette*. However, that is the official manner in which the government publicizes its regulations.

**The Chairman:** Further to that question, I understood, Mr. Near, from others from whom we have heard, that if I were a farmer operating either on my land or operating a farming operation on someone else's land, quite aside from the unlikelihood of my reading a notice in the *Canada Gazette*, some kind of representation would be made to the people in my area by some sort of community means. It would be extremely unlikely that I would be unaware that there is an endangered species habitat that forms part of my land. It is not reasonable to say, on the one hand, that it would be extremely unlikely that a landowner or operator of an enterprise would be unaware of that fact, and to say, on the other hand, that the means by which he would be made aware of that fact is publication in the *Canada Gazette*. That does not compute.

termes d'habitat essentiel? Vous me laissez entendre que ce sera fait dans le plan de rétablissement, même si la définition ne le précise pas. Est-ce de cette façon que vous vous rattraperez?

**Mme Brown:** Oui.

**Le président:** Je remercie vivement les témoins d'avoir accepté de venir aujourd'hui.

**Le sénateur Milne:** Monsieur le président, je comprends que le ministre doit partir, mais les autres témoins pourraient-ils rester, car j'ai une question à poser à au moins un d'entre eux?

**Le président:** Les autres témoins acceptent-ils de demeurer parmi nous?

**M. Sims:** Oui.

**Le président:** Monsieur le ministre, vous êtes maintenant en retard pour une réunion. Je vous suis reconnaissant d'être demeuré des nôtres au-delà de l'heure convenue. Nous allons reprendre nos délibérations et — c'est une promesse, monsieur le ministre — vous aurez vite de nos nouvelles.

**M. Anderson:** Merci, monsieur le président. Pour ce qui est de mes engagements, je vais parler à mon collègue et l'informer qu'il doit comparaître devant votre comité et qu'il doit aussi prendre un repas en compagnie des sénateurs autochtones, entre autres, pour débattre de questions plus générales.

**Le président:** Nous nous organiserons en temps et lieu pour en fixer la date et l'heure.

**Le sénateur Milne:** Navrée de vous obliger à demeurer sur place, mais j'ai une petite question à poser à M. Near, puisque c'est lui qui a parlé d'inscrire les espèces en voie de disparition dans la *Gazette du Canada*. Combien d'agriculteurs et de pêcheurs lisent la *Gazette du Canada*, selon vous?

**M. Near:** La question a aussi été posée à la Chambre. Je crois que c'est M. Mills qui me l'a posée.

**Le sénateur Milne:** Je ne veux pas savoir qui d'autre vous l'a posée. Je veux avoir la réponse.

**M. Near:** J'ignore combien de gens lisent la *Gazette du Canada*. Par contre, c'est la manière officielle de rendre publics les règlements pris par le gouvernement.

**Le président:** Comme question supplémentaire, j'avais cru comprendre, monsieur Near, de ce qu'ont dit d'autres témoins que, si je suis un fermier qui exploite sa propre terre ou la terre d'un autre, mise à part l'invraisemblance que je lise un avis dans la *Gazette du Canada*, on prendrait des moyens pour m'informer, à l'échelle de la collectivité. Il est très peu probable que j'ignore qu'il y a sur cette terre un habitat d'espèce en voie de disparition. Il n'est pas raisonnable d'affirmer, d'une part, qu'il est très peu probable qu'un propriétaire ou exploitant l'ignore, puis de dire, d'autre part, que le moyen pris pour l'informer est de publier un avis dans la *Gazette du Canada*. J'y vois un bris de logique.

Is there some other communication or action by which a rural landowner might reasonably be expected to be made aware of the fact that there is endangered species habitat on his or her land?

**Senator Spivak:** Could I just intervene? There was an amendment that was turned down in the House that said that when there is a listing, all the affected landowners should be notified. That was not approved in the House of Commons.

**Senator Kenny:** The witness' answer is absolutely correct but it is also totally deficient. The government spends millions of dollars advertising all sorts of things all the time. We watched the Grey Cup, and we saw the government advertising Canada all over the field. Surely it is not unreasonable to find some way to communicate in the popular media or by direct letter to those affected that this is happening? We all understand that publication in the *Canada Gazette* is how the government makes regulations known. We do not think that is a very good way. Are there better ways?

**Ms. Brown:** Perhaps I should be answering this question. It has more to do with a matter of practice, and how we intend to implement the legislation. It is more than just a strict definition of what goes into the *Canada Gazette*, Part 1.

We are currently discussing this matter with landowners. We fully intend to continue to engage all the landowners in discussions around the species at risk that are on their property. There are two parts to that discussion. First, there is the mere presence of those species. We have many recovery teams working now, and that have been working for many years. I am thinking of Operation Burrowing Owl and others in which we are engaging landowners very much in active recovery strategies, working with private sector partners and local environmental groups. That will continue. In fact, it will be accelerated.

We do intend to make the listings very widely known. We do currently use community newspapers, town hall meetings and general engagement with those landowners. We take that responsibility seriously, and we will continue to do so.

The recovery planning process that is contemplated in this legislation does actively require us, as we want, to engage landowners and all other interested participants in that recovery planning process.

Once we get to the stage of defining critical habitat, it will have to be specific. It may very well be farm X in quadrant Y of concession whatever. However, we will be actively engaged with all of the local people in and around that community. Our communications strategy and our outreach and extension services will be very active in that regard.

Y a-t-il un autre moyen de communication ou d'autres mesures qui permettraient de s'attendre raisonnablement que le propriétaire foncier en région rurale est au courant qu'il y a un habitat d'espèce en voie de disparition sur sa terre?

**Le sénateur Spivak:** Puis-je intervenir? Un amendement proposé à la Chambre portait que, lorsqu'il existe une liste, il faudrait que tous les propriétaires fonciers touchés en soient avisés. La Chambre des communes ne l'a toutefois pas adopté.

**Le sénateur Kenny:** La réponse du témoin est tout à fait exacte, mais elle est également nettement insuffisante. Le gouvernement dépense des millions de dollars en publicité de tous genres. Durant la diffusion du match de la coupe Grey, on a pu voir partout dans le stade des affiches publicitaires payées par le gouvernement du Canada. Il n'est sûrement pas déraisonnable d'utiliser des supports publicitaires populaires pour informer ceux qui sont touchés ou encore de leur envoyer directement une lettre. Nous savons tous que le gouvernement fait connaître les règlements en les publiant dans la *Gazette du Canada*. Mais nous ne trouvons pas ce moyen très efficace. Y en a-t-il de meilleurs?

**Mme Brown:** C'est peut-être moi qui devrais répondre à cette question. C'est davantage une question de pratique et de la manière dont nous projetons de mettre en oeuvre la loi. C'est plus qu'une stricte définition de ce qui est publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*.

Nous sommes en train d'en discuter avec les propriétaires fonciers. Nous avons bel et bien l'intention de continuer de faire participer tous ces propriétaires aux discussions portant sur les espèces en péril se trouvant sur leur propriété. Il y a deux volets à ces discussions. D'une part, il y a la simple présence de ces espèces. De nombreuses équipes de rétablissement sont actuellement au travail et elles le sont depuis des années. Je songe notamment à l'opération relative à la chevêche des terriers dans le cadre de laquelle les propriétaires fonciers prennent une part très active aux stratégies de rétablissement, en collaboration avec des partenaires du secteur privé et des groupes écologistes locaux. Ces travaux se poursuivront. En fait, leur rythme sera accéléré.

D'autre part, nous avons déjà projeté de faire connaître les listes à grande échelle. Nous utilisons déjà les journaux locaux, nous tenons déjà des assemblées locales et nous invitons déjà les propriétaires à participer. Nous prenons cette responsabilité très au sérieux, et nous continuerons de le faire.

Le processus d'établissement des plans de rétablissement envisagé dans la loi à l'étude exige — et c'est ce que nous souhaitons — que nous y intégrions les propriétaires fonciers et tous les autres intéressés.

Quand nous en arriverons à l'étape de la définition de l'habitat essentiel, il faudra être précis. Il se pourrait fort bien que cela vise la ferme X sur le lot Y du rang Z. Toutefois, nous travaillerons de concert avec tous les membres de la collectivité et ceux qui se trouvent autour de celle-ci. Notre stratégie de communication, notre programme de diffusion externe et nos services d'extension seront très dynamiques à cet égard.

**The Chairman:** Would it be virtually impossible, once a recovery plan is put in place, that I, as a landowner or operator of a business on a piece of land, would be unaware of that fact?

**Ms. Brown:** Virtually impossible.

**Senator Milne:** I will follow through on that, although it has nothing to do with the deliberations of this committee or the results. I understand that there has been money set aside already to expand the sort of program about which you are talking, and if this bill is not passed in a timely fashion, those monies will be lost.

**Ms. Brown:** Budget 2000 allocated funding for species at risk programming in advance of this legislation having been tabled, which was unprecedented for the Minister of Finance of the day. Certainly, Minister Anderson has expressed concern on several occasions that it would be difficult to argue to maintain that financial commitment, which is for a period of five years only, in the absence of the legislation being passed.

We have one more year of funding in that five-year period. However, the funding is much related to the habitat stewardship program and the extension outreach as well as recovery efforts that have been well under way for the last several years.

**Senator Milne:** How much is the funding?

**Ms. Brown:** There is \$45 million per year, and there is a five-year running total.

**The Chairman:** Senators, we have a considerable amount of business to do after the witnesses are finished.

Thank you very much, Mr. Near, Mr. Sims and Ms. Brown. We are very grateful for your appearance before this committee.

Honourable senators, we will continue the meeting *in camera*.

The meeting continued *in camera*.

**Le président:** Serait-il pratiquement impossible pour moi, en tant que propriétaire foncier ou exploitant d'une entreprise, de ne pas être conscient du plan de rétablissement, une fois qu'il est en place?

**Mme Brown:** Ce serait pratiquement impossible, comme vous dites.

**Le sénateur Milne:** Je vais approfondir cette question, bien qu'elle n'ait rien à voir avec les délibérations du comité ou avec les résultats de ses travaux. Je crois savoir que des fonds ont déjà été mis de côté pour élargir le genre de programme dont vous parlez. Si le projet de loi à l'étude n'est pas adopté en temps opportun, cet argent sera perdu.

**Mme Brown:** Le budget de l'an 2000 allouait des fonds pour les programmes visant les espèces en péril avant le dépôt du projet de loi à l'étude, du jamais vu de la part du ministre des Finances d'alors. Le ministre Anderson a assurément à plusieurs reprises dit craindre qu'il ne soit difficile de défendre le maintien de cet engagement budgétaire, qui n'est que d'une durée de cinq ans, si la loi n'est pas adoptée.

Il reste un an de financement sur cette période de cinq ans. Cependant, le financement est très étroitement lié au programme d'intendance de l'habitat et au programme d'extension, ainsi qu'aux efforts de rétablissement déployés depuis plusieurs années.

**Le sénateur Milne:** À combien s'élève le financement?

**Mme Brown:** Il prévoit 45 millions de dollars par année, et il y a un total courant pour les cinq ans.

**Le président:** Chers collègues, nous avons encore beaucoup de travail à faire après le départ des témoins.

Messieurs Near et Sims et madame Brown, nous vous remercions et nous vous sommes reconnaissants d'être venus témoigner.

Chers collègues, nous allons poursuivre nos délibérations à huis clos.

Le comité poursuit ses délibérations à huis clos.

**Thursday, November 28, 2002**

APPEARING:

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

WITNESSES:

*From Environment Canada:*

Karen Brown, Assistant Deputy Minister, Environmental Conservation Service.

*From Justice Canada:*

John H. Sims, Associate Deputy Minister;

David Near, Senior Counsel.

**Le jeudi 28 novembre 2002**

COMPARAÎT:

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

TÉMOINS:

*D'Environnement Canada:*

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

*De Justice Canada:*

John H. Sims, sous-ministre délégué;

David Near, avocat-conseil.



*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 26, 2002**

*AS A PANEL:*

*From the Canadian Real Estate Association:*

Pierre J. Beauchamp, Chief Executive Officer.

*From the Canadian Cattlemen's Association:*

Mike Buis, Co-Chair, Environment Committee;

Peggy Strankman, Manager, Environmental Affairs.

*AS A PANEL:*

*As an individual:*

Stewart Elgie, Environmental Lawyer.

*From the Sierra Legal Defence Fund:*

Kate Smallwood, Director, Endangered Species Programme.

*(Continued on previous page)*

TÉMOINS:

**Le mardi 26 novembre 2002**

*EN TABLE RONDE:*

*De l'Association canadienne de l'immeuble:*

Pierre J. Beauchamp, chef de la direction.

*De la Canadian Cattlemen's Association:*

Mike Buis, co-président, Comité de l'environnement;

Peggy Strankman, gestionnaire, Affaires environnementales.

*EN TABLE RONDE:*

*À titre personnel:*

Stewart Elgie, avocat spécialiste des questions d'environnement.

*Du «Sierra Legal Defence Fund»:*

Kate Smallwood, directrice, Programme des espèces en voie de disparition.

*(Suite à la page précédente)*