



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy, the Environment and Natural Resources

Chair:

The Honourable TOMMY BANKS

Tuesday, May 3, 2005 (in camera)
Tuesday, May 10, 2005
Thursday, May 12, 2005

Issue No. 13

Eighth, ninth and tenth meetings on:

Bill C-15, An Act to amend the Migratory Birds
Convention Act, 1994 and
the Canadian Environment Protection Act, 1999

APPEARING:

The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P.,
Minister of the Environment
The Honourable Bryon Wilfert, P.C., M.P.,
Parliamentary Secretary to the Minister of the
Environment

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

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 3 mai 2005 (à huis clos)
Le mardi 10 mai 2005
Le jeudi 12 mai 2005

Fascicule n° 13

Huitième, neuvième et dixième réunions concernant :

Le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi de 1994 sur la
convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi
canadienne sur la protection de l'environnement (1999)

COMPARAISSENT :

L'honorable Stéphane Dion, C.P., député, ministre de
l'Environnement
L'honorable Bryon Wilfert, C.P., secrétaire parlementaire
du ministre de l'Environnement

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Tommy Banks, *Chair*

The Honourable Ethel Cochrane, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Adams	Gustafson
Angus	Hubley
* Austin, P.C.	* Kinsella
(or Rompkey, P.C.)	(or Stratton)
Buchanan, P.C.	Lavigne
Chaput	Milne
Christensen	Spivak

*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 Chaput substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*May 12, 2005*).

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

Président : L'honorable Tommy Banks

Vice-présidente : L'honorable Ethel Cochrane
et

Les honorables sénateurs :

Adams	Gustafson
Angus	Hubley
* Austin, C.P.	* Kinsella
(ou Rompkey, C.P.)	(ou Stratton)
Buchanan, C.P.	Lavigne
Chaput	Milne
Christensen	Spivak

* 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 suite :

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (le 12 mai 2005).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 3, 2005
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, in camera, in room 257, East Block, at 5:25 p.m., the Chair, the Honourable Tommy Banks, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Angus, Banks, Buchanan, P.C., Christensen, Cochrane, Hubley, Lavigne, Milne and Spivak (10).

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

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Lynne Myers, Research Analyst, Science and Technology, Kristen Douglas, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate and William Sharpe, Legal Analyst to the committee.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 7, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-15, An Act to amend the Migratory Birds Convention Act, 1994 and the Canadian Environment Protection Act, 1999. (*For a complete text of the Order of Reference, see Proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded to consider a draft agenda.

At 7:32 p.m., the committee suspended.

At 7:42 p.m., the committee resumed.

At 9:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 10, 2005
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, in room 257, East Block, at 5:57 p.m., the Chair, the Honourable Tommy Banks, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Angus, Banks, Buchanan, P.C., Christensen, Hubley, Lavigne, Milne and Spivak (9).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 3 mai 2005
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 25, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Buchanan, C.P., Christensen, Cochrane, Hubley, Lavigne, Milne et Spivak (10).

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

Également présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Lynne Myers, analyste de recherche, Sciences et technologie, et Kristen Douglas, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat et William Sharpe, analyste juridique du comité.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 7 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine une ébauche de programme.

À 19 h 32, le comité interrompt ses travaux.

À 19 h 42, le comité reprend ses travaux.

À 21 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 10 mai 2005
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 17 h 57, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Buchanan, C.P., Christensen, Hubley, Lavigne, Milne et Spivak (9).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Lynne Myers, Research Analyst, Science and Technology and Kristen Douglas, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 7, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-15, An Act to amend the Migratory Birds Convention Act, 1994 and the Canadian Environment Protection Act, 1999. (*For a complete text of the Order of Reference, see Proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

WITNESS:

As an individual:

Alan D. Gold, Barrister.

The Chair made an opening statement.

Mr. Gold made a presentation and answered questions.

The Chair made a closing statement.

At 8:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 12, 2005
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, in room 257, East Block, at 8:02 a.m., the Chair, the Honourable Tommy Banks, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Angus, Banks, Buchanan, P.C., Christensen, Hubley, Lavigne, Milne and Spivak (9).

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

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Lynne Myers, Research Analyst, Science and Technology and Kristen Douglas, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 7, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-15, An Act to amend the Migratory Birds Convention Act, 1994 and the Canadian Environment Protection Act, 1999. (*For a complete text of the Order of Reference, see Proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

APPEARING:

The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P., Minister of the Environment;

Également présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Lynne Myers, analyste de recherche, Sciences et technologie, et Kristen Douglas, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 7 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

À titre personnel :

Alan D. Gold, avocat.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Gold fait un exposé, puis répond aux questions.

Le président conclut.

À 20 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 12 mai 2005
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 8 h 2 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Buchanan, C.P., Christensen, Hubley, Lavigne, Milne et Spivak (9).

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

Sont présents : De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement : Lynne Myers, analyste de recherche, Science et technologie et Kristen Douglas, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 7 février 2005, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

COMPARAISSENT :

L'honorable Stéphane Dion, C.P., député, ministre de l'Environnement;

The Honourable Bryon Wilfert, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of the Environment.

WITNESSES:

Environment Canada:

Stephen Wendt, Chief, Migratory Birds Convention;

Susan Waters, Legal Counsel;

Asit Hazra, Chief, Prevention and Recovery.

Department of Justice Canada:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;

Jason Reiskind, Counsel, International Law Section;

Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Section.

The Chair made an opening statement.

The Honourable Stéphane Dion made a statement.

Ms. Dawson made a statement.

The Hon. Stéphane Dion and Ms. Dawson answered questions.

Mr. Wendt, Mr. Reiskind and Mr. MacCallum answered questions.

The Hon. Bryon Wilfred answered questions.

Ms. Waters answered questions.

The Chair made a closing statement.

It was moved by Senator Milne that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-15.

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

At 10:07 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable Bryon Wilfert, C.P., député, secrétaire parlementaire du ministre de l'Environnement.

TÉMOINS :

Environnement Canada :

Stephen Wendt, chef, Convention concernant les oiseaux migrants;

Susan Waters, conseillère juridique;

Asit Hazra, chef, Prévention et Rétablissement.

Ministère de la Justice Canada :

Mary Dawson, sous-ministre adjointe;

Jason Reiskind, avocat-conseil, Section du droit international;

Raymond MacCallum, avocat-conseil, Section des droits de la personne.

Le président fait une déclaration.

L'honorable Stéphane Dion fait une déclaration.

Mme Dawson fait une déclaration.

L'honorable Stéphane Dion et Mme Dawson répondent aux questions.

MM. Wendt, Reiskind et MacCallum répondent aux questions.

L'honorable Bryon Wilfert répond aux questions.

Mme Waters répond aux questions.

Le président fait une déclaration.

Il est proposé par le sénateur Milne que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-15.

La question, mise aux voix, est rejetée.

À 10 h 7, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Keli Hogan

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 10, 2005

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-15, to amend the Migratory Birds Convention Act, 1994 and the Canadian Environmental Protection Act, 1999, met this day at 5:57 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. Before we proceed with our witness, I would like to address two matters of business. First, you will have received a notice last week about a visit here by a Bangladesh parliamentary delegation whose responsibilities in their legislature approximate ours. No members of the committee were available to meet last Thursday when they were here. I have agreed to meet them and so we will be the guests of the High Commissioner to Bangladesh for lunch on Thursday, May 12, at noon in room 601. I would invite senators to advise the clerk of the committee of their availability to attend. We will be the guests of the High Commissioner to Bangladesh.

Second, I am advising against clause-by-clause consideration of Bill C-15 on Thursday because we will hear from the Department of Justice Canada and from the Minister of the Environment. The meeting will be two and one-half hours. I do not believe, on the basis of what we have been talking about, that following the appearance by Justice and Environment we could conclude clause-by-clause consideration of the bill. Unless there is a serious argument otherwise, I have devoted the entire meeting of one week from today for the purpose of clause-by-clause consideration of the bill.

Senator Spivak: Do you have an indication that amendments will be proposed by some members of the committee?

The Chairman: It is possible.

Senator Spivak: If there are amendments, that takes time. If not, clause by clause is quick.

The Chairman: I am not presuming anything, but I will also say that several of you have told me that the reporting of this bill is likely to be accompanied by observations. I think we have all understood that.

Senator Spivak: Yes.

The Chairman: I have concluded that the most practical thing is to consider those observations at the same time as we are looking at clause-by-clause consideration of the bill so that they can be reported forthwith at the next possible meeting, which would be Thursday next. I do not want to presume anything on the part of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 10 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, qui a été saisi du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), se réunit aujourd'hui, à 17 h 57, pour examiner ce projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Avant de céder la parole à notre témoin, j'aimerais régler deux questions nous concernant. Premièrement, la semaine dernière, vous avez reçu un avis au sujet de la visite au Canada d'une délégation de parlementaires du Bangladesh dont les responsabilités, au sein de leur assemblée législative, ressemblent aux nôtres. Aucun membre du comité n'était disponible pour rencontrer ces parlementaires jeudi dernier, lorsqu'ils étaient ici. J'ai accepté de les voir et nous serons donc les hôtes du haut-commissaire du Bangladesh à l'occasion d'un déjeuner qui se tiendra le jeudi 12 mai, à midi, dans la salle 601. J'invite les sénateurs à communiquer avec le greffier pour lui dire s'ils pourront assister à ce déjeuner. Nous serons donc les hôtes du haut-commissaire du Bangladesh.

Deuxièmement, je propose que nous ne fassions pas l'étude article par article du projet de loi C-15 jeudi étant donné que nous entendrons, cette journée-là, des représentants des ministères de la Justice et de l'Environnement. La séance est censée durer deux heures et demie. Si je me fie à nos discussions antérieures, je ne crois pas que nous pourrions mener à terme l'examen article par article du projet de loi après la comparaison des témoins de Justice Canada et d'Environnement Canada. À moins qu'il y ait de sérieuses raisons de procéder autrement, j'ai décidé de consacrer la totalité de la séance prévue dans une semaine, à compter d'aujourd'hui, à cet examen.

Le sénateur Spivak : Savez-vous si des membres du comité ont l'intention de proposer des amendements?

Le président : C'est possible.

Le sénateur Spivak : Dans ce cas, cela prendra du temps. Sinon, l'examen article par article devrait se faire rapidement.

Le président : Je ne veux présumer de rien, mais sachez que plusieurs d'entre vous m'ont dit qu'il est probable que des observations accompagnent le rapport sur ce projet de loi. Je pense que nous l'avons tous compris.

Le sénateur Spivak : Oui.

Le président : J'en suis arrivé à la conclusion que la manière la plus pratique de procéder serait de se pencher sur ces observations en même temps que nous ferons l'examen article par article du projet de loi, de sorte qu'on puisse immédiatement en faire rapport à la prochaine réunion qui devrait se tenir jeudi de la

anybody, but if there are observations, they will be attached to the bill in whatever form it is reported. I think it will take a meeting to deal with that. I invite your comments.

Senator Spivak: The only problem here is the life of this Parliament. Can you tell us, because you have inside information, that this Parliament will still exist by next Tuesday?

The Chairman: Senator Angus and I have a large bet to that effect, which I intend to win, and he will buy me dinner. Yes, we will be here next Tuesday. You know how much I know about politics.

Do you concur with the schedule that I have now proposed? I am seeking your comments.

Senator Angus: At our last meeting you told us the Minister of Justice was coming. What has happened with that?

The Chairman: I told you we were inviting the Minister of Justice.

Senator Spivak: He is not coming.

The Chairman: I will paraphrase what I think has been said. I have not spoken to him directly. The Minister of Justice is unfamiliar with the file, and if he were to appear here, he would be accompanied by officials to whom he would defer. It is those officials from whom we will hear Thursday morning before we hear from Minister Dion.

Do I take it that my proposal for the agenda is accepted, however grudgingly, by members?

Senator Christensen: The only other option would be to get another room and continue through the entire morning on Thursday.

The Chairman: We cannot do that.

Senator Christensen: That is not an option?

The Chairman: No. We are not permitted to do that. I can ask, but I doubt we would be given permission. I know that members have conflicts at 10:30.

Senator Milne: The Legal Committee meets in here.

The Chairman: We might be able to find another room.

Senator Angus: I have a Banking Committee meeting.

The Chairman: The deputy chair of this committee has said she is unlikely to be here on Thursday morning and wishes to be here when we do clause by clause.

Senator Buchanan: We cannot do it.

The Chairman: I defer to that. It would be a marathon day. I suggest that it is not really doable.

Is it agreed?

semaine prochaine. Encore une fois, je ne présume de rien, mais s'il y a des observations, elles seront jointes, d'une façon ou d'une autre, au rapport sur le projet de loi. Je crois que nous aurons besoin d'une séance pour traiter de cette question. Qu'en pensez-vous?

Le sénateur Spivak : Le seul problème est de savoir combien durera la présente législature. Pouvez-vous nous dire, étant donné que vous disposez de renseignements confidentiels, si le Parlement siègera toujours mardi prochain?

Le président : Le sénateur Angus et moi-même avons parié gros là-dessus, j'espère donc gagner et qu'il m'invitera à dîner. Oui, nous serons ici mardi prochain. Vous savez combien je m'y connais en politique.

Acceptez-vous le programme que je viens de vous proposer? J'attends vos commentaires.

Le sénateur Angus : Lors de la dernière séance du comité, vous nous avez dit que le ministre de la Justice allait venir. Qu'en est-il?

Le président : Je vous ai dit que nous avions invité le ministre de la Justice.

Le sénateur Spivak : Il ne vient pas.

Le président : Je vais répéter ce qu'il me semble avoir déjà dit. Je ne lui ai pas parlé directement. Le ministre de la Justice ne connaît pas bien le dossier et, s'il devait comparaître devant nous, il serait accompagné de fonctionnaires spécialistes de la question. Ce sont ces fonctionnaires que nous entendrons jeudi matin, avant le témoignage du ministre Dion.

Puis-je considérer que vous acceptez ma proposition de programme, même si c'est à contrecoeur?

Le sénateur Christensen : La seule autre possibilité que je vois serait de trouver une salle et de poursuivre nos travaux le restant de la matinée, jeudi prochain.

Le président : Nous ne pouvons pas.

Le sénateur Christensen : C'est impossible?

Le président : Oui, nous ne sommes pas autorisés à le faire. Je peux le demander, mais je doute que nous en obtenions la permission. Je sais que certains membres du comité ont d'autres engagements à partir de 10 h 30.

Le sénateur Milne : Le Comité des affaires juridiques se réunit ici.

Le président : Nous pourrions peut-être trouver une autre salle.

Le sénateur Angus : En ce qui me concerne, je dois participer à la séance du Comité des banques.

Le président : La vice-présidente du comité m'a fait savoir qu'il était peu probable qu'elle soit ici jeudi matin et qu'elle souhaitait être présente lorsque nous procéderons à l'examen article par article du projet de loi.

Le sénateur Buchanan : Nous ne pouvons pas le faire.

Le président : Je suis de votre avis. Ce serait une journée marathon. Je ne pense pas que ce soit vraiment faisable.

N'êtes-vous pas d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

Mr. Gold, I am sorry to put you through that nonsense. I want to express to you the committee's appreciation. We are aware that you have somehow bailed yourself out of a jury trial. We understand that we invited you to come here on short notice, and we are grateful you have done so. We are also grateful for the exhaustive opinion that you provided us in writing prior to appearing here today. I invite you now to speak to us, and I am hopeful that you will agree to answer some questions afterwards.

Mr. Alan D. Gold, Barrister, As an individual: Honourable senators, it is an honour to be here today. Usually, I speak on these issues before a court of law. What I will speak to you about is exactly what the Supreme Court might someday hear on this very issue.

Let me tell you about myself. I did very well in law school. I was lucky enough to receive the gold medal at Queen's when I graduated. I love criminal law. I taught criminal trial and criminal trial practice after graduation, but only part time because I frankly love the courtroom. I love arguing cases. I spent a significant amount of time reading law. For some reason, I am one of those lucky people who get to make a living doing something that is not work. I just enjoy what I do so much.

I have been successful. I write a lot. I am currently a bencher of the Law Society of Upper Canada, having been elected the first time I ran. In 1993, after I was only at the bar 20 years, I was inducted into the American College of Trial Lawyers, which is an invitation-only organization. Many of our Supreme Court judges attend our conventions.

I have always read law. I literally read every case written in Canada. I do it through the services of QuickLaw. I have a way of accessing their computer so that every criminal law case that goes into it, I download every Saturday morning. Obviously, you can go through most of them very quickly. How many times can you read "Do not do this again"? However, many of them are well worth reading.

I want to make clear that when this brief came to me, when these people approached me, I had not previously focused on this area for some time. I did not know what my opinion would be. They said, "Here is the legislation. It just does not feel right to us. This cannot be the law of a democratic country." I looked at it, and irony of ironies, this was like one of my children coming home after 20 years, because I was involved with this area when it was born.

Ron Delisle, who was one of the best law professors ever at Queen's, became a judge. He convicted a fellow of speeding one day. This fellow was a truck driver, and it was important for him to fight the ticket. The fellow swore his speedometer showed he

Des voix : Si.

Le président : Merci.

Monsieur Gold, je suis désolé de vous faire perdre votre temps avec ces détails. Je tiens à vous exprimer la gratitude des membres du comité. Nous sommes conscients du fait que vous vous êtes en quelque sorte libéré d'un procès devant jury. Nous vous avons invité avec un préavis très court et nous vous sommes reconnaissants d'avoir accepté de venir. Nous vous remercions également de l'opinion juridique très complète que vous nous avez remise par écrit avant votre comparution devant nous aujourd'hui. Je vous cède maintenant la parole et j'espère que vous accepterez de répondre à quelques questions après votre intervention.

M. Alan D. Gold, avocat, témoignage à titre personnel : Honorables sénateurs, c'est pour moi un honneur que d'être ici aujourd'hui. Habituellement, je parle de ces questions devant un tribunal. Ce que j'ai à vous dire est exactement ce que pourrait entendre un jour la Cour suprême sur ce sujet particulier.

Permettez-moi de vous parler un peu de moi. J'ai très bien travaillé à l'école de droit. J'ai eu assez de chance pour recevoir la médaille d'or de l'Université Queen's, lorsque j'ai obtenu mon diplôme. J'adore le droit criminel. Après avoir obtenu mon diplôme, j'ai enseigné l'instruction criminelle et la pratique du droit criminel, mais seulement à temps partiel parce que, pour parler franchement, j'adore les salles d'audience. J'aime beaucoup défendre des causes. Je passe énormément de temps à lire les lois. Je fais partie de ces quelques privilégiés qui gagnent leur vie en faisant un métier qui les passionne.

Mes travaux ont porté fruit. J'écris beaucoup. Actuellement, je suis conseiller du Barreau du Haut-Canada; j'ai été choisi du premier coup. En 1993, alors que ça faisait à peine 20 ans que j'étais avocat, j'ai été admis à l'American College of Trial Lawyers, qui est une organisation qui fonctionne sur invitation seulement. Beaucoup de juges de la Cour suprême du Canada assistent à nos rencontres.

J'ai toujours lu les décisions de justice. Je lis pratiquement chaque jugement écrit au Canada. Pour ce faire, je me sers du service QuickLaw. Comme je peux accéder à ce système, le samedi matin, je télécharge chaque décision rendue dans les procès au criminel. Évidemment, la plupart des jugements se lisent très rapidement. Toutefois, beaucoup méritent qu'on s'y attarde.

Je tiens à préciser que lorsque j'ai été saisi de l'affaire, quand ces gens m'ont contacté, cela faisait longtemps que je ne m'étais pas penché sur la question. Je ne savais pas quelle serait mon opinion. Ils m'ont dit : « Voici la loi. Elle nous semble injuste et indigne d'un pays démocratique. » Je l'ai examinée et, ironie du sort, c'était comme si un de mes enfants revenait à la maison au bout de 20 ans, car je m'étais investi dans ce dossier au tout début.

Ron Delisle, qui était l'un des meilleurs professeurs de droit que j'ai jamais connus à Queen's, est devenu juge. Un jour, il a déclaré quelqu'un coupable d'excès de vitesse. Ce quelqu'un était camionneur et il estimait qu'il était important de contester

was only going 80. After reading some Australian dicta, Professor Delisle acquitted him. He said that for absolute liability offences, we will recognize the defence of due diligence. If you have an honest and mistaken belief in something that makes the activity innocent, I will acquit you.

Of course, the Crown would not stand for that. Speeding is speeding. We need that revenue in our province. They appealed it, and the court reversed the decision and said, "If the province wants to make it absolute liability, go right ahead. We do not know any defence of due diligence."

Professor Delisle phoned me and said, "Alan, this cannot be right. Would you take this to the next level of court?" I took it to the Divisional Court of Ontario, three judges of our Superior Court. I still remember it as one of the most fun days I have ever spent in court. The judges got really interested and came out with a two-to-one decision saying the law of Ontario recognizes due diligence. That was all because Professor Delisle phoned me up. The Crown took us to the Court of Appeal, and this time revenue won. The Court of Appeal said, "This is interesting. We will recognize due diligence, but this is an offence of absolute liability." The person was convicted.

Along comes *Sault Ste. Marie*. If you read *Sault Ste. Marie*, you will see that the *Hickey* case is cited in *Sault Ste. Marie*. The important point is this: This is all before the Charter. At that time, parliaments and legislatures could do whatever they wanted. You could make it an offence to be ugly in a public place if you wanted to.

The Supreme Court said they would recognize what they call the "halfway house," strict liability. The court said that due diligence would be a defence unless there is clear language saying that, no matter what, you are guilty. The court then said that they would put the onus on the accused to prove due diligence.

There is nothing wrong with that because, at that time, they were creating something new for the defence. The alternative was absolute liability. If the alternative is absolute liability, I will take the burden of proof; I will take anything. Anything is better than absolute liability.

Then along came the Charter and the entire landscape changed. Absolute liability that carries the risk of imprisonment is illegal in this country. The entire framework has changed. Absolute liability is no longer a kind of beneficence bestowed by parliamentarians out of the goodness of their hearts as an alternative to strict liability. You can no longer have absolute liability. Now the bottom line, if the potential of imprisonment is involved, is strict liability.

l'amende. Il jurait que son odomètre indiquait qu'il allait à 80 kilomètres à l'heure. Après avoir lu des remarques incidentes tirées de décisions de justice australiennes, M. Delisle l'a acquitté. Il a conclu que pour des infractions de responsabilité absolue, nous reconnaitrons la défense fondée sur la diligence raisonnable. Si vous croyez de manière honnête, mais erronée, dans quelque chose qui vous rend innocent, je vous acquitterai.

Bien sûr, la Couronne n'était pas d'accord. Un excès de vitesse demeure un excès de vitesse, et nous avons besoin des recettes tirées des amendes dans notre province. Elle en a donc appelé du jugement, et le tribunal a renversé la décision en disant que si la province voulait en faire une question de responsabilité absolue, il n'y avait pas de problème. Il n'y avait pas de défense fondée sur la diligence raisonnable qui tienne.

M. Delisle m'a téléphoné pour me dire : « Alan, on ne peut pas laisser faire. Serais-tu prêt à amener cette affaire devant un tribunal supérieur? » J'ai donc porté la cause devant la Cour divisionnaire de l'Ontario, composée de trois juges de notre Cour supérieure. Je me souviens que c'était l'une des journées les plus drôles que j'ai jamais passée dans une salle d'audience. Les juges étaient vraiment intéressés et ils ont rendu une décision, à deux contre un, en vertu de laquelle les lois de l'Ontario reconnaissent la diligence raisonnable. Tout cela parce que M. Delisle m'avait téléphoné. La Couronne nous a renvoyés en Cour d'appel et, cette fois, nous avons perdu. La Cour d'appel a statué en disant : « C'est intéressant. Nous reconnaitrons la diligence raisonnable, mais dans ce cas-ci, il s'agit d'une infraction de responsabilité absolue ». La personne a donc été condamnée.

Ensuite, il y a l'affaire *Sault Ste. Marie*. Si vous lisez le jugement rendu dans cette affaire, vous verrez qu'on y cite la décision *Hickey*. Ce qu'il faut retenir, c'est que tout cela est antérieur à l'adoption de la Charte. À l'époque, les parlements et les assemblées législatives pouvaient faire ce que bon leur semblait. Si on voulait, on pouvait même accuser quelqu'un pour délit de sale gueule.

La Cour suprême a dit qu'elle reconnaissait la responsabilité stricte jusqu'à un certain point. Elle a déclaré qu'on pouvait invoquer comme moyen de défense la diligence raisonnable, à moins qu'il y ait des indications claires, quelles qu'elles soient, de culpabilité. Le tribunal a ensuite statué qu'il incombait à l'accusé de faire la preuve de sa diligence raisonnable.

Tout ceci n'est pas mauvais parce qu'à l'époque, on était en train de créer quelque chose de nouveau pour la défense. L'alternative était la responsabilité absolue. Si l'alternative est la responsabilité absolue, je dois assumer le fardeau de la preuve et tout le reste. N'importe quoi vaut mieux que la responsabilité absolue.

Puis la Charte a été adoptée et tout a changé. La responsabilité absolue qui donne lieu à un risque d'emprisonnement est illégale au pays. Tout le cadre a changé. La responsabilité absolue n'est plus une sorte de privilège concédé par les parlementaires dans leur grandeur d'âme comme alternative à la responsabilité stricte. Il ne peut plus y avoir de responsabilité absolue. Maintenant, on se limite à la responsabilité stricte dans les cas où des peines d'emprisonnement sont envisageables.

If you pass this bill, I will be delighted to argue in the courts on how unconstitutional it is on the basis that perhaps it is time to visit *Sault Ste. Marie* post-Charter. There has never really been a careful analysis.

I will not take up your time with issues that are not absolutely clear-cut, because there is no doubt whatsoever that there is an unconstitutionality about this proposed legislation. To illustrate that there is a reasonable prospect that I know what I am talking about, I will tell you something of which I am proud. I have personally been responsible for, I estimate, six amendments to the Criminal Code. I took *Chabot* to the Supreme Court of Canada, and the Supreme Court agreed with me that you cannot commit after a preliminary inquiry on offences disclosed by the evidence. The Crown argued against me. I won, and you then amended the Criminal Code. I argued in *Duarte* that if a policeman tape records private conversations without a warrant, it violates the Charter.

When I walked into court to argue that case, the Crown, who was a wonderful person and a great friend, said, "Alan, this is the stupidest argument I have ever heard." The Supreme Court of Canada agreed with me seven to two, I believe. Having amended the code, you now need a warrant for tape recordings.

I say that, first, because I am proud of it. I love what I do; I love making these arguments. I have won a couple of cases, but I have lost plenty more. Do not misunderstand.

I will tell you what is wrong with this proposed legislation. You have probably heard all up and down Parliament Hill about *Wholesale Travel*, the main Charter decision on regulatory liability and due diligence. In a five-to-four decision the Supreme Court upheld liability for negligence of a certain type, but I will not get into that. I will save those arguments for court.

In a seven-to-two decision the court said that the reverse onus violates the Charter. Putting the onus of proving due diligence on the defence violates the Charter. There are no ifs, ands or buts about it.

Why was it saved in *Wholesale Travel*? This is fascinating. It was saved by a majority of five. What did that majority of five consist of? Four judges of the Supreme Court said that not only does it violate the Charter but, even in this relatively Mickey Mouse travel agency context, where people get licences and no one goes to jail for a long time if they print a false brochure, it is not saved or justified under section 1.

Five upheld the legislation. That is important. Three of them said that it violates the Charter but is justified. Two of them said it does not violate the Charter. From the point of view of precedence, a lawyer arguing would say that you cannot assume

Si vous adoptez ce projet de loi, je serai ravi de clamer devant les tribunaux à quel point il est inconstitutionnel et de dire qu'il est peut-être temps de revoir, après l'adoption de la Charte, la décision prise dans l'affaire *Sault Ste. Marie*. Il n'y a jamais vraiment eu d'analyse approfondie à cet égard.

Je ne vous ferais pas perdre votre temps avec des questions qui ne sont pas absolument claires, parce qu'il n'y a aucun doute quant à l'inconstitutionnalité de la mesure législative proposée. Pour vous montrer qu'il y a des chances raisonnables que je sais de quoi il retourne, je vais vous parler de quelque chose dont je suis fier. Je suis personnellement à l'origine, je crois, de six amendements au Code criminel. J'ai porté l'affaire *Chabot* devant la Cour suprême du Canada, qui a statué en ma faveur en disant qu'on ne pouvait ordonner le renvoi à procès, après une enquête préliminaire, pour des infractions dont l'existence a été révélée par la preuve recueillie. La Couronne a plaidé contre la position que je défendais. J'ai gagné et le Code criminel a été modifié. J'ai aussi plaidé dans l'affaire *Duarte*, en disant que si un policier enregistre des conversations privées sans mandat, cela contrevient à la Charte.

Alors que j'étais au tribunal pour plaider, le représentant de la Couronne, qui est une merveilleuse personne et un grand ami, m'a dit : « Alan, c'est la plaidoirie la plus stupide que j'ai jamais entendue ». La Cour suprême m'a pourtant donné raison puisque cinq juges contre deux étaient d'accord avec moi, je crois. Non seulement j'ai fait modifier le Code criminel, mais en plus, il faut désormais un mandat pour enregistrer des conversations.

Je vous ai dit cela parce que j'en suis fier. J'adore mon métier et j'aime faire des plaidoiries. J'ai gagné quelques procès, mais j'en ai aussi perdus beaucoup. Ne vous méprenez pas.

Je vais vous dire ce qui ne va pas dans ce projet de loi. Vous avez probablement entendu parler sur la Colline du Parlement de l'affaire *Wholesale Travel*, l'arrêt le plus important relatif à la Charte en matière de responsabilité de l'autorité réglementaire et de diligence raisonnable. Dans une décision à cinq contre deux, la Cour suprême a reconnu la responsabilité pour négligence dans certains cas, mais je ne rentrerai pas dans les détails; je me réserve pour le tribunal.

Dans une décision de cinq juges contre deux, le tribunal a déclaré que l'inversion de la charge de la preuve violait tout simplement la Charte. Le fait de demander à la défense de prouver sa diligence raisonnable contrevient purement et simplement à la Charte.

Pourquoi ce principe a-t-il été sauvegardé dans l'arrêt *Wholesale Travel*? C'est fascinant. Une majorité de cinq juges s'est prononcée pour. Mais qui étaient exactement ces juges? Quatre juges de la Cour suprême ont dit que non seulement cela contrevenait à la Charte, mais que même dans ce contexte de l'industrie du voyage plutôt chaotique, où les gens obtiennent des permis et où personne ne va en prison bien longtemps pour avoir fait de la publicité mensongère, cela ne peut être sauvegardé ou justifié en application de l'article premier.

Cinq juges ont confirmé la validité du texte de loi. C'est important. Trois ont dit que cela violait la Charte, mais que c'était justifié. Deux ont dit que cela ne contrevenait pas à la Charte. Du point de vue de la préséance, un avocat dirait qu'on ne pourrait

what those two judges would have said had they found that it violated the Charter, because they believed it did not violate the Charter in the first place. How do you know that when the next case comes along and they have to agree that it violates the Charter, because the Supreme Court has said that, they will now say that maybe under section 1 it is not safe?

I know that the experts on Thursday will say that there have been three perfunctory decisions since then that have said that *Wholesale Travel* legislation is valid. I know they will mention that. Those have absolutely no value for precedence. There has been no intelligent discussion of the situation since *Wholesale Travel*.

When I got into this, I was fascinated by it. The clients did not know what my opinion would be in advance; they only knew my opinion once I had done the research and formulated it. I am giving you my opinion based upon my research.

When I read the *Canadian Pacific* case, I hoped that the Supreme Court may finally decide this. It was not even raised. They only considered the “void for vagueness” argument. The simple fact is that the reverse onus absolutely violates the Charter and all the government can tell you is that in *Wholesale Travel* a majority of five, comprised of the two groups I have identified, said it was justified under the Charter. At the very least, the government has to say that they recognize that they must justify the reverse onus under the Charter. They cannot say otherwise. *Wholesale Travel* did not decide that this reverse onus, in this context, is justified. It did not decide that a reverse onus for due diligence in every context is justified. Cases do not decide that.

The Supreme Court talked about regulatory offences, and part of their justification was that there are thousands of prosecutions a week; how could the government do otherwise. That shows you the context they had in mind when they said that this is justified in this context.

That has nothing to do with \$1-million fines and the risk of imprisonment. You are not talking about night court offences. You are talking about very serious prosecutions. That is not what the Supreme Court was talking about in *Wholesale Travel*.

At the very least, the government must admit that they have a burden of justification to show you that this reverse onus, as in *Wholesale Travel*, would survive a section 1 analysis in this bill, in this context.

I looked in vain for such justification. I saw nothing on the record. If they came to court, they would have to offer justification. I understand there has been reference to legal opinions, but they are privileged.

pas prendre pour acquis ce qu'ont dit ces deux juges si ceux-ci étaient arrivés à la conclusion que cela contrevient à la Charte étant donné qu'ils croyaient, au départ, que ce n'était pas le cas. Comment savoir, quand la prochaine affaire arrive et qu'ils s'entendent pour dire que cela contrevient à la Charte, parce que la Cour suprême l'a dit, s'ils vont déclarer que ce n'est peut-être pas sauvegardé en application de l'article premier?

Je sais que les spécialistes qui témoigneront jeudi vous diront qu'il y a eu trois décisions superficielles depuis, disant que la loi en question dans l'arrêt *Wholesale Travel* était valide. Je sais qu'ils vous le diront. Ces décisions n'ont absolument aucune valeur de préséance. Il n'y a pas eu de discussion intelligente sur le sujet depuis le verdict rendu dans l'affaire *Wholesale Travel*.

Lorsque je me suis impliqué dans le dossier, j'étais fasciné. Les clients ne savaient pas à l'avance quelle serait mon opinion; ils ne l'ont connue qu'après que j'ai fait des recherches et que je me suis exprimé sur le sujet. Voilà donc mon avis, à la lumière des recherches que j'ai effectuées.

Lorsque j'ai lu la décision dans l'affaire *Canadian Pacific*, j'ai espéré que la Cour suprême se prononcerait finalement là-dessus. La question n'a même pas été soulevée. On s'est seulement attardé sur la « cause d'imprécision ». Toujours est-il que l'inversion de la charge de la preuve viole absolument la Charte et que tout le gouvernement pourra vous dire que dans l'affaire *Wholesale Travel*, une majorité de cinq juges, composée des deux groupes que je vous ai cités, a dit que c'était justifié en vertu de la Charte. La moindre des choses serait que le gouvernement reconnaisse qu'il doit justifier la disposition portant sur le renversement du fardeau de la preuve. Il ne peut en être autrement. Dans la décision rendue dans l'affaire *Wholesale Travel*, on n'a pas dit que l'inversion de la charge de la preuve, dans ce contexte, était justifiée. On n'a pas dit que l'inversion de la charge de la preuve en ce qui concerne la diligence raisonnable était justifiée. On ne s'est pas prononcé là-dessus.

La Cour suprême a parlé des infractions réglementaires, et une partie de sa justification reposait sur le fait qu'il y a des milliers de poursuites par semaine; comment le gouvernement pourrait faire autrement. Cela vous montre dans quel état d'esprit ils se trouvaient lorsqu'ils ont dit que c'était justifié dans ce contexte.

Cela n'a rien à voir avec le million de dollars d'amendes et le risque d'emprisonnement. On ne parle pas d'infractions mineures, mais de poursuites très sérieuses. Ce n'est pas à cela que faisait référence la Cour suprême dans l'affaire *Wholesale Travel*.

La moindre des choses serait que le gouvernement admette qu'il lui incombe de justifier en quoi ce renversement du fardeau de la preuve, comme dans l'affaire *Wholesale Travel*, pourrait survivre, dans ce contexte, à une analyse du projet de loi à la lumière de l'article premier.

J'ai cherché en vain une telle justification, mais je n'ai rien trouvé. S'ils devaient se présenter devant le tribunal, il faudrait qu'ils proposent quelque chose. D'après ce que j'ai compris, on a fait référence à des avis juridiques, mais le privilège s'applique.

Let me refer you to another decision that I won in the Supreme Court of Canada called *Campbell and Shirose* which, by the way, led to another series of amendments to the code that had previously allowed the police to break the law. In *Campbell and Shirose*, the Supreme Court said the police are not allowed to break the law in the course of their duties. The other issue in *Campbell and Shirose* was that the police said their actions were justified under section 1 of the Charter. Their justification was that they got a legal opinion saying it was okay. The Supreme Court said in no uncertain terms that when you are relying on a legal opinion to justify Charter validity of police actions, those opinions have to be revealed. When you are trying to justify something under the Charter, you cannot claim you are acting on legal advice and keep the legal advice secret.

I can only say to you: Where is the justification that people facing the prospect of imprisonment, of detention, should have to prove due diligence?

Where is the proof? The onus of proof is on the government under section 1. In other words, once the defence raises due diligence as a defence, they have to introduce some evidence to make it a live issue. They do not just throw up their hands and say, "Judge, due diligence" and that is it. The Supreme Court has laid down the rule for defences. You have to introduce some evidence and make it a live issue. Once they make it a live issue, where is the evidence that making the government prove a lack of due diligence beyond a reasonable doubt will undermine the proposed legislation? There is nothing on the public record that supports that conclusion. I say to you, this bill, this onus of proof of due diligence on the defence, is clearly contrary to the Charter, and there is a complete absence of justification on the public record that should satisfy you to pass it in its present form.

I thank you for the opportunity to present this before you. I welcome any questions you might have.

The Chairman: I think there might be some.

Mr. Gold, I should explain that Senator Spivak has a temporary and virally induced hearing problem. She will be looking at the answers on the device in front of her. Her responses will be a couple of seconds later.

Senator Spivak: Actually, I can hear him. He was elevated and impassioned.

The Chairman: Keep speaking loudly, Mr. Gold.

Senator Spivak: Mr. Gold, I have to tell you that if I were accused of murder, I would want you to defend me. You can say that black is white and white is black.

Mr. Gold: If we are not sure what the colour is, I would try to help you identify what is white and what is black.

Senator Spivak: Have you actually participated in environmental law in this particular context?

Permettez-moi de vous citer une autre décision dans laquelle j'ai gagné devant la Cour suprême du Canada; je veux parler de l'affaire *Campbell and Shirose*, qui, d'ailleurs, a conduit à une autre série de modifications du Code criminel qui permettait précédemment à la police d'enfreindre la loi. Dans l'affaire *Campbell and Shirose*, la Cour suprême a conclu que la police n'était pas autorisée à enfreindre la loi dans l'exercice de ses fonctions. L'autre question, dans cette affaire, était que la police avait déclaré que ses actions étaient justifiées en vertu de l'article premier de la Charte. Elle se justifiait en disant qu'elles avaient obtenu un avis juridique disant que c'était correct. La Cour suprême a déclaré en termes clairs que lorsqu'on se fie à des avis juridiques pour justifier la validité d'actions policières en vertu de la Charte, ces avis doivent être divulgués. Lorsque vous essayez de justifier quelque chose en vertu de la Charte, vous ne pouvez pas dire que vous agissez en vertu d'avis légaux et garder ces avis secrets.

Voilà ce que j'ai à vous dire : qu'est-ce qui justifie que des gens risquant la prison ou la détention aient à prouver leur diligence raisonnable?

À qui incombe la preuve? D'après l'article premier, le fardeau de la preuve repose sur le gouvernement. Autrement dit, lorsque la défense invoque la diligence raisonnable, elle doit présenter des preuves pour que la question soit pertinente. On ne peut pas se contenter d'invoquer la diligence raisonnable et c'est tout. La Cour suprême a établi les règles pour la défense. Il faut présenter des preuves et rendre la question pertinente. Quand on en est là, qu'est ce qui prouve qu'en faisant que le gouvernement démontre l'absence de diligence raisonnable hors de tout doute raisonnable, on minera le projet de loi proposé? Il n'y a rien que l'on connaisse qui appuie une telle conclusion. Je vous le dis, ce projet de loi, le fait que le fardeau de la preuve de la diligence raisonnable repose sur la défense, est tout à fait contraire à la Charte et il n'y a absolument aucune justification qui soit de notoriété publique que vous pourriez juger satisfaisante pour adopter ce projet de loi dans sa forme actuelle.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant vous. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

Le président : Il se peut que nous en ayons quelques-unes.

Monsieur Gold, je dois vous dire que le sénateur Spivak a un problème d'audition temporaire dû à un virus. Elle lira les réponses sur l'appareil qu'elle a devant les yeux. Elles devraient apparaître avec quelques secondes de décalage.

Le sénateur Spivak : En fait, je l'ai bien entendu. Il parlait fort et de manière passionnée.

Le président : Continuez à parler fort, monsieur Gold.

Le sénateur Spivak : Monsieur Gold, je dois vous dire que si je devais être accusée de meurtre, c'est vous que je choisirais pour assurer ma défense. Vous êtes capable de faire croire que noir est blanc et blanc est noir.

M. Gold : Si vous n'êtes pas sûre de la couleur, je peux vous aider à voir ce qui est blanc et ce qui est noir.

Le sénateur Spivak : Avez-vous travaillé dans le droit environnemental, dans ce contexte particulier?

Mr. Gold: I do not think so. I have read the cases. Often, you will go into a new area and you have to read the cases and then you go to court. The principles I am talking about are the same. Once these people are in jail, the jail feels the same whether you are there because somebody convicted you of an environmental offence or because they convicted you of punching somebody.

Senator Spivak: I have some questions, but let me just read you something that comes from the brief presented to us by the Sierra Defence League, from a recognized legal scholar. He said:

Broadly stated, the result of *Wholesale Travel* is that the presumption of innocence in section 11(d) of the Charter will not be available to shelter persons from liability for their proscribed activities in a regulated sphere of business. Thus, where an offence is shown to be regulatory and non-criminal in nature, strict liability will be operative and the defence of due diligence will be available.

Strict liability and due diligence have been in the Canada Shipping Act for a long time. In your brief, you say it is clear that the reverse onus for the defence of due diligence is incontrovertibly contrary to section 11(d) and to survive it would have to be justified under section 1 and, "In my opinion that justification is not forthcoming."

You say it is unconstitutional. That is what makes me wonder how you use words. If something is saved by section 1, is it then constitutional, is it not?

After you say that, you say it has to be decided on a case-by-case basis. Certainly, but is that not the general way? There is case law that lawyers have used, et cetera.

In the absence of any other precedents, are you suggesting that the *Wholesale Travel* case is not a precedent? I saw what you are saying. There were only two judges, and you say that coalition of judges could not occur again. Why not?

Mr. Gold: To start at the beginning of your question, I am familiar with that article. You will notice that that writer assimilates several issues that have to be kept distinctly separate. First, he slides over the issues of violating the Charter and being saved under section 1. If you read the footnotes for that passage that you read, you will see that he cites provincial cases. One of the things you have to bear in mind is that provinces have no criminal law jurisdiction. When they pass environmental legislation, by definition, it is regulatory. It is very important to remember that.

I am trying to remember all of your questions. I will go through them one by one.

M. Gold : Je ne pense pas. J'ai lu les décisions rendues. Souvent, avant de se lancer dans un nouveau domaine, on doit lire la jurisprudence avant d'aller devant les tribunaux. Les principes dont je parle sont les mêmes. Quand on se retrouve en prison, que ce soit parce qu'on a été accusé d'une infraction aux lois environnementales ou d'avoir frappé quelqu'un, le résultat est le même.

Le sénateur Spivak : J'aimerais vous poser quelques questions, mais avant, je voudrais vous lire quelque chose émanant d'un mémoire présenté par un juriste renommé de la Sierra Defence League et qui dit ceci :

En termes généraux, l'affaire *Wholesale Travel* résulte en ceci que la présomption d'innocence à l'alinéa 11d) de la Charte ne pourra être invoquée pour protéger une personne de la responsabilité de ses actes illicites dans une sphère d'activité réglementée. Ainsi, lorsqu'on peut prouver qu'une infraction est réglementaire et non criminelle par nature, la responsabilité stricte s'appliquera et la défense de diligence raisonnable pourra être invoquée.

La responsabilité stricte et la diligence raisonnable font partie de la Loi sur la marine marchande du Canada depuis longtemps. Dans votre mémoire, vous déclarez qu'il est clair que l'inversion de la charge de la preuve pour la défense fondée sur la diligence raisonnable va incontestablement à l'encontre de l'alinéa 11d) et que, pour être valide, il faudrait qu'elle soit justifiée en vertu de l'article 1. Vous écrivez ensuite ceci : « Selon moi, cette justification ne viendra pas. »

Vous déclarez que l'inversion de la charge de la preuve est inconstitutionnelle. Cela m'amène à m'interroger sur la façon dont vous utilisez les mots. Si quelque chose est sauvé par l'article 1, cela ne signifie-t-il pas alors qu'il est constitutionnel?

Vous dites ensuite que cela doit être déterminé selon chaque cas. Je suis d'accord; d'ailleurs, n'est-ce pas toujours ainsi? Les avocats ont eu recours à la jurisprudence.

Laissez-vous entendre que l'affaire *Wholesale Travel* ne constitue pas un précédent? Je comprends ce que vous avez dit. Il n'y avait que deux juges, et vous avez affirmé qu'une telle coalition unique de facteurs juridiques ne pourra pas se reproduire. Pourquoi pas?

M. Gold : Pour répondre à votre première question, je dois vous dire que je connais cet article. Vous remarquerez que le rédacteur regroupe plusieurs questions qui doivent être examinées de façon distincte. Premièrement, il fait abstraction des questions liées à la violation de la Charte et du fait que l'infraction a été sauvée par l'article 1. Si vous lisez les notes de bas de page qui correspondent au passage que vous avez lu, vous observerez que l'auteur cite des décisions rendues par des tribunaux provinciaux. Ce qu'il faut notamment garder en tête, c'est que le droit criminel ne relève pas des provinces. Lorsque les provinces adoptent des lois environnementales, il s'agit, par définition, d'infractions réglementaires. Il est très important de s'en rappeler.

J'essaie de me souvenir de toutes vos questions. Je vais y répondre une à la fois.

Wholesale Travel is a precedent. It is a precedent I rely upon. I rely upon it for the proposition that section 1 justification must be demonstrated for a different context.

The one thing I do say to you is that if you look at what the Supreme Court said when it was talking about regulatory offences, what you have in this bill is not a regulatory offence as they were talking about it. These provisions could have gone right into the Criminal Code. Cynical people might say the fact that they are in this particular bill is an exercise in colourability. That really you are creating serious crimes, but you want to characterize it as regulatory so you put them outside the Criminal Code. These are freestanding offences. They could quite easily have been inserted right into the Criminal Code. For example, we now have stock market offences being added to the Criminal Code, among other things.

My second point is that, as I say in the letter, it may well be time for the Supreme Court in the federal context to revisit the dichotomy of regulatory versus criminal, which pre-dates the Charter.

Senator Spivak: The Canada Shipping Act has been in force for a long time and nobody has said this is non-regulatory.

Mr. Gold: That is the last area I was planning to deal with. I did a search on similar provisions. I may have the date wrong, but since about 1995, 1996, 1997, there have been approximately five instances where similar due diligence offences have been inserted into various pieces of legislation. I remember some legislation dealing with the Arctic, for example. I categorically urge you to resist the temptation that because you have made a mistake 10 years ago and because no one has caught it yet —

Senator Spivak: Thirty!

Mr. Gold: No, the burden of proof for due diligence only postdates *Sault Ste. Marie* and the *Wholesale Travel* era. That was one of my realizations when I did the research. I am into something that no one has caught. Yes, people like the writer you quoted have completely slid past these issues. They have completely ignored the distinction between federal and provincial jurisdiction. That is why I come to you to say, “Stop making this mistake. Stop putting the onus of proof on the defence without a demonstrated necessity to do so.”

Senator Spivak: May I continue? You do not touch at all, or at least you do so only very briefly, on one of the other reasons for strict liability, which is the inability to prove *mens rea*. That is one of the major reasons. Look at the process that will take place. It was outlined before us by one of the Justice lawyers. It does not just happen that the prosecutors will immediately lay a charge on someone where it is clear on the face of things that this was accidental or whatever. It is a careful process to ensure that if we are intending to deal with these kinds of issues, maybe it should be

L'affaire *Wholesale Travel* est en fait un précédent. Il s'agit d'un précédent sur lequel je m'appuie. Je m'y appuie pour dire que la justification en vertu de l'article 1 doit être effectuée pour un contexte différent.

Si vous examinez ce qu'a déclaré la Cour suprême au sujet des infractions réglementaires, vous comprendrez que les infractions dont il est question dans le projet de loi ne constituent pas des infractions réglementaires selon la définition donnée par la Cour suprême. Ces infractions auraient pu tomber sous l'égide du Code criminel. Certaines personnes cyniques pourraient prétendre que, parce qu'elles se retrouvent dans ce projet de loi, on se trouve à les déguiser. Il s'agit de crimes graves qu'on veut qualifier d'infractions réglementaires pour ne pas qu'ils soient assujettis au Code criminel. Ce sont des infractions isolées. Elles auraient facilement pu tomber sous l'égide du Code criminel. Par exemple, certaines infractions commises dans les milieux boursiers sont maintenant qualifiées d'infractions criminelles.

Deuxièmement, comme je l'ai dit dans ma lettre, il est peut-être temps pour la Cour suprême de revoir la dichotomie au niveau des infractions criminelles et réglementaires, qui date d'avant l'adoption de la Charte.

Le sénateur Spivak : La Loi sur la marine marchande du Canada est en vigueur depuis longtemps, et personne n'a dit qu'il ne s'agissait pas d'infractions réglementaires.

M. Gold : C'est le dernier point que je voulais aborder. J'ai effectué une recherche au sujet de dispositions similaires. Depuis à peu près 1995, 1996 ou 1997, il est arrivé à environ cinq reprises que des infractions similaires liées à la diligence raisonnable soient incluses dans des mesures législatives. Je me souviens d'une loi concernant l'Arctique, par exemple. Même si vous avez commis une erreur il y a 10 ans, que personne n'a encore repérée, je vous exhorte catégoriquement de résister à la tentation de...

Le sénateur Spivak : Il y a trente ans!

M. Gold : Non, le fardeau de la preuve concernant la diligence raisonnable remonte seulement à l'époque suivant les décisions rendues dans les affaires *Sault Ste.-Marie* et *Wholesale Travel*. C'est ce dont je me suis rendu compte entre autres lorsque j'ai effectué la recherche. J'ai remarqué quelque chose que personne n'a encore constaté. Des personnes comme l'auteur que vous avez cité ont complètement passé à côté de ces questions. Ils ont totalement fait abstraction de la distinction entre la compétence fédérale et la compétence provinciale. C'est pourquoi je suis ici aujourd'hui; je veux vous dire de cesser de commettre cette erreur, de cesser d'attribuer le fardeau de la preuve à la défense sans démontrer que cela s'avère nécessaire.

Le sénateur Spivak : Puis-je continuer? Vous n'abordez pas du tout, ou du moins très brièvement, l'une des autres raisons justifiant la responsabilité stricte, à savoir l'incapacité de prouver la *mens rea*. C'est l'une des principales raisons. Examinez le processus qui aura lieu. Il nous a été décrit par l'un des avocats du ministère de la Justice. Il ne va pas de soi que les procureurs porteront immédiatement une accusation sur une personne qui a clairement commis une infraction de façon accidentelle. Il s'agit d'un processus minutieux qui vise à faire en sorte que, si nous

in the criminal sphere. It is not automatic that innocent people will be prosecuted, or you could say that for our whole system of justice.

I am coming to my question.

On the other side, I am not sure if you are giving enough weight to the seriousness of what has been happening. In other words, ships are unloading their bilge oil in Canada as opposed to the United States because we do not have sufficient deterrence. That bilge oil is damaging not only the birds, but our entire tourist industry. It is a serious problem. It is also, obviously, a solution to have a continuum from criminal to direct liability.

Mr. Gold: Let me see if I can respond, because you make several points, obviously, and they are important ones.

The first one is I would categorically reject the suggestion that bad law is made good because we should trust the prosecutors. That is an argument that the courts have rejected over and over again. It is one of the prosecutors' favourite arguments: Do not worry if this law is vague. Do not worry if this law has the potential to create injustice. You can trust us. We will only use it when it is appropriate.

In law, we have a maxim that goes as follows: We live under the rule of law, not the rule of men. The purpose of that maxim is to emphasize that we look to our laws, not to good judgment. It was invented at a time when women were not in politics, so I apologize for the sexist language. I should update it to not a law of "persons," but you understand the point. Our laws do not depend on the goodwill or the capabilities of prosecutors. They depend on the words in the statute books.

Every day in our courts prosecutors prove mental states, they prove who hated whom, they prove who intended to kill whom, and they do it in the most serious cases. The argument that intention is hard to prove, therefore they should not have to prove it, would lead tomorrow to changing the law on murder because it is too hard to prove that someone intended to kill someone else. Difficulty of proof is not a reason for strict liability. I cannot emphasize that enough.

Finally, no one is underestimating the seriousness of the problem. I have read some literature from the government on this. Clearly, there are number of things that you have to do to protect the environment. What I see, though, is that a number of those other steps are expensive and time-consuming, whereas it is much easier to pass a reverse onus law and look like you have accomplished something. There is much to be done to protect the environment, but that is not the question. The question is: How much better off will you be if you make the defence prove due diligence, contrary to the Charter, than if you make the Crown disprove due diligence once the defence has introduced some evidence to make it a live issue?

comptons traiter ces types de questions, nous le faisons dans le contexte du droit pénal. Les personnes innocentes ne sont pas automatiquement poursuivies, c'est le cas dans toutes les sphères du système juridique.

J'en viens à ma question.

D'un autre côté, je ne crois pas que vous accordez suffisamment d'importance à la gravité de ce qui se passe. Des navires vidangent leur huile de cale au Canada plutôt qu'aux États-Unis, car nous n'avons pas suffisamment de mesures de dissuasion. Cette huile de cale est nuisible non seulement pour les oiseaux, mais pour notre industrie touristique. C'est un sérieux problème. De toute évidence, établir une continuité entre la responsabilité criminelle et la responsabilité directe constitue une solution.

Je vais voir si je peux répondre à tous les points que vous avez fait valoir, qui sont tout à fait importants.

Je rejette catégoriquement l'argument selon lequel une mauvaise loi peut devenir bonne grâce aux procureurs. C'est un argument que les tribunaux ont rejeté à maintes reprises. C'est un des arguments préférés des procureurs : ne vous en faites pas si la loi est vague et si elle risque de créer de l'injustice; faites-nous confiance, nous y aurons recours seulement lorsque cela conviendra.

Dans le domaine du droit, on dit qu'on suit la règle du droit, et non pas la règle des hommes. Ce qui signifie que nous nous remettons à nos lois, et non pas à notre bon jugement. Cette phrase a été inventée à l'époque à laquelle il n'y avait pas de femmes en politique, alors veuillez excuser son caractère sexiste. On devrait dire maintenant « la règle des personnes », mais, quoi qu'il en soit, vous comprenez ce que cette phrase signifie. Nos lois ne dépendent pas de la bonne volonté ni des capacités des procureurs. Elles dépendent des mots qu'elles contiennent.

Chaque jour, dans nos tribunaux, les procureurs prouvent l'existence de problèmes psychologiques, ils prouvent qui détestait qui, ils prouvent qui avait l'intention de tuer qui, et ils le font dans le cadre des affaires les plus graves. L'argument selon lequel les procureurs ne devraient pas avoir à prouver l'intention parce qu'elle est difficile à prouver nous amènera demain à modifier les dispositions législatives sur le meurtre parce qu'il est trop difficile de prouver que quelqu'un avait l'intention de tuer quelqu'un d'autre. La difficulté d'établir la preuve n'est pas une raison qui justifie la responsabilité stricte. Je ne pourrai jamais insister suffisamment là-dessus.

Enfin, personne ne sous-estime la gravité du problème. J'ai lu des documents du gouvernement à ce sujet. Étant donné qu'un certain nombre des prochaines étapes sont onéreuses et exigent beaucoup de temps, il est alors bien plus facile d'adopter une loi sur l'inversion de la charge de la preuve, car, de cette façon, on a l'air d'avoir accompli quelque chose. Il y a beaucoup à faire pour protéger l'environnement, mais là n'est pas la question. La question est la suivante : à quel point est-ce mieux d'attribuer à la défense la responsabilité de présenter une preuve de diligence raisonnable, ce qui est contraire à la Charte, que de laisser la Couronne réfuter la preuve une fois que la défense a présenté une preuve quelconque pour en faire une question réelle?

I read the reports of the prosecutions, both successful and unsuccessful, but with this in mind: What cases would have ended differently? Where are the unfair acquittals that would have been correctly decided if the burden was on the defence? I could not find any examples. I found cases that failed because they could not show who was responsible. I did not see any cases that failed because the defence raised due diligence and the prosecution could not disprove it beyond a reasonable doubt. I did not see that that appears to be a massive problem that requires a reversal of proof. You have to ask the right questions in order to get the right answers.

The reverse onus is not justified in order to make convictions easier. It is justified by other factors, the most common of which is that what you are reversing the onus with regard to is not just something that is hard for the prosecution to prove, but is very easy for the defence to prove if true. You have to keep both sides of that equation in mind. With the greatest of respect, I do not see that due diligence, as it has been defined, is a case of you pull a card out and right away you get out of jail free. Due diligence is extremely difficult, whoever has to prove it.

Therefore, it is important to bear in mind, if it is as hard for the defence to disprove as the prosecution to prove, that does not justify shifting the onus of proof. In our society the onus of proof allocates the risk of losing a case, and we allocate the risk to fall on the prosecution because anything else is tampering with our system of justice.

This is most important: You can read all the cases you want, especially the provincial cases. As you probably have been told, there are, literally, perhaps two cases involving a risk of personal imprisonment. I think one executive maybe spent some time in jail. I am not sure. I could not track it down. We are way beyond that. We are in federal jurisdiction. You will send people, including corporate officers, to jail. That is what this bill says. You cannot be doing that without a burden of proof on the prosecution beyond a reasonable doubt. The easier you make it to convict people, the easier you make it to convict the morally innocent.

The Chairman: I will ask you to expand on a couple of things in your answer to Senator Spivak. One is the difference in the weight of the onus, in that due diligence needs only to be proven on the balance of probability as opposed to beyond a reasonable doubt. The event has to be proven by the Crown beyond a reasonable doubt; due diligence can be shown on the balance of probability, so it is a lower burden of proof.

Tell us how you think Canada can fix the problem in a hypothetical situation that I will describe to you, because it is the evidentiary question to which you referred, saying that is not a

J'ai lu les rapports des procureurs — tant ceux qui ont gagné leurs causes que ceux qui les ont perdues — tout en ayant cette question en tête : quelle cause aurait connu une issue différente? Quels sont les acquittements injustes qui n'auraient pas eu lieu si le fardeau de la preuve avait appartenu à la défense? Je n'ai pu trouver aucun exemple. J'ai trouvé des causes qui ont échoué parce qu'on n'a pas pu démontrer qui était responsable. Je n'ai pas vu toutefois de causes qui ont échoué parce que la défense avait présenté une preuve de diligence raisonnable et que la poursuite n'avait pas réussi à prouver le manque de diligence hors de tout doute raisonnable. Je n'ai pas constaté qu'il existe un problème majeur à cet égard qui nécessite l'inversion de la charge de la preuve. Il faut poser les bonnes questions pour obtenir les bonnes réponses.

Obtenir des condamnations plus facilement ne justifie pas l'inversion de la charge de la preuve. La raison principale est que la preuve en question est difficile à établir pour la poursuite, mais très facile à établir pour la défense, si elle existe. Il faut garder en tête les deux membres de l'équation. Je dois dire, avec le plus grand respect, que je ne suis pas d'avis que la diligence raisonnable, telle qu'elle a été définie, est extrêmement facile à prouver. Au contraire, c'est très difficile.

Par conséquent, il est important de garder en tête que, même s'il est aussi difficile pour la défense de réfuter la preuve qu'il l'est pour la poursuite de prouver la diligence raisonnable, cela ne justifie pas l'inversion de la charge de la preuve. Dans notre société, le fardeau de la preuve comporte le risque de perdre une cause, et ce risque est assumé par la poursuite. Si on changeait cela, on se trouverait à altérer notre système juridique.

Vous pouvez lire toutes les décisions que vous voulez, en particulier celles rendues par des tribunaux provinciaux. Comme on vous l'a probablement dit, il y a deux causes en cours qui risquent de mener à une incarcération. Je crois qu'un dirigeant pourrait recevoir une peine d'emprisonnement. Je ne suis pas certain. Je ne pourrais pas vous le dire avec certitude. Nous sommes dans un champ de compétence fédérale. Vous allez envoyer en prison des gens comme des dirigeants. C'est ce que dit le projet de loi. Vous ne pouvez pas faire cela sans attribuer à la poursuite la responsabilité d'établir la preuve hors de tout doute raisonnable. Plus vous rendez facile de déclarer quelqu'un coupable, plus vous rendez facile de déclarer une personne innocente coupable.

Le président : Je vais vous demander d'en dire un peu plus long au sujet de deux réponses que vous avez données au sénateur Spivak. Premièrement, il y a le niveau de preuve, à savoir que la diligence raisonnable doit uniquement être prouvée selon la prépondérance des probabilités plutôt que hors de tout doute raisonnable. La Couronne doit prouver l'incident hors de tout doute raisonnable; la diligence raisonnable doit être prouvée selon la prépondérance des probabilités, ce qui est un niveau de preuve beaucoup moins exigeant.

Je vais vous décrire une situation hypothétique, et vous me direz comment nous pouvons régler le problème puisque vous dites qu'il ne s'agit pas d'une raison suffisante pour inverser la

good enough reason to have reverse onus. Suppose it is dark, there is fog, there is a big ship and somebody on that ship, for whatever reason — never mind what reason because we will never know — decides to toss some oil overboard and it kills some birds or threatens to kill some birds. It can be proven on the basis of scientific evidence that that oil came from that ship. It can be proven, as I understand it, beyond a reasonable doubt. We have heard evidence to that effect. Absent someone's ratting on somebody, how would it be possible to ascribe any responsibility to a person, as opposed to a ship, for that event in the absence of the strict liability concept we are talking about?

Mr. Gold: First, on the issue of burden of proof, balance of probabilities is the burden in civil cases. That is not a light burden. The plaintiff, to succeed in a civil case, must succeed on a balance of probabilities. This is the same burden. It is a heavy burden. The fact that it is less than beyond a reasonable doubt tells you nothing because no one could ever put a burden on an accused of beyond a reasonable doubt. That would clearly violate the Charter any way you looked at it. You are not giving the defence anything by saying it is only a balance of probabilities because it could not be higher. That is the highest possible burden you could put on the defence.

The example you gave, there have been cases where it was dark, foggy, people were in a room, shots rang out and there was a body. Does that mean you will convict everyone in the room of murder because you do not know who did it? No.

Your hypothetical scenario contains a very important fact. Someone on the boat threw the oil overboard. We can prove that. The failed cases that I see often miss that link. The cases fail because there is a problem in that link. I say to you, once the Crown can prove that someone on the boat threw it over the side, they will win the case unless the defence introduces evidence of due diligence. How will they do that? What is the due diligence that would possibly negate throwing it over the side? Therefore, the Crown has nothing to worry about.

The hypothetical situations where the burden of proof will matter are cases where in fact the defence can show due diligence. As a matter of logic, the cases we are arguing about are the following: You have some pollution, the defence can raise a reasonable doubt that it acted with due diligence, but it cannot prove on a balance of probabilities it did. You will convict those people. That is the only range of cases that separates us, because if the defence cannot even raise due diligence, the Crown will get a conviction and you do not need the reverse onus.

Do you really think it is fair to convict people under these kinds of penalties and put them in jail when there is a reasonable doubt that they acted with due diligence, but they cannot prove

charge de la preuve. Supposons qu'il fait noir, qu'il y a du brouillard et qu'un navire, pour une raison quelconque — cela n'a pas d'importance parce que nous ne le saurons jamais — décide de déverser du pétrole et que cela a pour conséquence de tuer des oiseaux ou que cela met leur vie en danger. On peut prouver selon des preuves scientifiques que le pétrole a été déversé par le navire en question. On peut le prouver, d'après ce que je comprends, hors de tout doute raisonnable. Des preuves ont été présentées à cet égard. S'il n'y a aucun dénonciateur, comment serait-il possible d'attribuer la responsabilité de cet incident à une personne, par opposition à l'équipage, en l'absence du concept de la responsabilité stricte?

M. Gold : Premièrement, la prépondérance des probabilités est le niveau de preuve qui s'applique dans les causes au civil. Ce n'est pas un niveau de preuve qui n'est pas exigeant. Pour obtenir gain de cause, le demandeur doit parvenir à établir la preuve selon la prépondérance des probabilités. C'est le même niveau de preuve; il est élevé. Le fait qu'il soit moins exigeant que la preuve hors de tout doute raisonnable ne veut rien dire parce que personne ne pourrait demander à un accusé d'établir la preuve hors de tout doute raisonnable. Cela irait clairement à l'encontre de la Charte. On ne facilite pas la tâche à la défense puisque le niveau de preuve ne pourrait pas être plus élevé. C'est le niveau le plus élevé qu'on puisse demander à la défense.

Il est déjà arrivé que, dans une salle très sombre où se trouvaient des gens, il y ait eu des coups de feu et qu'on ait retrouvé un corps par la suite. Dans une telle situation, allez-vous déclarer tous les gens coupables du meurtre parce que vous ne savez pas qui l'a commis? Non.

Votre scénario hypothétique comporte un fait très important. Quelqu'un qui se trouvait à bord du navire a déversé le pétrole. Nous pouvons prouver cela. C'est souvent parce qu'on n'a pas fait ce raisonnement que la cause a échoué. Les causes échouent parce qu'on omet d'établir ce raisonnement. Si la Couronne parvient à prouver que quelqu'un à bord du navire a déversé le pétrole, elle aura gain de cause à moins que la défense ne présente une preuve de diligence raisonnable. Mais comment ferait-elle cela? Comment peut-il y avoir eu diligence raisonnable si le déversement s'est produit? Par conséquent, la Couronne n'a pas à s'inquiéter.

C'est lorsque la défense peut présenter une preuve de diligence raisonnable que le niveau de preuve importe. Les causes qui nous occupent sont liées à la pollution. La défense peut soulever un doute raisonnable quant au fait qu'elle a fait preuve de diligence raisonnable, mais elle ne peut pas le prouver selon la prépondérance des probabilités. Les personnes en question seront alors reconnues coupables. Si la défense ne peut même pas prouver qu'elle a fait preuve de diligence raisonnable, la Couronne obtiendra gain de cause, et il est alors inutile d'inverser la charge de la preuve.

Pensez-vous réellement qu'il est juste de déclarer coupables des personnes et de les emprisonner lorsqu'il existe un doute raisonnable quant au fait qu'elles ont fait preuve de diligence

that they did? I cannot believe the Supreme Court would uphold that. If there is a reasonable doubt that somebody acted with due diligence, should they not remain free on the streets?

The Chairman: Yes, and I do not think any court would convict them.

Mr. Gold: They will if you reverse the onus, because they will go to jail unless they establish on a balance of probabilities that they acted with due diligence. It is important to bear in mind — this is the only category of cases we are arguing about — where the defence has no evidence of due diligence, the Crown will succeed. You do not need to reverse the onus.

Senator Spivak: Therefore nobody is responsible.

Mr. Gold: No, they will be convicted. Where the Crown proves that they caused pollution and they have no evidence of due diligence, they will be convicted. The only category of cases that separates the two sides is where the person has enough evidence to raise a reasonable doubt about due diligence but cannot prove it. Surely it is unfair that somebody should go to jail if there is a reasonable doubt they acted with due diligence.

That is why I cannot believe the Supreme Court would uphold the reverse onus in this context.

Senator Milne: To follow through on that, I thought that due diligence in this bill is only for the master or the owner of the ship. They are the persons who are ultimately responsible. So long as the master or the owner can show that they had good rules and trained their crew properly, that is proof of due diligence.

Mr. Gold: First of all, I understood there was a general due diligence defence. I may be wrong, but I think there is.

In any event, let us take your situation. As you just put it, as long as they can show due diligence, they will be fine. That is not what this bill says. Showing due diligence means raising a reasonable doubt, introducing some evidence. They will not be fine unless they can prove due diligence on a balance of probabilities, just as if they were in a civil case. By showing they acted with due diligence, they will go to jail. That is not your defence.

The defence you are being asked to pass in this bill requires proving due diligence on a balance of probabilities. It has to be more likely than not that they acted with due diligence. That is a

raisonnable, quoiqu'elles soient incapables de le prouver? Je ne crois pas que la Cour suprême accueillerait cela. S'il existe un doute raisonnable quant au fait que quelqu'un a fait preuve de diligence raisonnable, cette personne ne devrait-elle pas rester en liberté?

Le président : Oui, et je crois qu'aucun tribunal ne la déclarerait coupable.

M. Gold : Elle serait reconnue coupable si on inverse la charge de la preuve, car si cette personne ne parvient pas à prouver selon la prépondérance des probabilités qu'elle a fait preuve de diligence raisonnable, elle obtiendra une peine d'emprisonnement. Il est important de garder en tête — il s'agit de la seule catégorie de causes dont il est question — le fait que, si la défense ne peut prouver qu'elle a fait preuve de diligence raisonnable, la Couronne obtiendra gain de cause. Il n'est pas nécessaire d'inverser la charge de la preuve.

Le sénateur Spivak : Alors personne n'est responsable.

M. Gold : Non, la personne sera déclarée coupable. Si la Couronne prouve que la personne a causé de la pollution et qu'elle ne dispose d'aucune preuve démontrant la diligence raisonnable, la personne sera déclarée coupable. Pour qu'il en soit autrement, il faut que la personne détienne suffisamment de preuves pour soulever un doute raisonnable au sujet de la diligence raisonnable, mais ne peut pas la prouver. Il est certes injuste qu'une personne soit incarcérée s'il existe un doute raisonnable à l'égard de la diligence raisonnable.

C'est pourquoi je ne peux pas croire que la Cour suprême accueillerait l'inversion de la charge de la preuve dans le présent contexte.

Le sénateur Milne : Je croyais que la diligence raisonnable dans le présent projet de loi concernait uniquement le capitaine ou le propriétaire du navire. C'est lui qui est ultimement responsable. Tant que le propriétaire peut démontrer qu'il suivait de bonnes règles et qu'il avait formé correctement l'équipage, cela prouve qu'il y a eu diligence raisonnable.

M. Gold : Premièrement, je pensais que la défense fondée sur la diligence raisonnable était d'ordre général. Je peux me tromper, mais je crois que j'ai raison.

Vous avez dit que, tant que le propriétaire peut démontrer qu'il y a eu diligence raisonnable, il obtiendra gain de cause. Ce n'est pas ce que stipule le projet de loi. Démontrer qu'il y a eu diligence raisonnable signifie soulever un doute raisonnable, présenter une preuve quelconque. Le propriétaire ou le capitaine n'obtiendra pas gain de cause à moins qu'il puisse prouver selon la prépondérance des probabilités qu'il a fait preuve de diligence raisonnable, comme s'il s'agissait d'une cause au civil. Parce qu'il aura démontré qu'il a fait preuve de diligence raisonnable, il sera emprisonné. Ce n'est pas sa défense.

La défense qu'on vous demande d'adopter dans le projet de loi à l'étude exige qu'on prouve qu'il y a eu diligence raisonnable selon la prépondérance des probabilités. Il faut prouver qu'il est plus

burden of proof on which many people, even though they are able to raise a reasonable doubt, will not be able to convince the court, and so they will be convicted. That violates the Charter.

Senator Milne: If they have good rules and they have trained their people, I cannot see what more you could require as proof of due diligence.

Mr. Gold: You can look at it the other way. If the defence introduces some evidence that they train their people properly and have good rules, then why should not the Crown have to prove beyond a reasonable doubt that they did not act with due diligence? Why should they have to do more? Let the Crown prove that they are criminals, not them disprove they are. I would turn it around.

If they introduced evidence that they had good rules and acted properly, that is what I mean about making it a live issue. That is what an accused is required to do. Then the Crown has to step up to the plate and disprove it beyond a reasonable doubt.

The Chairman: You are suggesting now, if I understand it, that with respect to the burden of proof on the accused, that to prove on the balance of probability that care was taken is a greater and more difficult onus than to raise a reasonable doubt.

Mr. Gold: Yes, exactly; that is the law. What you should do to make the bill proper is delete the onus of proof of a balance of probabilities. You can keep the defence of due diligence; just say the accused has a defence of due diligence. The way it will then be interpreted is that the defence has to introduce evidence, their rules, their training — they have to show what they did. Once they do that, the Crown then has to prove they are criminals, not the other way around.

Senator Hubley: I would just like to go back to this for one moment.

Once a situation has occurred — we have an oil spill, it has been identified as coming from a certain vessel — through the investigation process, the prosecution has the evidence to take that to court.

Mr. Gold: To hold them responsible for it, for the event.

Senator Hubley: To hold them responsible for that. When we have the reverse onus on the burden of proof, given that this situation is unique in the difficulty of trying to prove that a law has been broken, I cannot quite see your argument that it is unreasonable to have a due diligence defence for that.

Mr. Gold: No, I am not saying that it is unreasonable to have a due diligence defence. I am saying it is unreasonable to make the defence prove it as if it was a civil case.

probable qu'on a agi avec diligence raisonnable que le contraire. C'est là une charge de la preuve que beaucoup, même s'ils sont capables de faire naître un doute raisonnable, ne réussiront pas à assumer entièrement. Ils ne convaincront donc pas le juge et seront condamnés, ce qui va à l'encontre de la Charte.

Le sénateur Milne : S'ils ont mis en place de bonnes règles et qu'ils ont bien formé leurs gens, je ne vois pas ce qu'on pourrait exiger de plus comme preuve d'une diligence raisonnable.

M. Gold : On peut aussi soutenir le contraire. Si la défense démontre qu'elle a bien formé les gens et qu'elle a mis en place de bonnes règles, pourquoi alors la Couronne n'aurait-elle pas à prouver hors de tout doute raisonnable qu'il n'y a pas eu diligence raisonnable? Pourquoi faudrait-il que la défense fasse davantage? Que la Couronne prouve que ce sont des criminels, plutôt que les obliger, eux, à prouver qu'ils ne le sont pas. J'inverserais la situation.

S'ils prouvent qu'ils avaient en place de bonnes règles et qu'ils ont agi convenablement, c'est ce que j'entends lorsque je dis qu'il faut en faire une « question réelle ». C'est ce qu'un accusé est tenu de faire. Il appartient ensuite à la Couronne de prouver le contraire hors de tout doute raisonnable.

Le président : Vous laissez entendre maintenant, si j'ai bien compris, qu'en ce qui concerne la preuve exigée de l'accusé, il est plus difficile de prouver selon la prépondérance des probabilités qu'on a fait preuve de diligence que de susciter un doute raisonnable.

M. Gold : Tout à fait. C'est la loi. Il faudrait, pour mettre fin à ce déséquilibre, supprimer la charge de la preuve selon la prépondérance des probabilités. On peut maintenir la défense fondée sur la diligence raisonnable, dire simplement que l'accusé peut invoquer à sa décharge qu'il a fait preuve de diligence raisonnable. Cette loi sera ensuite interprétée comme exigeant que la défense produise des preuves, les règles, la formation — il faut qu'elle prouve ce qu'elle fait. Par contre, une fois qu'elle l'a prouvé, c'est à la Couronne qu'il appartient de prouver qu'elle est criminelle, non pas l'inverse.

Le sénateur Hubley : J'aimerais revenir à ceci pour quelques instants.

Une fois qu'un incident s'est produit — un déversement de pétrole, dont la source a pu être identifiée comme étant un certain bâtiment —, dans le cadre du processus d'enquête, la poursuite a les preuves voulues pour porter l'affaire devant un tribunal.

M. Gold : Pour tenir la source responsable de l'incident, de l'événement.

Le sénateur Hubley : Pour l'en tenir responsable. Quand la charge de la preuve est inversée, étant donné que la situation est unique du fait qu'il est difficile de prouver qu'il y a eu infraction à la loi, je n'arrive pas à comprendre tout à fait votre argument selon lequel il est déraisonnable de prévoir une défense fondée sur la diligence raisonnable.

M. Gold : Non, je ne dis pas que c'est déraisonnable de prévoir une défense fondée sur la diligence raisonnable. J'ai dit qu'il est déraisonnable d'obliger la défense à en faire la preuve comme s'il s'agissait d'une poursuite au civil.

Let us take the example you gave and follow it along. Supposing that is all the government proves; they have linked the spill with a particular ship. Ships are not supposed to make spills, we know that. If the defence sits there quietly and pretends they do not know what is going on, they will be convicted because no due diligence has been shown. You have something improper. The law is not silly. If you have done something improper and you stand silent, you will be held liable for it.

The defence tries to meet the case by introducing evidence as to what steps they took to prevent spills — what training, what rules, what regulations. Once they do that, then the court rules on have they made it a live issue? In other words, have they introduced enough evidence that the court should even consider it?

If they do not, they will be convicted, so let us assume they do. At this point, we are into the territory between the bill as drafted and what I am saying it should mean. They have introduced some evidence that is capable of raising a reasonable doubt that they exercised due diligence. However, they do not have a good lawyer, it is not a big ship, it is not a rich company, they cannot hire the best experts, so they are not capable of persuading the court on a balance of probabilities.

Their defence is not so good that the court believes they acted with due diligence, but the court would still have a reasonable doubt that they acted with due diligence. That is where this bill matters, because you would convict those people, and I say the Charter does not allow it.

To make an example that perhaps is a little clearer, one of the earliest cases I had involved counterfeit money. At that time, it was viewed that the onus of disproving that you knew it was counterfeit was on the defence.

I had a nice young fellow who went into a gas station and gave a phoney \$50. We argued the case — the accused pulled it out of the wallet; it was the only one he had; he did not try to run away. The judge made a dishonest finding. The judge said, “You know, Mr. Gold, I have a reasonable doubt that your client knew this bill was counterfeit, but I am not persuaded on a balance of probabilities that he did not know it was counterfeit. Therefore, under the law as it stands, I must convict him.”

It went to the Court of Appeal; they said, “No, that is no longer the law. The Crown must prove beyond a reasonable doubt that the accused knew it was counterfeit.”

I use that as an illustration. As a trier of fact, a court hearing a case and considering the evidence can say, “I have to admit, I have a reasonable doubt. I have a reasonable doubt that this company did not act with due diligence. Am I persuaded they acted with due diligence? No, I am not convinced of it.” That is why the burden of proof matters.

Poussons plus loin l'exemple que vous avez donné. Supposons que c'est tout ce que prouve le gouvernement, soit un lien entre le déversement et un bâtiment particulier. Les bâtiments ne sont pas censés faire des déversements. Nous le savons tous. Si la défense ne fait rien et prétend ignorer ce qui se passe, elle sera déclarée coupable parce qu'elle n'a pas prouvé qu'elle avait fait preuve de diligence raisonnable. Il y a là quelque chose d'incorrect. Les rédacteurs de la loi ne sont pas des idiots. Si vous avez fait quelque chose d'incorrect et que vous demeurez muet, vous en serez tenu responsable.

La défense tente de répondre à l'accusation en déposant une preuve établissant quelles mesures elle a prises pour empêcher le déversement — la formation, les consignes, les règles. Une fois qu'elle l'a fait, le tribunal se prononce, à savoir si elle en a fait une question réelle. En d'autres mots, a-t-elle déposé suffisamment de preuves pour que le tribunal doive même en tenir compte?

S'ils ne le font pas, ils seront reconnus coupables. Nous allons donc supposer qu'ils le font. À ce stade, nous nous trouvons dans la zone qui sépare le projet de loi tel que rédigé et ce qu'il devrait signifier selon moi. On a introduit une certaine preuve capable de susciter un doute raisonnable quant au fait qu'on a fait preuve de diligence raisonnable. Pour une raison quelconque, soit que l'avocat n'est pas bon, que ce n'est pas un gros bâtiment, que l'entreprise n'est pas riche, elle ne peut se payer les meilleurs experts, de sorte qu'elle est incapable de convaincre le juge selon la prépondérance des probabilités.

La défense n'est pas si bonne que le tribunal est convaincu qu'on a fait preuve de diligence raisonnable, mais la cour conserve un doute raisonnable. Voilà où le bât blesse, parce que vous pourriez condamner ces personnes alors qu'à mon avis, la Charte l'interdit.

Pour vous en donner un exemple peut-être un peu plus clair, une de mes premières causes concernait de la fausse monnaie. À l'époque, on estimait qu'il revenait à la défense de réfuter qu'elle savait qu'il s'agissait de fausse monnaie.

Un gentil jeune homme avait payé son essence au moyen d'un faux billet de 50 \$. Nous avons plaidé — l'accusé a tiré le faux billet de son portefeuille; c'était le seul qu'il avait; il n'a pas tenté de fuir. Le juge a tiré une conclusion malhonnête. Il a dit : « Vous savez, monsieur Gold, je ne suis pas sûr, hors de tout doute raisonnable, que votre client savait que le billet était faux, mais je ne suis pas convaincu selon la prépondérance des probabilités qu'il ne le savait effectivement pas. Par conséquent, aux termes de la loi actuelle, je suis obligé de le déclarer coupable ».

Nous sommes allés en Cour d'appel; elle a dit : « Non, ce n'est plus la loi. La Couronne doit prouver hors de tout doute raisonnable que l'accusé savait que le billet était faux ».

Je m'en sers pour illustrer mon propos. En tant que juge des faits, le tribunal qui entend la cause et examine la preuve peut dire : « Je dois avouer que j'ai un doute raisonnable. Je ne suis pas convaincu à 100 p. 100 que cette entreprise n'a pas fait preuve de diligence raisonnable. Suis-je convaincu qu'elle a agi avec diligence raisonnable? Non, je n'en suis pas persuadé ». C'est pourquoi la charge de la preuve a tant d'importance.

I say that if the evidence from the defence leaves the court with a reasonable doubt about due diligence, the accused should be acquitted. By reversing the onus, you will be convicting people like that. That is the difference.

Senator Hubley: I have difficulty in assuming that there will be any lack of legal opinion or legal support for the situation — in other words, because a lawyer fails to do an adequate job, then a person will be convicted. I do not think we can go there.

Mr. Gold: I just meant that in the real world, the difference in the burden of proof has enormous implications. Many accused in our courts day in and day out are acquitted because they raise a reasonable doubt. They are not acquitted because the judge is convinced they are innocent, believe me. That is why the law, over hundreds of years, formulated the standard. If you require the accused to prove something, you will convict a lot more accused and you will convict more innocent accused.

Senator Spivak: Let us take speeding. Speeding is an absolute liability.

Mr. Gold: Yes.

Senator Spivak: When you look at this situation and what is going on in the real world, about 5 per cent of ships are rogue operators. It is cheaper for them to dump their oil than to go into port. It is a cost of doing business. Maybe they will get caught, maybe not. Here is surveillance. They see the oil slick. They see the ship. Is your remedy, then, that there should be absolute liability?

Mr. Gold: No, no. Speeding is an absolute liability offence because there are literally thousands of cases every night across this land and it would be impossible for the prosecution to prove in each case that the accused knew, and generally the accused does know. I am sorry, but I do not see thousands of environmental cases in night court every night. Speeding and environmental offences, with the greatest of respect, are not in the same category at all, not to mention the fact that nobody goes to jail for speeding and nobody gets million-dollar fines for speeding. Penalty is very important. The more severe the penalty, the closer you are to real crime.

As I say, why not just put the provisions in the Criminal Code and be honest? These are serious environmental crimes. If they are crimes, then the rules for crimes apply, not the rules for speeding.

Senator Christensen: So they should be absolute liability?

Mr. Gold: No, they could not be, by law.

Senator Christensen: So what will you do with it?

Selon moi, si la preuve soumise par la défense suscite un doute raisonnable dans l'esprit des juges, au sujet de la diligence raisonnable, il faudrait acquitter l'accusé. En inversant la charge de la preuve, vous allez déclarer coupables des personnes comme celles-là. C'est là la différence.

Le sénateur Hubley : Il m'est difficile de supposer qu'on manquera d'opinions ou d'appuis juridiques dans de pareilles situations — en d'autres mots, que parce que l'avocat ne fait pas son travail comme il faut, la personne sera déclarée coupable. Je ne crois pas qu'on puisse aller aussi loin.

M. Gold : Je voulais simplement dire que, dans la réalité, la différence dans le fardeau de la preuve a d'énormes conséquences. De nombreux accusés qui défilent jour après jour devant les tribunaux sont acquittés parce qu'ils ont réussi à semer un doute raisonnable. Ils ne sont pas acquittés parce que le juge est convaincu qu'ils sont innocents, croyez-moi. C'est pourquoi la norme juridique a évolué, au fil des ans. Si vous exigez que l'accusé prouve quelque chose, vous allez juger coupables beaucoup plus d'accusés et, partant, plus d'accusés innocents.

Le sénateur Spivak : Prenons comme exemple l'excès de vitesse, qui est une infraction de responsabilité stricte.

M. Gold : D'accord.

Le sénateur Spivak : Quand vous examinez la situation et ce qui se passe dans le monde réel, 5 p. 100 environ des bâtiments sont exploités par des personnes malhonnêtes. Il est moins coûteux pour elles de déverser leur pétrole que d'entrer dans le port. C'est un coût d'entreprise. Peut-être se feront-elles prendre, peut-être pas. Or, on assure une surveillance. On constate la présence d'un déversement de pétrole. On voit le bâtiment. Votre solution est-elle alors de dire qu'il devrait y avoir responsabilité stricte?

M. Gold : Non, loin de là. L'excès de vitesse est une infraction de responsabilité stricte parce cela se produit littéralement des milliers de fois chaque soir partout au pays et qu'il serait impossible à la poursuite de prouver chaque fois que l'accusé savait. Or, en règle générale, l'accusé le savait. Désolé, mais je ne vois pas des milliers de causes environnementales entendues par un tribunal tous les soirs. Les excès de vitesse et les causes environnementales, sauf votre respect, ne relèvent pas du tout de la même catégorie, sans mentionner le fait que nul ne va en prison pour avoir fait de l'excès de vitesse, pas plus qu'il n'est condamné à verser des millions de dollars d'amendes. La peine est très importante. Plus elle est lourde, plus vous vous rapprochez du véritable crime.

Comme je le disais, pourquoi ne pas simplement prévoir ces dispositions dans le Code criminel et être honnête? Ce sont là des crimes environnementaux graves. Si ce sont des crimes, alors appliquons-y les règles prévues pour les crimes, plutôt que les règles prévues pour les excès de vitesse.

Le sénateur Christensen : Donc, selon vous, ce devrait être des infractions de responsabilité stricte?

M. Gold : Non, de par la loi, elles ne peuvent pas l'être.

Le sénateur Christensen : Qu'en ferez-vous alors?

Mr. Gold: You will prosecute them according to the law of the land.

Senator Spivak: There are lots of environmental crimes.

Mr. Gold: They are mostly provincial regulations, which cannot be criminal. It is important to remember that.

Senator Spivak: The criminal penalties have been in the Canada Shipping Act for a long time. If you did not have the criminal penalty for negligence, would you still hold the same opinion?

Mr. Gold: The reverse onus on due diligence is not a historical feature. It derives from *Sault Ste. Marie* and was adopted after the Charter and *Wholesale Travel*. I realize there has been a Canada Shipping Act for a long time, but the types of provisions we are talking about, as far as my research showed, were essentially piggybacked after *Sault Ste. Marie*. The government loved it, especially since the court said, "You should only use absolute liability rarely." It is important to understand that. It was really a benefit for the accused, not for the government.

Since then, I realized there are similar provisions. What struck me as astounding is that they appear never to have been challenged. I say to you that they in no way say you should keep repeating the same mistake. If anything, why not go back and remove the reverse onus in the other provisions? That would be the right thing to do. The issue here is whether we should have the reverse onus. With the greatest of respect, I am trying to convince you there is no demonstrable justification for the reverse onus.

Senator Spivak: Of course, in the United States —

Mr. Gold: They use civil penalties, with substantial amounts of money. That is great, and it has nothing to do with crime. I realize they have some penalty provisions, but it is also important to bear in mind that our law under the Charter regarding elements of offences has progressed beyond the American provisions.

Senator Buchanan: I may as well indicate clearly from the outset that I have no difficulty with a lot of what you are saying. We have heard this before from totally independent legal people. We have heard legal opinions on international law from the International Shipping Federation. We have heard that certain clauses of this bill violate Canada's international obligations.

Senator Spivak knows, as do the rest of us, that the United States is not a signatory to many of these agreements that we have been talking about — MARPOL and UNCLOS. She is talking

M. Gold : On va poursuivre les contrevenants selon les lois du pays.

Le sénateur Spivak : Il existe beaucoup de crimes environnementaux.

M. Gold : La plupart sont visés par des règlements provinciaux et ne peuvent donc pas être d'ordre pénal. Il importe de s'en rappeler.

Le sénateur Spivak : Les peines criminelles sont prévues dans la Loi sur la marine marchande du Canada depuis longtemps. Si une peine criminelle n'était pas prévue pour acte de négligence, seriez-vous toujours du même avis?

M. Gold : L'inversion du fardeau de la preuve en matière de diligence raisonnable n'est pas une caractéristique historique. Elle vient de l'arrêt rendu dans *Sault Ste. Marie* et a été adoptée après l'introduction de la Charte et l'affaire *Wholesale Travel*. Je suis conscient qu'une Loi sur la marine marchande du Canada existe depuis longtemps, mais le genre de dispositions dont il est question, d'après mes recherches, est essentiellement venu se greffer après l'arrêt *Sault Ste. Marie*. Le gouvernement en a été ravi, particulièrement du fait que le tribunal a déclaré : « On ne devrait avoir recours que rarement à la responsabilité stricte ». Il importe de le comprendre. C'était en réalité avantageux pour l'accusé, non pas pour le gouvernement.

Depuis lors, j'ai pris conscience qu'il existait des dispositions analogues. Ce que j'ai trouvé étonnant, c'est que ces dispositions ne semblent jamais avoir été contestées. Je vous affirme qu'elles ne disent aucunement qu'il faut constamment répéter la même erreur. Pourquoi à ce moment-là ne pas supprimer l'inversion du fardeau de la preuve dans les autres dispositions? C'est ce qu'impose la situation. L'enjeu ici est de savoir si le fardeau de la preuve devrait être inversé. Malgré tout le respect que je vous dois, j'essaie de vous convaincre qu'il n'y a pas de justification démontrable pour inverser le fardeau de la preuve.

Le sénateur Spivak : Bien sûr, aux États-Unis...

M. Gold : Ils ont recours à des peines au civil, et les montants sont très élevés. C'est fort bien, mais cela n'a rien à voir avec un crime. Je sais qu'ils prévoient des peines, mais il importe également de se rappeler que notre loi, en vertu de la Charte, en ce qui concerne les motifs de faute d'infraction, a évolué bien au-delà des dispositions américaines.

Le sénateur Buchanan : Autant préciser clairement au départ qu'une grande partie de vos propos ne me cause aucune difficulté. Nous avons entendu de pareils propos d'experts juridiques tout à fait indépendants. Nous avons entendu des opinions juridiques sur le droit international de la Fédération internationale des armateurs. Des témoins ont affirmé que certains articles du projet de loi à l'étude vont à l'encontre des obligations internationales du Canada.

Le sénateur Spivak sait, comme le reste d'entre nous, que les États-Unis ne sont pas signataires de nombre de ces ententes dont nous avons parlé — MARPOL et UNCLOS. Elle cite les

about the United States. Most of the penalties in the United States, unless for flagrant violations, are not criminal. They are civil, and there are millions of dollars of fines.

We are here talking about criminal law. We are here talking about criminalizing seamen, officers and engineers. We are here talking about the possibility of business being taken away from Canadian ports. It is not just a fantasy. We have heard it from international representatives, from the unions, from the seafarers' people, from the officers, the engineers and the captains' association. We are into some serious business here.

We have also heard that a lot of the information that we are hearing in this committee was not heard by the House of Commons committee. Why it was not, I do not know, but we were told that many of the witnesses we heard were not even made aware that the House of Commons was considering Bill C-15. If they had known, they would have been there to put up the big red flag saying, "Hey, you have a constitutional problem here."

You just cannot introduce legislation that will violate the Charter of Rights of Canada. I know something about this. I signed the Charter of Rights back in 1981. I was part of it, even though I was opposed to some of it, and very much in favour of the notwithstanding clause. On the other hand, it is there, and we cannot just knowingly violate it.

What is this Senate committee for? What is the Senate for? We are here to give the sober second thought that may not have been given to it in the other place. We know it was not given to it in the other place, and we also know that 80 per cent of the legal opinions come to the same conclusions as our own legal counsel did — that this is a violation of the Charter of Rights.

The Chairman: Do you have a question of Mr. Gold?

Senator Buchanan: Do you agree with what I said?

Mr. Gold: Yes. Yes, I do.

Senator Buchanan: Case made.

The Chairman: I am trying to allow the freest-ranging discussion, senators.

Senator Buchanan: I do have one question. I understand what you did. In your research and your own practice, which of course has been extensive, and we all know that, you did not look at the international aspects of this bill?

Mr. Gold: Just slightly. With the Internet, it is easy to look at all kinds of things. I did notice that a similar debate is going on in Europe, where they say mere negligence violates their constitutional documents. If a European lawyer were here, he would say that you have to make even greater changes. I will not get into that issue.

États-Unis en exemple. La plupart des peines imposées aux États-Unis, à moins de violations flagrantes, ne relèvent pas du droit criminel. Ce sont des peines au civil, et elles représentent des millions de dollars versés en amendes.

Or, il est question ici de droit criminel. Il est question de criminaliser les actes de marins, d'officiers et d'ingénieurs. Il est question de retirer du commerce aux ports canadiens. Ce n'est pas juste une fantaisie. Nous avons entendu parler de représentants internationaux, de syndicats, de représentants des gens de mer, des officiers, des ingénieurs et de l'association des capitaines. Ce sont là de sérieuses questions.

On nous dit aussi que beaucoup de renseignements qui nous sont fournis n'ont pas été entendus par le comité de la Chambre des communes. J'en ignore la raison, mais on nous a dit que de nombreux témoins que nous avons entendus ne savaient même pas qu'un comité de la Chambre des communes avait étudié le projet de loi C-15. L'eussent-ils su, ils se seraient présentés pour signaler en termes très clairs qu'il y a un problème constitutionnel.

On ne peut pas simplement déposer une loi qui va à l'encontre de la Charte des droits et libertés. J'en sais quelque chose. J'ai étudié la Charte en 1981. J'ai fait partie du processus, même si j'étais opposé à une partie de celle-ci et très favorable à la clause de dérogation. Par contre, la Charte est là, et nous ne pouvons pas sciemment la violer.

À quoi sert notre comité sénatorial? À quoi sert le Sénat? Nous sommes ici pour faire une seconde réflexion qui n'a peut-être pas été faite dans l'autre endroit. Nous savons en fait que cela ne s'est pas fait à l'autre endroit et nous savons également que 80 p. 100 des opinions juridiques tirent les mêmes conclusions que notre propre conseiller juridique, soit que le projet de loi est contraire à la Charte des droits.

Le président : Avez-vous une question à poser à M. Gold?

Le sénateur Buchanan : Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Gold : Oui, je suis d'accord.

Le sénateur Buchanan : J'ai exposé mon point de vue.

Le président : Chers collègues, j'essaie de vous laisser la plus grande liberté possible pour en débattre.

Le sénateur Buchanan : J'ai une question à poser. J'ai compris ce que vous avez fait. Dans vos recherches et votre propre pratique, qui naturellement a été imposante, et nous le savons tous, vous ne vous êtes pas arrêté aux dimensions internationales du projet de loi à l'étude?

M. Gold : Très sommairement. Avec l'Internet, il est facile de voir toutes sortes de choses. J'ai effectivement remarqué qu'un débat analogue se tenait en Europe où on affirme que la simple négligence est contraire aux textes constitutionnels. Si un avocat européen était ici, il vous dirait que vous devez apporter des modifications encore plus étendues. Toutefois, je refuse de me lancer dans ce débat.

If I can get you to take out the reverse onus, I will be very happy. To the extent that the Europeans are fighting this battle, they are even more on our side. They say you cannot make mere negligence a sufficient basis for liability.

Senator Buchanan: That is exactly right. We had a legal opinion from the International Chamber of Shipping that this bill is, first, unconstitutional, and second, it does violate the treaties that Canada has entered into.

I learned long ago in legislation that, "If ain't broke, don't fix it." The reverse is, "If it is broke, fix it, but fix it before you have a problem." We probably should know by now that we have a problem.

Why would we pass legislation knowing that we will have a problem later on? Is it not better to fix the problem now rather than read later on in the Supreme Court of Canada decisions that the Senate committee did something that they should not have done or omitted to do something they should have done? Do you not agree?

Mr. Gold: I was delighted that the Senate was examining this bill. This is what I was taught in law school about how our Parliament is supposed to operate. I looked at this bill, and I was honoured and thankful for the opportunity to come here instead of going to a court to make you understand our objections.

Senator Buchanan: Hear, hear!

I cannot tell you the number of times that we passed legislation in Nova Scotia, only to look back on it and wish we had not done it because the courts ruled it was *ultra vires* and threw it out. We would hear the comment, "You should have fixed it before you passed it." That is what we are trying to do here.

Senator Hubley: I do not know that it is relevant to explain why the shipping industry did not get involved with the bill in the other place, but it was there on two separate occasions. It has also been related to us that the Department of the Environment has taken the problem of oiled birds at sea to the International Maritime Organization many times. I do not know why they would not have responded, but they certainly have responded to the Senate, and for that we can be thankful.

I might also point out that we are hearing two arguments, of course. You are bringing us yours. We have also had substantial evidence from, for example, the people in Newfoundland, and from environmental organizations. That is very important.

This is a Canadian problem. It has been going on for some time. We do have laws that govern it. About 5 per cent of the shipping industry is breaking the law. We are talking as if we will be damaging the reputation of the entire industry, and we certainly have no intention of doing that. A small percentage is breaking the law. They are criminal in what they are doing. It is definitely impacting upon Canada to a much greater extent than

Si je puis vous convaincre de supprimer l'inversion de la charge de la preuve, je serai très heureux. Dans la mesure où les Européens livrent ce combat, ils se rangent encore plus de notre côté. Selon eux, on ne peut pas invoquer la simple négligence pour justifier la responsabilité.

Le sénateur Buchanan : Vous avez tout à fait raison. La Chambre internationale de la marine marchande nous a soumis une opinion juridique selon laquelle le projet de loi à l'étude est, primo, inconstitutionnel et, deuzio, contraire aux traités qu'a signés le Canada.

J'ai appris il y a longtemps que si une loi est efficace, mieux vaut ne pas y toucher. L'inverse est tout aussi vrai : si elle n'est pas efficace, mieux vaut la changer, et le faire avant d'avoir un problème. Nous devrions probablement savoir maintenant que nous avons un problème.

Pourquoi adopterions-nous une loi sachant qu'elle nous posera un problème par la suite? Ne vaut-il pas mieux régler le problème tout de suite plutôt que de lire plus tard dans un arrêt de la Cour suprême du Canada que le comité sénatorial n'a pas bien fait son travail? N'êtes-vous pas d'accord avec moi?

M. Gold : J'ai été ravi d'apprendre que le Sénat examinait le projet de loi à l'étude. C'est ainsi qu'on m'a appris, à l'école de droit, que notre Parlement était censé fonctionner. J'ai examiné le projet de loi, et j'étais honoré de pouvoir venir ici vous expliquer les raisons de notre opposition plutôt que d'avoir à le faire en cour. Je vous en suis reconnaissant.

Le sénateur Buchanan : Bravo!

Je ne puis vous dire combien de fois nous avons adopté des lois en Nouvelle-Écosse et l'avons regretté par la suite parce que les tribunaux les ont déclaré *ultra vires*. On disait qu'on aurait dû modifier la loi avant de l'adopter. C'est ce que nous tentons de faire ici.

Le sénateur Hubley : J'ignore s'il est utile d'expliquer pourquoi l'industrie de la marine marchande n'a pas participé à l'étude du projet de loi dans l'autre endroit, mais elle s'est venu témoigner à deux occasions distinctes. On nous a aussi raconté que le ministère de l'Environnement a soumis le problème des oiseaux souillés par les hydrocarbures en mer à l'Organisation maritime internationale de nombreuses fois. J'ignore pourquoi l'organisation n'a pas réagi, mais elle a certainement eu une réaction au Sénat, ce dont nous pouvons lui être reconnaissants.

Je pourrais aussi souligner que nous entendons deux arguments, naturellement. Vous nous faites valoir le vôtre. Nous avons aussi entendu beaucoup d'autres témoignages, par exemple de Terre-neuviens et d'organismes environnementaux. C'est très important.

Il s'agit d'un problème canadien. Il persiste depuis quelque temps déjà. Nous avons des lois qui le régissent. Environ 5 p. 100 de l'industrie de la marine marchande contrevient à la loi. Nous parlons comme si nous allions salir la réputation de toute l'industrie, ce que nous n'avons certes pas l'intention de faire. Un petit pourcentage enfreint la loi. Il pose des actes criminels. Cela a certainement un impact sur le

on the United States. The penalties in the United States and parts of Europe are much greater than ours. Bill C-15 would bring our penalties in line with other jurisdictions, which we hope will solve the problem of the “cost of doing business.” We are assured there are adequate numbers of port facilities to service the shipping industry, and yet they are choosing not to do that. They are choosing to get rid of the bilge at sea. It saves them time, and it obviously saves them money.

The problem that we are looking at must be addressed. The bill is necessary to give us that ability under both the Migratory Bird Convention Act and the Canadian Environmental Protection Act.

I have read your brief, your legal opinion. There are times when I am quite encouraged that you do not say something is absolutely wrong, but you would rather see it done a different way. The one area you seem to be having difficulty with is the reverse onus.

Mr. Gold: The reverse onus is wrong.

Senator Hubley: Of all of the things here, it is the reverse onus especially. I do not know how much arguing we will do before you change my mind or I change yours, although I am trying to keep an open mind. That is where you, Mr. Gold, see a problem.

Mr. Gold: If I may address that.

Senator Hubley: By all means.

Mr. Gold: I do not know if you are a lawyer.

Senator Hubley: No, I am not.

Mr. Gold: It is difficult for a layperson to understand the great significance “burden of proof” has in prosecutions. In your exposition, you talked about the 5 per cent being responsible. When people talk about wrongdoing and malfeasance, they always imagine the wrongdoers. That is who they are talking about, that 5 per cent. What is hard for laypeople to understand is that when the court looks at who has been brought before it, it does not know if it has one of those 5 per cent or one of the 95 per cent who are innocent. That is why we are in court.

Senator Hubley: I understand that.

Mr. Gold: The harder you make it for one of the 95 per cent to identify themselves, the easier you make it for one of them to be wrongly convicted. That is why burden of proof is crucial. Suppose the burden of proof is on the defence to disprove due diligence. At the end of a year you have, say, 50 convictions, whereas if the burden was only to raise a reasonable doubt, at the end of the year you would have 45 convictions. I do not think it will make that large a difference, but it will make some difference. If it does not, then there is no justification for the increased burden.

Canada, beaucoup plus que sur les États-Unis. Les peines prévues aux États-Unis et dans certaines régions d'Europe sont beaucoup plus sévères que les nôtres. Le projet de loi C-15 alignerait nos peines sur celles d'autres compétences, ce qui, nous l'espérons, résoudra le problème du « coût d'entreprise ». On nous donne l'assurance qu'il existe suffisamment d'installations portuaires pour répondre aux besoins de l'industrie du transport maritime et, pourtant, ils choisissent de ne pas le faire. Ils choisissent plutôt de vidanger leurs cales en mer. Cela leur fait économiser du temps et, de toute évidence, de l'argent.

Il faut régler le problème. Le projet de loi est nécessaire pour nous en donner la possibilité aux termes à la fois de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs et de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

J'ai lu votre mémoire, votre avis juridique. Parfois, je suis très encouragé du fait que vous n'affirmez pas que quelque chose est carrément mauvais, mais que vous préféreriez que cela se fasse différemment. La seule source de problème chez vous, semble-t-il, est l'inversion de la charge de la preuve.

M. Gold : Cette inversion n'est pas bonne.

Le sénateur Hubley : De toutes les choses que vous avez dites, c'est l'inversion de la charge de la preuve surtout qui vous préoccupe. Je ne sais pas pendant combien de temps il faudra en débattre avant que je réussisse à vous faire changer d'idée ou vous, de me faire changer d'idée, bien que j'essaie de garder l'esprit ouvert. C'est là que vous constatez un problème, monsieur Gold.

M. Gold : Si je puis répondre à cette observation.

Le sénateur Hubley : Je vous en prie.

M. Gold : J'ignore si vous êtes avocat.

Le sénateur Hubley : Non, je ne le suis pas.

M. Gold : Il est difficile aux profanes de comprendre la grande importance qu'a le « fardeau de la preuve » lors de poursuites. Dans votre exposé, vous avez parlé de 5 p. 100 environ qui étaient responsables. Quand on parle de faute ou de faute de commission, on s'imagine toujours ceux qui ont commis les actes. C'est de ceux-là dont on parle, de ces 5 p. 100. Ce que les profanes ont de la difficulté à comprendre, c'est que, lorsque le tribunal se penche sur le cas de l'accusé, il ignore s'il fait partie de cette tranche de 5 p. 100 ou des 95 p. 100 qui sont innocents. C'est pourquoi nous nous retrouvons en cour.

Le sénateur Hubley : Je comprends cela.

M. Gold : Plus vous empêchez un des 95 p. 100 de se faire reconnaître comme tel, plus vous rendez facile qu'il soit déclaré coupable à tort. Voilà pourquoi le fardeau de la preuve est si important. Supposons qu'on impose à la défense de prouver qu'il n'y a pas eu diligence raisonnable. À la fin d'une année, vous auriez par exemple 50 condamnations, alors que si le fardeau consistait seulement à semer un doute raisonnable, à la fin de l'année, vous n'auriez que 45 condamnations. Je ne crois pas que cela fasse une si grande différence, mais il y en aura tout de même une. S'il n'y en a pas, alors rien ne justifie l'alourdissement du fardeau.

Assuming it makes a difference, you have a group of people about whom there is a reasonable doubt of innocence, but they stand convicted. Those five cases are labelled criminals, although you do not know whether they were among the 5 per cent in the first place. They may have been brought into the criminal group merely because they could not meet the onus of proof. That is something that I know is not obvious to laypeople, but lawyers and judges struggle with it. That is why burden of proof is so important.

That is why we say that a higher burden of proof requires justification. Justification is something that is easy for the defence to prove true, such as being licensed. If your defence is, "I was licensed," whip out the licence. You will be acquitted. That is why the justification for reverse onus in cases like *Wholesale Travel* is something that is easy for the defence to prove, because then you are not running the risk of convicting the innocent. You do not just shift the burden because it is a tough issue for the prosecution.

I came with one crystal clear issue: Delete this burden of proof. If in five years someone comes back in front of you and says, "We have lost 1,000 cases because of burden of proof," you will have lots of time to reverse the burden of proof then. That will not happen. I bet that if you delete the burden of proof and look at this in five years, no one will be able to show you any case of a wrongful acquittal. No one will be able to point and say, "In this case, here is the evidence that this person was really guilty, and they got off because of the lower burden of proof." That is not what happens in the real world. I say that with utter confidence. If you reverse the onus, then you will never have a chance to see the injustice and unfairness.

Senator Angus: I would like to echo what others have said about how much we appreciate your coming here and taking time off from your trial.

We are fortunate to have been able to hear your views on what is not an easy issue. We are all here trying to find a way to save these birds from becoming oiled, as simple as that. You have probably been told that by your clients.

When you started tonight, I wrote down here what you said after you told us how much you love what you do. By the way, I am a lawyer too. In Montreal they have a saying: "What happens to a lawyer when he goes bad? He becomes a senator." You said here "This law is not constitutional, I have no doubt whatsoever." I wrote that down and I did not take any more notes, because as I understand it, my job here is to make sure we do not pass bad laws, and certainly not something that is unconstitutional on its face. I just want to be sure. Have I got it right?

S'il y a une différence, vous avez un groupe de personnes au sujet desquelles subsiste un doute raisonnable d'innocence, mais elles sont condamnées. Dans ces cinq cas, les personnes sont déclarées criminelles bien que vous ne sachiez pas si elles faisaient partie des 5 p. 100 au départ. Elles ont peut-être été intégrées à ce groupe criminel simplement du fait qu'elles étaient incapables de supporter le fardeau de la preuve. Voilà quelque chose que je sais ne pas être évident aux profanes, mais les avocats et les juges sont aux prises avec le problème. C'est pourquoi le fardeau de la preuve est si important.

C'est pourquoi nous disons qu'un fardeau de la preuve supérieur nécessite une justification. La défense peut facilement établir la véracité de la justification, notamment la détention du permis. Si vous faites valoir pour votre défense que vous déteniez un permis, vous n'avez qu'à éliminer celui-ci et vous serez acquitté. C'est pourquoi, dans une affaire comme celle de *Wholesale Travel*, la défense peut facilement établir que l'inversion du fardeau de la preuve est justifiée, parce que vous ne risquez pas de condamner un innocent. Vous n'inversez pas simplement le fardeau de la preuve parce que c'est difficile pour la poursuite.

J'ai proposé quelque chose de limpide : éliminer le fardeau de la preuve. Si, dans cinq ans, quelqu'un vient vous dire : « Nous avons perdu 1 000 affaires à cause du fardeau de la preuve », vous aurez bien le temps d'inverser le fardeau de la preuve. Cela ne se produira pas. Je gage que, si vous éliminez le fardeau de la preuve, personne ne pourra, dans cinq ans, vous indiquer une affaire où l'acquittement était injustifié. Personne ne pourra vous faire valoir : « Dans cette affaire, les éléments de la preuve établissaient vraiment la culpabilité de cette personne, qui s'en est tirée à cause du fardeau de la preuve allégé. » Les choses ne se passent pas ainsi dans la réalité. J'en suis tout à fait convaincu. Si vous inversez le fardeau de la preuve, vous ne serez jamais témoins d'une injustice et d'une iniquité.

Le sénateur Angus : J'aimerais me faire l'écho de ce que les autres ont dit pour vous dire combien nous vous sommes reconnaissants de comparaître devant nous et de prendre du temps pendant votre procès.

Nous nous estimons privilégiés d'avoir pu entendre vos opinions sur une question épineuse. Nous essayons simplement de trouver un moyen d'empêcher que ces oiseaux ne soient souillés par les hydrocarbures. C'est probablement ce que vous ont indiqué vos clients.

Pendant que vous lisiez votre déclaration, j'ai pris note de ce que vous avez dit après nous avoir signalé combien vous aimiez votre travail. En passant soit dit, je suis également avocat. Voici ce qu'on raconte à Montréal : « Qu'arrive-t-il à l'avocat qui réussit mal? Il devient sénateur. » Vous nous avez affirmé : « Je suis tout à fait convaincu que cette mesure législative est anticonstitutionnelle. » C'est tout ce que j'ai noté, parce que je crois comprendre que mon travail consiste à m'assurer que nous n'adoptons pas les projets de loi inopportuns et certes les projets de loi anticonstitutionnels de prime abord. Je veux simplement que vous me rassuriez. Ai-je bien compris?

Mr. Gold: To be clear, there is no doubt the reverse onus violates the Charter. Will it be saved under section 1? In my humble opinion, given the penalty, given the context, I cannot believe that my Supreme Court would uphold this under section 1, given the absolute lack of demonstrable justification that I was able to find.

Senator Angus: When I practised law I practised largely admiralty, maritime law. I did not practice constitutional law much, but I took all the courses under Frank Scott and the like, people you know well. I was in the same class as the Honourable Mr. Justice Fish, who I understand you know, and we both did quite well in constitutional law. I remember after the Charter came in, we were alumni and went back to the law school to debate the expression “Charter-proof.”

In this context, Senator Hubley and I have asked a number of witnesses the following question: Is there a simple way to fix this bill to make it constitutional, to make it Charter-proof? We have heard other complaints about it, but the one thing that really gets to me is hearing someone like you say it is unconstitutional. In your opinion — and I do not mean a 10-page amendment, or even 20 words — are there one or two words that we could change to make this bill fly legally?

Mr. Gold: Delete the words “the onus of proof which is on the accused,” or the defence. I forget the exact wording. Does someone have it here? There is a clause where the onus is put on the accused. Look at any one of the proposed sections providing for the due diligence defence and there will be a provision in there saying the onus of which is on the accused, or the onus of which is on the defence.

The Chairman: We will find it.

Senator Angus: Clause 13 seems to be an offensive clause of the bill.

Mr. Gold: Go to the due diligence provision.

The Chairman: We will find it.

Senator Angus: That is a way we could make it Charter-proof and still accomplish the types of things that you are concerned about; is that correct?

Mr. Gold: In my opinion, if you did that, the obvious problem would disappear. That does not mean that some lawyer might not argue the others.

Senator Angus: I understand that.

Mr. Gold: The crystal-clear problem would disappear. As I say, if by some miracle — and I do not believe this for one second because I have heard these expediency arguments before — evidence could then be gathered that this lack of onus was frustrating the legislation, then you could change it and it would be Charter-proof because you would have evidence to satisfy any court that this was demonstrably necessary for some reason. As I

M. Gold : Il ne fait aucun doute que l'inversion du fardeau de la preuve viole la Charte. L'article 1 pourra-t-il être invoqué à ce titre? À mon humble avis, je ne crois pas que, étant donné la peine et le contexte, la Cour suprême le confirmera, compte tenu du fait que je n'ai absolument pas pu trouver de justification vérifiable.

Le sénateur Angus : Lorsque je travaillais comme avocat, je me spécialisais en droit maritime et en droit de l'amirauté. Je n'ai pas beaucoup plaidé en droit constitutionnel, mais j'ai suivi tous les cours de Frank Scott et des autres professeurs comme lui, des personnes que vous connaissez bien. J'étais dans la même classe que l'honorable juge Fish, que vous connaissez, je crois. Nous nous tirions assez bien d'affaire tous les deux en droit constitutionnel. Je me souviens que, après l'adoption de la Charte, nous sommes revenus comme anciens élèves à l'école de droit pour débattre de l'expression « conforme à la Charte ».

Dans ce contexte, le sénateur Hubley et moi avons posé la question suivante à plusieurs témoins : existe-t-il un moyen simple pour rendre le projet de loi constitutionnel et conforme à la Charte? Nous avons été saisis d'autres plaintes à cet égard, mais ce qui me fatigue vraiment, c'est lorsque quelqu'un comme vous affirme que c'est anticonstitutionnel. Selon vous, pourrait-on changer un ou deux termes pour rendre le projet de loi constitutionnel, et je ne vous parle pas d'une modification de 10 pages ni même de 20 mots?

M. Gold : Supprimer l'expression « le fardeau de la preuve qui incombe à l'accusé » ou à la défense. J'ai oublié le libellé exact. Quelqu'un en est-il au courant? Il existe une disposition dans laquelle cela incombe à l'accusé. Lisez chaque article portant sur la disculpation et les précautions voulues, et vous y verrez que la preuve incombe à l'accusé ou à la défense.

Le président : Nous trouverons cette disposition.

Le sénateur Angus : L'article 13 semble indiquer qu'il faut prouver que l'infraction a été commise.

M. Gold : Consultez la disposition sur la disculpation et les précautions voulues.

Le président : Nous la trouverons.

Le sénateur Angus : Est-ce que vous nous dites que ce serait un moyen de rendre le projet de loi conforme à la Charte tout en permettant d'accomplir ce que vous souhaitez vivement?

M. Gold : D'après moi, ce problème évident disparaîtrait si vous preniez cette mesure, ce qui ne signifie pas qu'un avocat ne pourrait pas présenter des arguments en ce qui concerne les autres.

Le sénateur Angus : Je comprends.

M. Gold : Le problème évident disparaîtrait. Je le répète, si par miracle — et je n'y crois absolument pas parce que j'ai déjà entendu ces expédients —, il était possible d'établir que cette absence de fardeau nuisait à l'application de la loi, vous pourriez alors modifier le libellé et le tout serait conforme à la Charte parce que vous pourriez ainsi convaincre le tribunal que cela était nécessaire et se justifiait. Je le répète, je ne pense pas que cela se

say, I do not think it will happen because the onus is generally reversed when the defence is easy to prove, such as you whip out a licence or a contract to show who is responsible. That is when you reverse the onus, not just because an issue is tough in fact.

The Chairman: I will cite, if I may, what I think we are talking about, if I am in the right place. This is on page 14 of the bill, paragraph 13(1) (1.8). It says:

A person or vessel that establishes that they exercised due diligence to prevent the commission of an offence under this Act, other than an offence under paragraph 5.2(a), (c) or (d) or section 5.3, shall not be found guilty of the offence.

It does not say “balance of probability,” it says “establishes.”

Mr. Gold: “Establishes” is legal terminology for the balance of probability, the civil burden. The Supreme Court has said that many times. “Establishes” is a well-recognized legal term of art. It is a term of art meaning the civil burden. That is exactly the provision.

If you took out the burden and said something like “a vessel that has exercised due diligence shall not be guilty,” then the courts would interpret that as only requiring a reasonable doubt. It is the word “establishes” that clearly shifts the onus.

The Chairman: Was this the right part?

Senator Angus: I mentioned clause 13.

Senator Christensen: That is (1.8).

Mr. Gold: That is the word, “establishes.” Some of the other legislation says “on a balance of probabilities.” All of that language means the same thing — the onus is on the accused.

Senator Spivak: The point here is that it is not just this amendment. You are talking about the Canada Shipping Act. You are talking about all of the other acts that are based on these principles, not to mention all of the other laws throughout the Commonwealth. Yes, that is accurate.

Senator Angus: It is not, and you know it.

Senator Spivak: It seems to me you are a criminal defence lawyer.

Mr. Gold: You make it sound bad.

Senator Spivak: No no, you have not let me finish. Other people who have looked at this have made a distinction between a true criminal offence and a public welfare defence. I have listened to everything. I have not negated what you have said. I understand what you are saying, but to me it says maybe all of this should be a criminal offence. Maybe it should, because you are talking about this being the thin end of the wedge. We have a

produira parce que le fardeau est généralement inversé lorsque la défense est facile à établir, notamment annuler un permis ou un contrat pour montrer qui est responsable. C’est alors que le fardeau est inversé et non pas simplement parce qu’une question est épineuse.

Le président : Si vous me le permettez, je vous citerai la disposition dont nous parlons. Si je ne me trompe pas, elle se trouve à la page 14. Il s’agit du paragraphe 13(1)(1.8), qui est ainsi libellé :

La personne ou le bâtiment ne peut être déclaré coupable d’une infraction à la présente loi, autre que la contravention aux alinéas 5.2a), c) ou d) ou à l’article 5.3, s’il prouve qu’il a pris toutes les précautions voulues pour prévenir sa perpétration.

Il n’est pas question de la « prépondérance des probabilités ». On utilise plutôt l’expression « s’il prouve ».

M. Gold : En ce qui concerne le fardeau en matière civile, l’expression « s’il prouve » équivaut à « prépondérance des probabilités » dans la terminologie juridique. La Cour suprême l’a répété souvent. L’expression « s’il prouve » est une expression juridique reconnue. Elle équivaut à « fardeau en matière civile ». C’est exactement la disposition en question.

Si vous enlevez la notion de fardeau et ajoutez une expression comme « le bâtiment ne peut être déclaré coupable s’il a pris toutes les précautions voulues », les tribunaux interpréteraient alors cela comme nécessitant uniquement un doute raisonnable. C’est l’expression « s’il prouve » qui déplace le fardeau de la preuve.

Le président : Est-ce la disposition pertinente?

Le sénateur Angus : J’ai signalé que c’était l’article 13.

Le sénateur Christensen : C’est à (1.8).

M. Gold : C’est l’expression « s’il prouve » qui pose problème. Certaines autres lois comprennent l’expression « selon la prépondérance des probabilités ». Toutes ces expressions ont le même sens : le fardeau incombe à l’accusé.

Le sénateur Spivak : Ce n’est pas uniquement de cet amendement qu’il est question ici. Vous évoquez la Loi sur la marine marchande du Canada. Vous parlez de toutes ces autres lois qui sont fondées sur ces principes, sans compter toutes celles en vigueur dans l’ensemble du Commonwealth. C’est effectivement exact.

Le sénateur Angus : Ce ne l’est pas, et vous le savez.

Le sénateur Spivak : Il me semble que vous êtes un avocat de la défense au criminel.

M. Gold : Vous en donnez une image négative.

Le sénateur Spivak : Non, non, vous ne m’avez pas laissée terminer. D’autres qui ont examiné la question ont établi une distinction entre une véritable infraction criminelle et une défense en vertu du bien-être public. J’ai écouté tous les arguments. Je n’ai pas contesté vos propos. Je comprends ce que vous dites, mais il me semble que tout cela devrait être une infraction criminelle. Cela devrait être le cas, parce que vous indiquez que c’est le début

situation in which our seas are deteriorating beyond belief. All you have to do is look at the scientific evidence. You would have to change all the laws. You cannot just change this one, because then it would not be in sync with Canadian law. As a matter of fact, this bill reduces — that is for criminal offences — the jail terms. It does. In the Canada Shipping Act it is five years, and here it is three.

The Chairman: Senators, we will have lots of time to discuss and argue among ourselves. We will question Mr. Gold while he is here.

Senator Spivak: That is the question. The question is it is not just this bill. Are you suggesting that all of these acts should be changed?

Mr. Gold: First, I may be a criminal defence lawyer but I live in this world, I swim in these oceans, I love these birds. They are adorable. If you think I am here defending pollution, then with respect, you have not been listening to me at all.

Senator Spivak: I do not think that.

Mr. Gold: Just because something is a serious problem does not mean you overreact or behave in an unconstitutional fashion. I am here to discuss this bill. I did mention in passing that when I did the research I found other, similar provisions that appear to have gone unnoticed or unheralded. Dealing with this one and doing right by it would be a step in the right direction. If that takes you down a path to remedying some past errors, I will be even more overjoyed. I am only here for this bill. I say to you: Do the right thing with these provisions and I leave it to you to decide what you want to do with other provisions.

Senator Angus: In your opinion, as drafted, it is unconstitutional. In your opinion, it could be made constitutional and Charter-proof if we change those three words.

Is it unconstitutional and a Charter issue because the penalties, of fines and possible imprisonment, are directed at individuals as opposed to corporations, for example?

Mr. Gold: Yes.

Senator Angus: If we took “individuals” out, would it be okay?

Mr. Gold: That is a very important part of it. One of the reasons courts have been lax with regard to provincial environment provisions is that, aside from their inherent non-criminal nature, they have always been aimed at corporations. It is very hard to shed tears for corporations. You cannot throw corporations in jail. This is a matter of legal doctrine and common sense. Having raised the possibility of human beings sitting in jail, you have really raised the

de la fin. Actuellement, l'état de nos mers se détériore incroyablement. Vous n'avez qu'à consulter les conclusions scientifiques. Vous devriez modifier toutes les lois. Il ne faut pas se contenter de celle-ci, parce que cela ne serait pas conforme au droit canadien. En fait, ce projet de loi réduit — il s'agit d'infractions criminelles — l'emprisonnement. C'est ce qu'il fait. Dans la Loi sur la marine marchande du Canada, l'emprisonnement est de cinq ans, alors que c'est trois ans dans le présent projet de loi.

Le président : Sénateurs, nous aurons amplement le temps de débattre ces points entre nous. Nous devrions poser des questions à M. Gold pendant qu'il est ici.

Le sénateur Spivak : Voici le problème : il ne s'agit pas uniquement du présent projet de loi. Préconisez-vous de modifier toutes ces lois?

M. Gold : Premièrement, je suis peut-être un avocat de la défense, mais je vis dans notre monde, je nage dans nos océans et j'aime ces oiseaux. Ils sont adorables. Si vous croyez que je suis ici pour défendre la pollution, je vous dirai avec respect que vous ne m'avez absolument pas écouté.

Le sénateur Spivak : Je ne le pense pas.

M. Gold : Ce n'est pas parce qu'un problème grave se pose qu'on peut dire que vous vous réagissez d'une façon excessive ou anticonstitutionnelle. Je comparais pour aborder le projet de loi. J'ai pourtant indiqué que mes recherches m'ont permis de trouver des dispositions analogues, qui semblent être passées inaperçues ou sous silence. Ce serait faire un pas dans la bonne direction si nous prenions les mesures qui s'imposent dans le cas présent. Ma joie sera même décuplée si cela vous amène à corriger certaines erreurs du passé. Je comparais uniquement pour aborder le présent projet de loi. Je vous propose les modifications qui s'imposent par rapport à ces dispositions et je vous laisse le soin de décider les mesures que vous voulez prendre à l'égard des autres dispositions.

Le sénateur Angus : D'après vous, cette disposition est anticonstitutionnelle dans son libellé actuel. Vous êtes d'avis que nous pourrions la rendre conforme à la constitution et à la Charte si nous en modifions le libellé.

Est-elle non conforme à la constitution et à la Charte parce que les pénalités, les amendes et l'incarcération possible peuvent être infligées à un particulier et non pas à une personne morale, notamment?

M. Gold : Oui.

Le sénateur Angus : Si nous enlevions le terme « la personne », cela conviendrait-il?

M. Gold : Ce serait très important. Les tribunaux font preuve de laxisme face aux dispositions provinciales en matière d'environnement notamment parce qu'elles ont toujours visé les personnes morales, outre le fait qu'elles sont de nature non pénale. Il est très difficile de s'apitoyer sur le sort des personnes morales. Vous ne pouvez les incarcérer. C'est une question de doctrine juridique et de bon sens. En rendant possible l'incarcération de particuliers, vous soulevez vraiment des

constitutional stakes, however you want to cut it, because absolute liability was never an issue. Strict liability is now the worst you can do to human beings. Therefore, you must have additional justification, is the way I see it. You are no longer doing a favour to the defence. When people go to jail, it should generally be because they had criminal intent. I am quite aware of the Supreme Court of Canada's doctrines about the constitutional requirements of *mens rea*. However, it strikes the average person as unfair to lock people up in jail if they did not intend to commit a crime, did not know what they were doing or were just careless or negligent. That just does not sit well with us.

An important feature of this bill is that you are dragging individuals into it.

Senator Angus: There is a concept in admiralty law called the personification of ships. They are referred to as "she." Ships are arrested and they are sued. When you take an action in admiralty law, you do not name an individual, but rather the ship. Are you familiar with that?

Mr. Gold: I am from reading this bill.

Senator Angus: If we took out provisions to imprison and fine masters and engineers, would it stand the Charter test?

Mr. Gold: There is no doubt that it would be a much healthier provision, and not only in law. Judges are human and we all live in the real world. Psychologically, it would make a big difference. I think courts would treat vessels like corporations. In other words, if a human being will not be staring at four walls for a few months or a few years, I think judges would be much more receptive to the bill. There is no doubt about that.

Senator Angus: You talked about privilege. I am unclear on this, and perhaps I missed something in an earlier hearing. I think your context was that you have been told, or you understand, that Environment Canada came to the committee and said that they had legal opinions but they are privileged. Is that what you were talking about? Did you see that in the transcript?

Mr. Gold: My understanding is that since the Charter, the government has an obligation to be advised on the Charter validity of all legislation, and I know some lawyers who do that and they are very capable. They are excellent people and everyone is sincerely trying to do their job.

When I got involved in this, one of the first things I said was, "Let me see the legal opinion that justifies this." Frankly, I expected to see, perhaps: "*Wholesale Travel* — rubber stamp. It

problèmes constitutionnels — quel que soit le point de vue que vous adoptiez —, parce qu'il n'a jamais été question de responsabilité objective. La responsabilité stricte est actuellement ce qui peut arriver de pire à des êtres humains. Je préconise donc d'apporter une justification supplémentaire. Ce n'est plus une faveur que vous accordez à la défense. En règle générale, une personne ne devrait être incarcérée que si son intention était criminelle. Je suis très au fait des doctrines de la Cour suprême du Canada à propos des exigences constitutionnelles relatives à l'intention criminelle ou *mens rea*. Cependant, le commun des mortels croit qu'il est injuste d'incarcérer une personne qui n'avait pas l'intention de commettre un crime, qui ignorait ce qu'elle faisait ou qui a simplement fait preuve de négligence. Nous avons de toute évidence du mal à accepter cela.

Telle est la situation à laquelle vous exposez les particuliers. Il s'agit d'un élément important du projet de loi.

Le sénateur Angus : En droit de l'amirauté, il existe le concept de la personnification des navires. On leur donne la forme féminine en anglais. Un navire peut faire l'objet d'une arrestation et d'une poursuite. Lorsque vous intentez une action en droit de l'amirauté, vous ne le faites pas contre un particulier, mais contre un navire. Êtes-vous au courant de ce concept?

M. Gold : J'en suis au courant parce que j'ai lu le projet de loi.

Le sénateur Angus : La suppression du passage portant sur l'incarcération et la mise à l'amende des capitaines et des mécaniciens en chef pourrait-elle supporter une contestation aux termes de la Charte?

M. Gold : La disposition serait indiscutablement beaucoup plus pertinente, et ce non seulement sur le plan juridique. Les juges sont des êtres humains, et nous vivons tous dans un monde bien réel. Sur le plan psychologique, il en découlerait une énorme différence. Je pense que les tribunaux traiteraient les navires comme des personnes morales. Autrement dit, je pense que les juges accepteraient beaucoup plus le projet de loi si celui-ci ne comportait pas la possibilité qu'un être humain puisse se retrouver entre quatre murs pendant quelques mois ou quelques années. C'est indiscutable.

Le sénateur Angus : Vous avez parlé du privilège. Je n'ai pas bien saisi. Quelque chose m'a peut-être échappé lors d'une audience antérieure. Je pense qu'on vous a dit ou que vous vous croyez comprendre que les représentants d'Environnement Canada ont comparu devant le comité et ont affirmé qu'ils avaient obtenu des avis juridiques mais que c'est une information privilégiée. Est-ce bien cela? L'avez-vous lu dans le procès-verbal?

M. Gold : Je crois comprendre que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, le gouvernement a l'obligation de s'informer si toutes ses mesures législatives sont conformes à la Charte, et je connais des avocats qui donnent des avis juridiques à cet égard et s'en acquittent d'une façon très pertinente. Ils sont très compétents et essaient sincèrement de tous bien faire leur travail.

Lorsque je me suis intéressé à cette question, j'ai d'abord demandé notamment qu'on me montre l'avis juridique justifiant cette mesure. Je m'attendais franchement à ce qu'on me fasse

is fine.” However, maybe I am wrong. Maybe I missed something. I am always concerned that I do not overlook anything. I want to give the best opinion, so what are the legal opinions supporting this?

I was advised by the client that they are not available, that they are claiming privilege. I went through this with the RCMP in the *Jimmy Campbell* case. If you are going to rely on legal advice to justify being under the Charter, you cannot suck and blow. You cannot say that I have an opinion but I will not tell you what it is. That is what I was referencing when I made that comment.

Senator Angus: I understand concepts like privilege; they are basic. In this case, I understand the analogy that the client would be Environment Canada and the solicitor would be Justice Canada, or some lawyer within Justice Canada, possibly.

Mr. Gold: You are raising another issue, that the client can always waive privilege. There is no law saying that a privileged document must always be privileged. That was part of what motivated the court. If the RCMP said that they relied on legal advice but it is privileged, not only are they putting it forward, but you are the client. You cannot deny the other side information by unilaterally invoking your privilege. That is absurd.

Whether you look at it because it is being relied on or because the client is coming forward with it, it should be made public. The justification should be examined. Surely it would influence you.

I am sure this is not the case, and I do not wish to be derogatory, but if the legal opinion was two sentences saying *Wholesale Travel* says this is okay, would you not like to know that in assessing the bill, in view of what I have presented before you? Would you not want to see the quality, the strength and depth of the opinion? I am happy to give you my opinion, and if you have some other opinion that you prefer, that is your job, but how can you do your job if you are not getting all the information?

Senator Angus: We are told about an hour ago that officials from the Department of Justice will come here in lieu of the minister. If you were a member of this committee with a certain duty, what would you be asking of those officials?

Mr. Gold: I would ask, very simply: “Do you agree that the reverse onus requires justification under section 1?” I can only see one answer to that.

Senator Angus: I mean in terms of the opinions.

Mr. Gold: I would ask: “What is your justification? What is your evidence?” It cannot be a legal opinion, because it is not a legal matter; it is a matter of justification. As far as the legal opinion is concerned, the only relevance I could see is that it does

valoir peut-être que tout était conforme à la décision dans l'affaire *Wholesale Travel*. Cependant, j'ai peut-être fait fausse route. Quelque chose m'a peut-être échappé. Je me demande toujours si je n'ai pas oublié un aspect. Je veux donner l'opinion la plus valable. Je demande donc quels sont les avis juridiques qui justifient cette mesure.

Le client m'a indiqué qu'on ne pouvait pas les consulter parce qu'ils étaient privilégiés. Dans l'affaire *Jimmy Campbell*, c'est ce que la GRC m'a fait valoir. On ne saurait jouer sur les deux tableaux lorsqu'il faut compter sur des avis juridiques pour justifier qu'une mesure est conforme à la Charte : vous ne pouvez pas dire que vous possédez un avis juridique, mais que vous ne le dévoilerez pas. C'est là où je voulais en venir.

Le sénateur Angus : Je comprends l'existence de concepts comme celui de l'information privilégiée. C'est un concept essentiel. Dans la présente affaire, je saisais que le client serait Environnement Canada et que l'avocat serait Justice Canada ou un de ses procureurs éventuellement.

M. Gold : Vous soulevez une autre question, celle que le client peut toujours renoncer à un privilège. Aucune loi ne précise qu'un document privilégié doit toujours le demeurer. C'est l'un des aspects qui a justifié la décision du tribunal. Si la GRC avait affirmé se fonder sur une opinion juridique qui est cependant privilégiée, non seulement elle s'en sert mais c'est vous qui êtes le client. Vous ne pouvez pas refuser à l'autre partie des renseignements en invoquant unilatéralement votre privilège. C'est absurde.

Il faut dévoiler l'information, que vous l'utilisiez pour fonder votre décision ou que le client s'en serve. Il faudrait pouvoir examiner la justification. Cela pourrait certes avoir un effet.

Je suis sûr que ce n'est pas le cas et je ne veux pas être désobligeant, mais si l'avis juridique consistait en une affirmation que tout est conforme en vertu de la décision dans l'affaire *Wholesale Travel*, ne voudriez-vous pas en être au courant pour étudier le projet de loi, par rapport à ce que je viens de vous faire valoir? Ne voudriez-vous pas connaître la pertinence et la validité de l'avis juridique? Je suis heureux de vous donner mon opinion, et vous pouvez très bien en préférer une autre, mais pouvez-vous travailler efficacement si vous ne disposez pas de tous les renseignements nécessaires?

Le sénateur Angus : Il y a une heure, on nous a appris que des fonctionnaires du ministère de la Justice comparaitront à la place du ministre. Si vous étiez membre de notre comité, que leur demanderiez-vous?

M. Gold : Je leur demanderais très simplement : « Êtes-vous d'accord que l'inversion du fardeau de la preuve nécessite une justification en vertu de l'article 1? » Selon moi, il n'y a qu'une seule réponse possible.

Le sénateur Angus : Je veux parler des opinions.

M. Gold : Je demanderais ceci : « Quelle est votre justification? Sur quelles preuves vous fondez-vous? Ce ne peut être un avis juridique car il ne s'agit pas d'une question de droit. C'est une question de justification. En ce qui concerne l'avis juridique, la

not need to be justified. If that is the legal opinion, you do not need to see it because you know it is wrong. It has to be justified under section 1.

The first questions are: “Do you agree that the reverse onus has to be justified under section 1? What is your justification? What was the issue of the legal opinion? What is the relevance to either of those two issues?” That will give you a lot of information.

Senator Angus: I was not aware they had already claimed privilege, but I overheard my colleague Senator Spivak saying, “We have tried in the past to get these opinions and we always fail. It is very difficult to get them.” In this case, if I may put it to you this way, sir, what would you be doing if you were in our shoes? At the beginning of your submission, when you talked about privilege, you said that because the playing field has changed since the advent of the Charter and the jurisprudence under the Charter, they do not have a right to invoke privilege. I think that is what you said.

Mr. Gold: Where they are relying on a legal opinion for Charter justification, that opinion must be disclosed. You cannot rely on secret opinions to justify. You do not have to be a lawyer to understand the logic of that rule.

Senator Angus: It is used a lot, and in fairness, many of us are not lawyers. It is quite intimidating when a battery of these people comes down here from the Justice building to say, “We cannot give it to you. It is solicitor/client privilege.”

Mr. Gold: You have many excellent, wonderful lawyers. There is no doubt about that and I would not want to suggest otherwise.

Senator Angus: If you were here, you would make them give it.

Mr. Gold: First, I would ask what issue was the legal opinion about. Is it claiming that you do not have to justify, that this is automatically valid? Is that what the legal opinion was? If they say yes to that, you may not want to bother with that legal opinion because it cannot be right. Anyone who tells you that *Wholesale Travel* shows you that this bill in its present form is fine, with the greatest of respect, I do not think that is acceptable lawyering.

Senator Angus: Mr. Gold, thank you for that. In conclusion, you have said four times that I have counted that these are very good, competent people over there in Justice. Yet you have said it is your unequivocal opinion that the bill is unconstitutional. Why do you think they put this bill before us? We are in a terrible position.

seule pertinence qui s'impose, c'est qu'il n'est pas nécessaire de le justifier. Vous n'êtes pas tenus d'en prendre connaissance parce que vous savez que cela ne convient pas. Il faut une justification aux termes de l'article 1.

Les premières questions seraient les suivantes : « Êtes-vous d'accord que l'inversion du fardeau de la preuve doit être justifiée en vertu de l'article 1? Quelle est votre justification? Qu'en est-il de l'avis juridique? Quelle est la pertinence de l'une ou l'autre de ces deux questions? » Cela vous éclairera beaucoup.

Le sénateur Angus : J'ignorais qu'ils avaient déjà fait valoir qu'il s'agissait d'une information privilégiée, mais j'ai entendu ma collègue, le sénateur Spivak, dire : « Nous avons déjà essayé en vain d'obtenir ces avis. C'est très difficile. » Que feriez-vous si vous étiez à notre place, si je peux m'exprimer ainsi? Au début de votre exposé, vous avez abordé la question de l'information privilégiée et vous avez souligné qu'on n'avait pas le droit d'invoquer un tel privilège parce que les règles ont été modifiées depuis l'entrée en vigueur de la Charte et depuis la jurisprudence découlant de celle-ci. Je crois que tels ont été vos propos.

M. Gold : S'ils se fondaient-ils sur un avis juridique aux fins de la justification en vertu de la Charte, ils doivent divulguer celui-ci. Vous ne pouvez pas apporter une justification en vous fondant sur un avis juridique privilégié. Nul n'a besoin d'être avocat pour comprendre la logique d'une telle règle.

Le sénateur Angus : C'est fréquent, et, en toute justice, bon nombre d'entre nous ne sont pas des avocats. C'est passablement intimidant de se retrouver face à ces représentants du ministère de la Justice qui disent : « Nous ne pouvons pas vous dévoiler cette information car elle est assujettie au secret professionnel. »

M. Gold : Vous avez de nombreux avocats qui sont compétents et chevronnés. C'est indiscutable, et je n'oserais pas prétendre le contraire.

Le sénateur Angus : Si vous étiez à notre place, les obligeriez-vous à la divulguer.

M. Gold : Premièrement, je demanderais sur quoi portait l'avis juridique. Préconise-t-il que vous n'êtes pas tenu d'apporter une justification et que le tout est automatiquement valable? Est-ce sur cela que l'avis juridique portait? Si les témoins répondaient par l'affirmative, vous ne voudriez peut-être plus vous préoccuper de cet avis juridique parce qu'il ne peut pas être pertinent. Je ne pense pas qu'il soit acceptable en droit d'affirmer que l'affaire *Wholesale Travel* montre que le projet de loi ne pose aucun problème dans son libellé actuel, et je le dis avec le plus grand respect.

Le sénateur Angus : Monsieur Gold, je vous remercie de votre réponse. En terminant, vous avez signalé quatre fois — si je sais bien compter — que ce sont des personnes chevronnées et très compétentes au ministère de la Justice. Vous avez indiqué que vous êtes convaincu que le projet de loi est indiscutablement anticonstitutionnel. Pourquoi pensez-vous que nous avons été saisis de ce projet de loi? Nous sommes dans une situation très difficile.

Mr. Gold: Because they have done it several times in the past and no one has raised an issue. Anyone who has had children knows that the basic rule of human nature is if you have gotten away with something once, why not try it again. I hate to put it in those terms, but that is the logic. They have gotten away with it, and I hope you will put a stop to it.

Senator Angus: Thank you, sir.

The Chairman: That is an interesting characterization of the Government of Canada, Mr. Gold.

Senator Christensen: I just want to continue the line of discussion with Senator Angus.

We were asking how we can make it better. You were saying we should delete the burden of proof or the reverse onus and/or the incarceration penalty. Take both of those out? If you have the incarceration penalty in there but not the burden of proof, then you do not have a problem?

Mr. Gold: That is an interesting situation. As a matter of legal principle, I would say, even if you took out the individual, you should not reverse the onus of proof, given what is at stake here, without demonstrable justification. In the real world, as a matter of practicalities, I know that a court may be more likely to uphold the reverse onus if it only involved non-people. I still do not think that makes it right. Remember, a Charter decision such as *Wholesale Travel* is minimum standards. They tell you what you can do. They do not tell you what you should do or what is right to do.

If you did not have the individuals in here, when I go to court and argue against the reverse onus I know I will have a harder battle because we are not talking about people. We are talking about companies and boats, and they do not have feelings and they are not flesh and blood. That does not make it right. I still have no problem urging you to delete the burden of proof reversal without demonstrable justification, even if we are talking about companies and vessels. I know a court would be more likely to look favourably on the reversal if only companies and vessels are involved.

Senator Christensen: If they just have a pay a big fine that is okay?

Mr. Gold: Courts are more lenient toward this type of legislation when all that is at stake is money. That is a candid answer. I do not like it, but that is a candid answer.

The Chairman: I just want to make sure, because I am the densest of all of us, Mr. Gold.

Mr. Gold: I doubt that.

M. Gold : Parce qu'on a fait valoir cet argument en plusieurs occasions par le passé sans que personne ne s'y oppose. Quiconque a déjà eu des enfants sait qu'il est dans la nature intrinsèque de l'être humain de continuer tant que vous n'êtes pas pris en défaut. Je n'aime pas dire les choses ainsi, mais c'est une simple question de logique. Ils n'ont pas été pris en défaut, et j'espère que vous mettez un terme à cette situation.

Le sénateur Angus : Merci, monsieur.

Le président : Monsieur Gold, c'est une façon intéressante de décrire le gouvernement canadien.

Le sénateur Christensen : Je souhaite simplement poursuivre dans la foulée de ce que le sénateur Angus a abordé.

Nous avons demandé comment nous pouvions améliorer le tout. Vous avez répondu qu'il faudrait supprimer le fardeau de la preuve ou l'inversion du fardeau de la preuve et/ou l'incarcération. Faudrait-il tout supprimer? Si l'on conserve l'incarcération tout en supprimant le fardeau de la preuve, le problème ne disparaît-il pas?

M. Gold : C'est un aspect intéressant. Sur le plan des principes juridiques, je dirais que, si vous supprimez le terme « la personne », vous ne devriez pas inverser le fardeau de la preuve, étant donné ce qui est en jeu —, sans justification clairement établie. Dans le monde réel, je sais que, sur le plan pratique, le tribunal sera peut-être plus enclin à maintenir l'inversion du fardeau de la preuve si la disposition vise uniquement les personnes morales. Je ne pense toujours pas que cela corrige le problème. Vous devez vous rappeler qu'une décision portant sur la conformité à la Charte comme dans l'affaire *Wholesale Travel* constitue une norme minimale. On circonscrit ce que vous pouvez faire. On ne précise pas ce que vous devriez faire ou ce que vous êtes en droit de faire.

Si les gens ne sont pas visés, la bataille sera plus difficile devant les tribunaux pour contester l'inversion de la charge de la preuve car il ne sera pas question de personnes. Il s'agira plutôt d'entreprises et de navires, qui n'ont pas de sentiments et qui ne sont pas faits de chair et de sang. Ça ne veut pas dire que c'est correct. Je n'hésite quand même pas à vous inciter à supprimer l'inversion de la charge de la preuve si vous n'avez pas de raison valable de l'inclure, même si on parle d'entreprises et de navires. Je sais que les tribunaux accueilleront plus favorablement l'inversement de la charge de la preuve s'il n'est question que d'entreprises et de navires.

Le sénateur Christensen : S'ils n'avaient qu'à payer une grosse amende, ça serait suffisant?

M. Gold : Les tribunaux font preuve de plus d'indulgence à l'égard de ce type de mesure législative lorsqu'il n'est question que d'argent. Je vous réponds très sincèrement. Je n'aime pas ça, mais je vous le dis franchement.

Le président : J'aimerais préciser quelque chose car je ne suis pas le plus vite dans ce domaine, monsieur Gold.

M. Gold : J'en doute.

The Chairman: I promise you. We are talking about two different corrections now. You have answered Senator Angus by saying two things. On the one hand, in your view the bill would be made better by having it deal with ships as opposed to, and exclusive of, people. Secondly, if we changed the nature of the onus and the way it is described in the bill that would make it better. I am presuming that either or both of those would mitigate the bad effects you are talking about.

I want to be sure I understand what you are saying. This is with respect to changing the nature of the onus. What if it said “A person or a vessel that exercised due diligence to prevent the commission of an offence under this act, other than the offence under paragraph 5.2(a), (c), or (d) or section 53, shall not be found guilty of the offence”? I will read the first part again, “A person or vessel that exercised due diligence.” I have removed the verb, other than “exercised.” Is that what you mean?

Mr. Gold: Yes, because a court would look at that and see that it does not clearly give the onus of proof. Absent clear indication that you intended to reverse the onus, a court would assume the onus remained on the prosecution to disprove due diligence, and the legislative history would confirm that. The court would look at the fact that the word “established” was deleted, so it would be clear to the court that the only onus is to raise a reasonable doubt. In an ideal world, you could put in a clause saying that the onus is on the prosecution, but that is not common in our style of legislation. I would have to go back and look for examples.

On the face of it, just removing the word “establishes” should do the trick. If you did that, the government lawyers — I know they are trying to have a consistent drafting style for legislation — may have developed a style that applies when the onus is on the prosecution that I am not aware of off the top of my head. There might be some slight tinkering with it. What is important is you take out any words like “establishes” or “balance of probabilities.”

The Chairman: You are proposing a large undertaking here because there is a large body of environmental law that has all of these provisions in it. It is by no means a simple thing.

Senator Adams: Thanks for coming, Mr. Gold. I come from a small community. I do not know very much about shipping besides seeing ships coming into our community. I have difficulty with Bill C-15 and how 300,000 birds are killed by ships every year. We have one, two, three ships sometimes coming to the community. It would be different because it is not heavy oil. The heavy oil stays longer in the water. It clears up and goes into the air. Do any shipowners have any other ships coming in and another ship to fill, and that is why they have so much problem in discharging in the water, because from the shore, they fill up with water, and go down to the main ship? I did not see any ships leaking out any oil or something like that. The only reason I can see that we are making law is that the government understands other kinds of ships do that. I live in Rankin Inlet, and a big ship

Le président : Je peux vous l'assurer. On parle de deux corrections. Vous avez donné deux éléments de réponse au sénateur Angus. Premièrement, vous pensez qu'on pourrait améliorer le projet de loi en imputant la faute aux navires et non aux gens. Deuxièmement, vous croyez qu'il serait préférable de changer la nature du fardeau de la preuve et la description qu'en fait le projet de loi. Je suppose qu'une de ces corrections, ou les deux, permettrait d'atténuer les répercussions dont vous avez parlé.

Je veux m'assurer de bien comprendre ce que vous dites, en ce qui a trait à l'inversion de la charge de la preuve. Qu'en pensez-vous si ça disait, « La personne ou le bâtiment ne peut être déclaré coupable d'une infraction à la présente loi, autre que la contravention aux alinéas 5.2a), c) ou d) ou à l'article 5.3, s'il a pris toutes les précautions voulues pour prévenir sa perpétration »? Je vais relire la fin : « s'il a pris toutes les précautions voulues ». J'ai enlevé le verbe « prouver ». C'est bien ce que vous vouliez dire, n'est-ce pas?

M. Gold : Oui, parce que les tribunaux verraient que le fardeau de la preuve n'incombe pas clairement à quelqu'un. Sans indication précise de l'intention d'inverser la charge de la preuve, le tribunal prendrait pour acquis que c'est au procureur de prouver le manque de diligence, et les antécédents législatifs lui donneraient raison. Le tribunal tiendrait compte du fait que le verbe « prouver » a été supprimé; ainsi, le tribunal se limiterait au doute raisonnable comme preuve à avancer. Dans un monde idéal, vous pourriez stipuler clairement que le fardeau de la preuve revient au procureur, mais on ne voit pas ça souvent dans notre mode de rédaction législative. Il faudrait que je vous revienne avec des exemples.

À première vue, il suffirait d'enlever le verbe « prouver ». Les avocats de la Couronne — je sais qu'on essaie de maintenir un style de rédaction législative uniforme — ont peut-être développé un style qui s'applique aux situations où le fardeau de la preuve relève du procureur, mais je ne pourrais pas vous confirmer ça tout de suite. Peut-être y aurait-il un peu de rafistolage. Ce qui est important, c'est que vous enleviez des mots comme « prouver » ou « prépondérance des probabilités ».

Le président : Vous proposez de grands changements; beaucoup de lois environnementales renferment de telles dispositions. Ce n'est pas du tout quelque chose de simple.

Le sénateur Adams : Merci d'être venu, monsieur Gold. Je viens d'une petite collectivité. Je ne connais pas grand-chose au transport maritime si ce n'est d'avoir vu des navires passer par notre collectivité. Le projet de loi C-15 et le fait que 300 000 oiseaux sont tués par année en raison des navires me posent un problème. Dans ma région, on voit parfois un, deux ou trois navires. Ce serait différent si ce n'était pas du pétrole lourd. Ce type de pétrole demeure plus longtemps dans l'eau. Il aboutit dans l'atmosphère. Y a-t-il des propriétaires de navires qui utilisent d'autres bateaux pour faire du remplissage et est-ce la raison pour laquelle ils ont autant de problèmes avec les déchargements puisque les navires doivent se remplir d'eau pour aller ensuite au navire principal? Je n'ai jamais vu de navires laisser couler de l'huile ou quelque chose du genre. Selon moi, la seule raison pour

cannot go there. A smaller ship has to go in there and fill tanks in the community. How is that oil discharged without spilling in the sea?

Is the government familiar with that? People just start if they want to clean out the system in the ship. That is why I have a little difficulty with the way some of the people do that.

If you are going back to Europe and fill up with water first, by the time you get back you have to discharge that water from the ship. Does that happen in some of the cases you have dealt with as a lawyer?

Mr. Gold: I have to tell you honestly, I am not sure I am clear on the facts that you are describing regarding the dumping of the oil. I am not quite sure what you are asking me.

I do not profess to be an expert on environmental law. I did read with interest every case I could find, and I read the cases that are described in the Government of Canada website report, which included the figure of 300,000 birds. I read with interest the research that supposedly established all of that, but I do not really know if I can answer your question about the factual situation you are describing, senator.

Senator Adams: We do not have any environmental laws around our waters, except the 200-mile limit, the 12-mile limit or something like that. We do not have a law. The oil is coming in some way from somewhere. The ships coming from Europe are not leaking oil but they are releasing oil into the sea. To me, that is very difficult. Right now, they will be charging the ships or some of the shippers for oil spills.

I think the government has to have a technician. I was a tradesman, I was an electrician. If the government is intending to make a law and charge somebody, they will ask every person they want to charge how did the oil spill into the water, into the sea? If they plan to say, "You did that," they will have to ask everyone the question, right? According to the law, Bill C-15, they will have to ask the crew and the shipowner?

Mr. Gold: They still have to link the pollution to the vessel; there is no doubt about that. After that, yes, they just stand back and everybody else has to speak up and try to prove their innocence. That is what is wrong with it.

Certainly, regarding the pollution problem, it is very clear there are immense issues and many of them require a lot of resources — satellite surveillance, all of those things. Those things are much more important, with the greatest of respect, than what we are talking about. The problem is that they are difficult, expensive and require a lot of effort.

laquelle le gouvernement croit qu'il est nécessaire d'adopter un tel projet de loi, c'est qu'il y a d'autres navires qui le font. Je vis à Rankin Inlet, qui n'est accessible à aucun grand navire. Un plus petit bateau s'y rend et remplit les réservoirs de la collectivité. Comment peut-on décharger ce pétrole sans qu'il se déverse dans la mer?

Le gouvernement le sait-il? Ça peut commencer parce qu'ils veulent nettoyer le système du navire. Voilà pourquoi j'ai un peu de difficulté avec la façon dont procèdent certaines personnes.

Si vous allez en Europe et que vous faites d'abord le plein d'eau, à votre retour vous devrez vous décharger de cette eau. Est-ce ainsi que ça s'est produit dans certains des cas que vous avez traités en tant qu'avocat?

M. Gold : Honnêtement, je ne suis pas certain de bien saisir ce que vous voulez dire en ce qui a trait aux cas de déversement de pétrole. Je ne comprends pas ce que vous me demandez.

Je ne prétends pas être un spécialiste du droit environnemental. J'ai lu avec beaucoup d'intérêt tous les cas sous ma main ainsi que ceux contenus dans le rapport figurant dans le site Web du Gouvernement du Canada, qui mentionnait le chiffre de 300 000 oiseaux. J'ai également lu avec intérêt la recherche qui serait à l'origine de tout ça, mais je ne crois pas être en mesure de vous répondre sur la situation que vous avez décrite, monsieur le sénateur.

Le sénateur Adams : Il n'y a aucune loi environnementale concernant nos eaux, si ce n'est la limite de 200 milles, celle de 12 milles ou quelque chose comme ça. Nous n'avons pas de loi. Le pétrole vient quand même d'une quelconque façon de quelque part. Des navires provenant d'Europe n'ont peut-être pas de fuites d'huile, mais ils déversent leur pétrole dans la mer. C'est une situation très difficile. À l'heure actuelle, on impose des amendes aux navires ou à certains expéditeurs pour avoir déversé du pétrole.

Le gouvernement a, à mon avis, besoin d'un technicien. J'étais un homme de métier, un électricien. Si le gouvernement a l'intention d'adopter une loi et d'accuser des gens, ne devra-t-il pas demander à chaque personne qu'il veut accuser comment s'est produit le déversement de pétrole? S'il a l'intention de porter des accusations, il devra poser la question à tous, n'est-ce pas? D'après le projet de loi C-15, il faudra demander à l'équipage et au propriétaire, non?

M. Gold : Il faut quand même qu'il prouve que le déversement a été fait par ce navire; il n'y a aucun doute là-dessus. Ensuite, oui, il pourrait attendre que tout le monde prouve son innocence. Voilà où est le problème.

De toute évidence, pour ce qui est du problème de pollution, il y a d'énormes enjeux, et bon nombre nécessiteront beaucoup de ressources, comme la surveillance satellite, ce genre de choses. Sauf votre respect, c'est beaucoup plus important que ce dont nous parlons actuellement. Ce n'est pas évident car c'est complexe, coûteux et ça requiert beaucoup d'efforts.

The danger is that people think that you pass a law and that somehow solves a problem, and you do not have to do those other difficult, more expensive things. That is not right.

Senator Adams: What if you could not find anybody on the ship, a captain or engineer or something like that, that you could prove did it? There are many crew members usually on a ship. They have every kind of tradesman. If something goes wrong and there is a spill, they could be charged, but they may not have a clue what kind of equipment they have there.

Mr. Gold: You have raised one of the best reasons against the bill. If you charge all the crew, you are just creating work for lawyers.

Senator Adams: If we lost the case, the taxpayers in Canada would end up paying for it. Is that true?

Mr. Gold: Well, we pay for prosecutions, there is no doubt about that. Every prosecution we lose costs us something, but that is not a reason for —

Senator Adams: No; but if the ship is charged, it would be brought into the dock until the case is heard, which could be one or two months later.

The Chairman: I think Senator Adams is asking about the possibility of, if a ship is charged and found not guilty, the shipowners may, because of the cost to them of having a ship tied up for a long time, undertake to sue the Government of Canada.

Mr. Gold: Of course. Absolutely.

Senator Adams: It could be more than the \$1-million fine for an oil spill.

Mr. Gold: You are right. You do not want to encourage prosecutions by making them too easy, because then you encourage more prosecutions that should not take place, and that can be costly.

Senator Adams: Do you remember the gun control bill?

Mr. Gold: Yes.

Senator Adams: Is it working today?

Mr. Gold: I have heard it is controversial.

Senator Adams: I am a hunter and a native. I am a taxpayer, too, the same as you. In our community, the RCMP was hired to do that. They did it and then they quit. We had to hire some other experts, and they do not even know how the gun law works.

Le danger dans tout ça, c'est que les gens pensent qu'une fois la loi adoptée, le problème est réglé et qu'il n'est pas nécessaire de prendre ces autres mesures plus complexes et coûteuses. Ce n'est pas ainsi que ça fonctionne.

Le sénateur Adams : Supposons que vous ne trouvez personne sur le navire, que ce soit un capitaine, un ingénieur ou un autre membre de l'équipage, qui puisse confirmer vos soupçons? Habituellement, les navires ont un grand équipage. Il y a toutes sortes d'hommes de métier. Si quelque chose tourne mal et qu'il y a déversement, ces gens pourraient être accusés alors qu'ils n'ont même pas idée du type d'équipement à bord.

M. Gold : Vous venez de soulever un des meilleurs arguments contre le projet de loi. Si vous accusez tout l'équipage, vous ne faites que donner du travail aux avocats.

Le sénateur Adams : Si nous perdons la poursuite, les contribuables canadiens finiront pas en assumer les frais, n'est-ce pas?

M. Gold : Évidemment, nous payons les poursuites. Chaque cas que nous perdons nous coûte quelque chose, mais ce n'est pas une raison pour...

Le sénateur Adams : Non, mais si le navire est soupçonné, il sera certainement amarré au quai jusqu'à ce que la cause soit entendue, ce qui pourrait prendre un ou deux mois.

Le président : Je pense que ce que le sénateur Adams veut savoir, c'est s'il est possible qu'un armateur initie une poursuite contre le gouvernement du Canada, si son navire n'est pas reconnu coupable du délit en bout de ligne, afin d'obtenir réparation pour avoir été obligé de mettre son navire hors service pendant un bon moment.

M. Gold : Absolument.

Le sénateur Adams : Ça pourrait être plus élevé que l'amende d'un million de dollars pour déversement de pétrole.

M. Gold : Vous avez raison. Vous ne voulez pas faciliter les poursuites sinon vous pourriez vous retrouver avec beaucoup qui ne sont pas fondées, et ça pourrait coûter cher.

Le sénateur Adams : Vous souvenez-vous du projet de loi sur le contrôle des armes à feu?

M. Gold : Oui.

Le sénateur Adams : Est-ce que ça fonctionne?

M. Gold : J'ai entendu dire que ça soulevait la controverse.

Le sénateur Adams : Je suis un chasseur autochtone. Je suis également un contribuable, tout comme vous. Dans notre collectivité, la GRC a été chargée de contrôler les armes à feu. Elle s'est ensuite retirée. Nous avons dû engager d'autres spécialistes, qui ne savent même pas comment fonctionnent les mesures législatives sur le contrôle des armes à feu.

One time, a local man was charged with something by the RCMP. The man from Edmonton said, "You are fired." Another person was hired and said "I have no money to go to the other community to fill out the forms about how many hunters have guns in the community."

Mr. Gold: I am a city dweller. I do not have that familiarity.

Senator Adams: I am trying to explain to you how the system works. We made the law and it did not work. The person who was the head of the gun registry in Edmonton said, "Why do you not drive up to the community?" We do not have a road.

Mr. Gold: The passing of a law does not guarantee anything.

Senator Adams: We have no road and the person says to drive up there because there is no money for airfare. He said he would drive a truck to go up and see it. That is my case.

I think it is the same thing with Bill C-15. The company understands what the law means. We are putting in the law and we do not know how it will work. How many birds will we save every year? The birds are out there 200 miles offshore. I never see birds any more close to the shore. Birds will feed on something in the water, but they do not stay in the water; they have to come back to the land.

The Chairman: We will have ample opportunity a week from today to talk about that among ourselves. We need to question Mr. Gold on his legal opinions while we are here.

Senator Adams: I just wanted him to understand what it is like where I live.

Senator Buchanan: One thing you said that I find extremely interesting is that it would take a very simple amendment to help correct the presumption of innocence and the burden of proof.

When I was in first-year law school, one of the things I learned is that the foundation of our criminal law is the presumption of innocence. It is set out as far back as common law would go, down to the Magna Carta. The presumption of innocence was brought ahead in the Canadian Charter of Rights in 1960.

We brought it forward and strengthened it, as I recall, in the Charter in section 11, the presumption of innocence, subject only to subsection (1). It guarantees the rights and freedoms subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

À un moment donné, la GRC a porté des accusations contre un homme de la localité. Le responsable à Edmonton a dit, « Vous êtes congédié ». Quelqu'un d'autre a été embauché. Celui-ci a ensuite dit qu'il n'avait pas les fonds nécessaires pour se rendre dans l'autre collectivité afin de remplir les formulaires concernant le nombre de chasseurs qui ont des armes à feu.

M. Gold : Je suis un citoyen; je ne suis pas familier avec ce genre de situation.

Le sénateur Adams : Je veux seulement vous expliquer comment fonctionne le système. Nous avons adopté une loi qui ne fonctionne pas. La personne responsable du Registre des armes à feu à Edmonton avait proposé à cette personne de conduire jusqu'à ma collectivité, alors qu'il n'y a pas de chemin pour s'y rendre.

M. Gold : L'adoption d'une loi ne garantit rien.

Le sénateur Adams : Nous n'avons pas de route, mais on demande à cette personne de conduire jusqu'à la collectivité parce qu'il n'y a pas d'argent pour un billet d'avion. Il a dit qu'il conduirait un camion pour aller voir. Voilà ce que j'avais à dire à cet égard.

Je pense que c'est la même chose pour le projet de loi C-15. Les entreprises comprennent ce que veut dire la loi. Nous voulons adopter une loi, mais nous ne savons pas comment elle sera mise en application. Combien d'oiseaux pourrions-nous sauver par année? Les oiseaux sont à 200 milles des côtes. Je ne vois plus d'oiseaux près des côtes. Les oiseaux se nourrissent de ce qu'ils trouvent dans l'eau, mais ils ne restent pas dans l'eau; ils doivent pourtant revenir sur la terre ferme.

Le président : Nous aurons amplement l'occasion dans une semaine d'en parler entre nous. Nous devons poser à M. Gold, pendant qu'il est avec nous, des questions sur son opinion juridique.

Le sénateur Adams : Je voulais seulement qu'il comprenne comment ça se passe chez moi.

Le sénateur Buchanan : Vous avez dit quelque chose d'extrêmement intéressant quand vous avez parlé du fait qu'il suffirait d'apporter une très simple correction au projet de loi pour rétablir le tir en ce concerne la présomption d'innocence et le fardeau de la preuve.

À ma première année à l'école de droit, une des premières choses qu'on m'a enseignée, c'est que notre droit criminel est fondé sur la présomption d'innocence. Ça remonte au tout début de la common law, à la Grande Charte. La présomption d'innocence a été enchâssée dans la Charte canadienne des droits, en 1960.

Si je me souviens bien, ce principe a été renforcé dans l'article 11 de la Charte, et est assujéti uniquement à l'article 1. Ainsi on garantit que ces droits et libertés ne pourront être limités que raisonnablement par la loi et de manière pouvant être justifiée dans une société libre et démocratique.

If I heard you correctly, your opinion is that this bill violates the Charter of Rights and shifts the onus. Given the penalties and the criminalization involved here, no judge would say it fits into section 1. Is that right?

Mr. Gold: That is it in a nutshell, yes.

Senator Buchanan: Senator Adams talked about the North. Senator Spivak talked about the 300,000 birds. I have no reason to doubt that there were 300,000 birds. I know they are not off Nova Scotia. There is no question. I do not know what happens in Newfoundland because Nova Scotia has the same traffic route for international shipping heading into the States. Let us not get into that argument.

There are all kinds of reasons why 300,000 birds would be killed, and not all because of the 5 per cent of ships that are dropping their bilge oil. There are all kinds of other reasons, and I will not get into them here. I have been told by people in Halifax why a lot of these birds die.

We are talking about enacting Bill C-15 to deal with what I think everybody agrees is the 5 per cent of the shippers who are the problem, these international tankers and transport vessels that are not Canadian.

The Chairman: We do not have laws against manslaughter because everybody does it. Most people do not break the law. That is the point.

Senator Buchanan: I am not saying that. I am saying that we are throwing out the baby with the bathwater here by enacting a bill to grab that 5 per cent. There is no question it will be challenged in court by international lawyers, for many reasons.

You made an interesting comment that one small amendment could correct a lot of the problems. The international legal people say the fact that the bill makes no distinction in law between deliberate acts and making a pollution incident an offence regardless of intent on the part of the accused contradicts the MARPOL convention. What is disturbing also to our seafarer colleagues is the criminalization aspect of it. That would correct that also.

Mr. Gold: In effect, it does. It gives the Crown a slight advantage in the sense that the defence has to introduce some evidence of due diligence. In practice, it will not make a difference.

You will have liability based on negligence. I will not go there. There are arguments against that. That is fine. However, by eliminating the reverse onus, you will solve, as I see it, the unconstitutionality problem with this bill.

Senator Buchanan: And we catch the 5 per cent.

Mr. Gold: Yes, you will catch the 5 per cent, if that is possible. There is no guarantee. If you really want to catch them, then invest in better resources for gathering evidence.

Si je vous ai bien compris, vous dites que ce projet de loi va à l'encontre de la Charte et déplace le fardeau de la preuve. Vu les amendes et la criminalisation impliquées, aucun juge ne pourrait dire que c'est conforme à l'article 1, n'est-ce pas?

M. Gold : En résumé, c'est exact.

Le sénateur Buchanan : Le sénateur Adams a parlé du Nord. Quant au sénateur Spivak, elle a mentionné les 300 000 oiseaux. Je n'ai aucune raison de douter de ce chiffre. Je sais que ces oiseaux ne sont pas au large des côtes de la Nouvelle-Écosse. Ça ne fait aucun doute. Je ne sais pas quelle est la situation à Terre-Neuve; la Nouvelle-Écosse partage la même voie de navigation pour le transport international à destination des États-Unis. Mais ça, c'est une autre question.

Ce n'est pas uniquement parce que 5 p. 100 des navires vidangent leur huile de cale dans l'eau que 300 000 oiseaux meurent chaque année. Il y a beaucoup d'autres raisons que je n'invoquerai pas ici. Des gens d'Halifax m'ont expliqué pourquoi nombre de ces oiseaux mourraient.

Nous parlons d'adopter le projet de loi C-15 qui aborde un problème que personne ne réfute, c'est-à-dire que 5 p. 100 des expéditeurs — pétroliers internationaux et navires de transport qui ne sont pas canadiens — sont une source de problèmes.

Le président : Ce n'est pas tout le monde qui commet un homicide, mais nous avons pourtant adopté des lois contre ce crime. La plupart des gens ne violent pas la loi. Voilà la question.

Le sénateur Buchanan : Ce n'est pas ce que je dis. Nous ne devons pas pécher par excès de zèle en adoptant un projet de loi qui ne vise que 5 p. 100 des navires. Il ne fait aucun doute que cette loi sera contestée devant les tribunaux par des avocats en droit international, et ce pour de nombreuses raisons.

Vous avez dit quelque chose d'intéressant quand vous avez parlé du fait qu'une petite correction pourrait remédier à bon nombre de problèmes. Des spécialistes en droit international disent que le projet de loi contrevient à la convention MARPOL puisqu'il n'établit pas une différence entre un acte délibéré et un accident environnemental et qu'il ne tient pas compte de l'intention de l'accusé. Ce qui inquiète aussi nos marins, c'est la criminalisation. On pourrait corriger ça aussi.

M. Gold : Tout à fait. L'État se trouve quelque peu avantagé dans le sens où il revient à la défense de prouver qu'il y a eu diligence raisonnable. Dans la pratique, ça ne changera rien.

La responsabilité pour négligence demeurera. Je n'aborderai pas toutefois ce point. Il y a des arguments contre. C'est correct. Toutefois, en éliminant l'inversion de la charge de la preuve, on pourrait régler, à mon avis, l'anticonstitutionnalité du projet de loi.

Le sénateur Buchanan : Et nous pourrions attraper les 5 p. 100 de navires fautifs.

M. Gold : Oui, si c'est possible, mais il n'y a aucune garantie. Si vous voulez vraiment les prendre, vous devrez investir dans de meilleures ressources pour recueillir des preuves.

Senator Buchanan: Thank you for saying that. The United States uses their Coast Guard, which is the third largest navy in the world. No wonder they are frightened of the United States. We have Fisheries people. Now we will put game wardens out there. I am not saying they are not smart.

The Chairman: They might even be trainable.

Senator Buchanan: They might be. How much money will they spend on it?

A game warden is a person who is out watching for poachers of deer and not someone on a big vessel catching people who are dumping oil.

The Chairman: Forgive me, but saying a game warden is watching for somebody to shoot deer is like saying a pollution prevention officer is watching for somebody to drop garbage in the water.

Senator Buchanan: I am being facetious.

Senator Hubley: The effect of Bill C-15 is to increase the fines in the Migratory Birds Convention Act and reduce the maximum prison term for indictable offences from five years in the current legislation to three years. Imprisonment for summary conviction offences remains the same, at six months. Bill C-15 does not change the penalties in the Environmental Protection Act, which includes the penalties proposed in this bill for the Migratory Birds Convention Act.

I believe the department has made a commitment to increase the funding in support of this, not necessarily because of the bill, but because it sees the need.

Mr. Gold, page 6 of the document from the Coalition of Maritime Groups says that the reverse onus is unconstitutional. You refer to the *Sault Ste. Marie* case, which you say is not good law because the presumption of innocence is guaranteed in section 1 of the Charter. Then you go on to say that:

Specifically, such a reverse onus was held by the Supreme Court of Canada in *Wholesale Travel* to unconstitutionally violate section 11(d) of the Charter. To then survive, any such reverse onus must be strictly justified under section 1 of the Charter.

Can you clarify what you mean by “strictly justified?”

Mr. Gold: At this point, the onus of justification shifts to the government. For example, there have been constitutional cases where the government has succeeded in the justification. There have been cases where they have failed.

The general justification involves looking at research studies, looking at social science evidence, looking at the legislation itself, and considering reasonable hypothetical situations. To use an

Le sénateur Buchanan : Merci de ce commentaire. Les États-Unis se servent de leur garde côtière, qui est d'ailleurs la troisième force navale en importance dans le monde. Il n'est pas étonnant qu'elle soit redoutée de tous. Nous avons des gens responsables des pêches. Nous allons maintenant confier cette responsabilité à des gardes-chasses. Je ne dis pas qu'ils sont bêtes.

Le président : Ils pourraient peut-être être formés.

Le sénateur Buchanan : Peut-être. Combien d'argent y sera consacré?

Un garde-chasse a pour mandat d'attraper des braconniers de chevreuils; ce n'est pas quelqu'un sur un gros navire qui attrape les gens qui déversent du pétrole.

Le président : Je vous prie de m'excuser, mais dire qu'un garde-chasse ne sert qu'à voir si quelqu'un va tirer sur un chevreuil, c'est comme dire qu'un agent de prévention de la pollution ne fait qu'attendre que quelqu'un jette des déchets dans l'eau.

Le sénateur Buchanan : Je plaisantais.

Le sénateur Hulbey : Le but du projet de loi C-15 est d'augmenter les amendes prévues dans la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs et de réduire la peine d'emprisonnement maximale prévue pour les actes criminels, soit de cinq ans –qu'on inflige actuellement– à trois ans. Quant à la peine d'emprisonnement pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, elle ne change pas, ça demeure six mois. Le projet de loi C-15 ne modifie pas les amendes prévues dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, qui comprend celles proposées pour la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.

Si je ne m'abuse, le ministère s'est engagé à augmenter le financement, pas nécessairement en raison du projet de loi, mais bien parce qu'il en voit le besoin.

Monsieur Gold, à la page 6 du document de la Coalition des groupes maritimes, vous dites que l'inversion de la charge de la preuve est inconstitutionnelle. Vous citez l'affaire *Sault Ste. Marie* et vous dites que cette décision n'est pas valide en raison de la présomption d'innocence garantie à l'article 1 de la Charte. Vous dites ensuite :

De manière spécifique, une telle inversion de la charge de la preuve a été confirmée par la Cour suprême du Canada comme étant une violation à la constitutionnalité de l'alinéa 11d) de la Charte, dans sa décision rendue relativement à *Wholesale Travel*. Pour survivre, une telle inversion de la charge de la preuve doit être justifiée fermement en vertu de l'article 1 de la Charte.

Pouvez-vous expliquer ce que vous voulez dire par « justifiée fermement »?

M. Gold : À ce moment-là, c'est le gouvernement qui doit présenter une justification. Par exemple, il y a eu des affaires constitutionnelles où le gouvernement a réussi à justifier l'inversion. Il y a aussi des cas où il n'a pas réussi à le faire.

En général, la justification peut comprendre des études, des preuves d'ordre social, des éléments de droit et la prise en compte de situations hypothétiques raisonnables. Pour vous donner un

extreme example, if the offence is doing something without a licence, the justification for reversing the onus is that it is very easy for people to produce a licence if they have one. Therefore, the nature of the issue can provide justification.

There have been many cases under section 1. For example, the reverse onus in drug trafficking was someone who is in possession of a drug had to disprove it was for the purpose of trafficking. The Supreme Court struck that down and said that the government did not prove that that reverse onus was justified. If you look at the *Oakes* case, you see an example of the types of justifications that the government can adduce. It can be social science evidence or factual evidence. The test under section 1 is it must be demonstrably justified in a free and democratic society.

Senator Hubley: The intent of the bill is to solve a fairly significant problem. Is that considered under section 1?

Mr. Gold: Yes. Under section 1 you look at the purpose of the legislation and the government objective. Then you look at how they are doing it. Are the means proportional to that objective? The court would look into the entire problem of oiled birds and study the research that has been provided to you.

I certainly found it very interesting. I have some experience in assessing social science evidence for a variety of cases and I would be delighted to cross-examine the author of this research. All of the research seems to depend upon one person and there are obvious factual errors in the documents that I have examined. For example, in the official government document, the percentage of oiled birds is given as 62 per cent. That is a misreading of the actual figures.

Most importantly, the initial research is the kind that we call "advocacy research." Advocacy research purports to prove a point, but it sets out to prove a predetermined point. One of the hallmarks of advocacy research is the article is written in such a way that objective, necessary information is not apparent. I do not think senators realize that the figure of 300,000 oiled birds is an extrapolation from an actual figure that averages 31 oiled birds per year.

Senator Angus: Thank you.

Senator Buchanan: Thank you.

Mr. Gold: Any expert on research will tell you that an extrapolation from 31 to 300,000 is preposterous in terms of any degree of reliability unless you set out the assumptions and you justify your multiplicands. This article does nothing like that. I would be delighted to cross-examine this person in a court of law about this research. In any event, the purpose of the bill will be carefully looked at by the court; and it is an important purpose. The courts have attached the highest significance to environmental purposes and I do not deny that. No one wants to see a single oiled bird. The purpose will undoubtedly be held to be significant. Will your means be held to be proportional? Will

exemple extrême, si l'infraction consiste à faire une chose sans permis, l'inversion de la charge de la preuve peut être justifiée par le fait qu'il est très facile pour les gens de prouver qu'ils ont un permis si c'est le cas. Par conséquent, la nature même de l'enjeu peut servir de justification.

L'article 1 a été invoqué dans bien des poursuites. Par exemple, pour le trafic de drogue, l'inversion de la charge de la preuve obligeait la personne trouvée en possession de drogue à prouver que cette drogue ne servait pas à des fins de trafic. La Cour suprême a annulé cet argument et a dit que le gouvernement n'avait pas prouvé que l'inversion de la charge de la preuve était justifiée. Si vous prenez l'affaire *Oakes*, vous avez un exemple des types de justifications que le gouvernement peut invoquer. Il peut s'agir de preuves factuelles ou d'ordre science social. Selon l'article 1, cette justification doit pouvoir se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le sénateur Hubley : Ce projet de loi a pour but de résoudre un problème assez grave. Est-ce que l'article 1 est pris en compte?

M. Gold : Oui. Selon l'article 1, il faut examiner l'objectif de la règle de droit et l'objectif du gouvernement. Il faut ensuite examiner comment il procède. Est-ce que les moyens sont proportionnels à l'objectif? Le tribunal examinerait tous les aspects du problème des oiseaux souillés par les hydrocarbures ainsi que les études qui vous ont été présentées.

Je trouve cela très intéressant. J'ai eu l'occasion d'évaluer des preuves d'ordre social dans quelques affaires, et je serais ravi de contre-interroger l'auteur de cette étude. Toute cette étude semble dépendre totalement d'une personne, et il y a des erreurs factuelles évidentes dans les documents que j'ai examinés. Par exemple, dans le document officiel du gouvernement, on lit que le pourcentage des oiseaux souillés par les hydrocarbures est de 62 p. 100. C'est une erreur de lecture des chiffres.

Plus important encore, la recherche de départ a été effectuée pour faire valoir une position. Ce type de recherche sert à prouver un point de vue, mais elle prouve un point de vue prédéterminé. L'une des caractéristiques de ce type de recherche, c'est que l'article est écrit de façon à ce que l'information objective et nécessaire ne soit pas apparente. Je ne pense pas que les sénateurs se rendent compte que le chiffre de 300 000 oiseaux souillés soit une extrapolation du chiffre réel de 31 oiseaux souillés par année, en moyenne.

Le sénateur Angus : Merci.

Le sénateur Buchanan : Merci.

M. Gold : N'importe quel spécialiste de la recherche vous dira qu'il est ridicule de faire une extrapolation de 31 à 300 000 et qu'on y perd toute fiabilité, à moins de décrire les hypothèses de base et de justifier les multiplicandes. L'auteur de cet article ne fait rien de tel. Je serais ravi de contre-interroger cette personne devant un tribunal au sujet de cette recherche. Quoi qu'il en soit, le tribunal examinera soigneusement l'objectif de ce projet de loi, et c'est un objectif important. Les tribunaux attachent la plus grande importance aux objectifs environnementaux, et je ne le mets pas en question. Personne ne veut voir un seul oiseau souillé par les hydrocarbures. Il ne fait aucun doute que cet

they be held to be no more than is necessary to achieve the purpose? I do not believe that the reverse onus will survive an analysis of section 1.

Senator Hubley: Returning to Bill C-15, we are doing this because there have been failed attempts to bring people in the shipping industry to justice. Why did you mention 62 per cent?

Mr. Gold: It is wrong, because not every dead bird was an oiled bird.

Senator Hubley: That is correct.

Mr. Gold: It was only birds with more than 75 per cent of their bodies so you could assess the oil, and the 62 per cent figure implied all the birds were oiled. The actual figure is 26 per cent.

Senator Hubley: No.

Mr. Gold: I am reading it. The actual figure of oiled birds was 26 per cent, not 62 per cent. The 62 per cent figure sounds much more dramatic and much more horrifying. It may have been an honest error, but with the greatest of respect, if you are to claim a percentage of oiled birds per year, then you should at least get the figure right. As I read the article, the figure was, in reality, just under 26 per cent.

Senator Spivak: That is not the only reason.

Mr. Gold: I am going by what is published.

Senator Hubley: They were able to retrieve 2.5 per cent of the oiled birds' carcasses.

Mr. Gold: I was referring to the Newfoundland study.

Senator Hubley: Yes, that Newfoundland study was done by scientists at Memorial University.

Mr. Gold: In any event, the court will look at all of this.

The Chairman: We are asking Mr. Gold about legal opinions.

Mr. Gold: The court will look at all of this under section 1.

Senator Hubley: My question is what do you think could come under "strictly justified"?

Mr. Gold: There is a detailed jurisprudence that deals with the analysis under section 1.

Senator Hubley: Thank you, Mr. Gold.

Mr. Gold: All of you would make admirable judges — as good as any I have ever been in front of.

Senator Spivak: I understand the conversation that judges have with regard to Charter cases and how they weigh the public interest. You are quite right, and that would be the justification. They would have to establish that in a case related to the maritime

objectif sera considéré important. Est-ce que vos moyens seront considérés proportionnels? Est-ce qu'on jugera qu'ils ne dépassent pas le nécessaire pour atteindre l'objectif? Je ne pense pas que l'inversion de la charge de la preuve survive à une analyse en vertu de l'article 1.

Le sénateur Hubley : Pour revenir au projet de loi C-15, nous agissons ainsi parce qu'il y a eu bien de vaines tentatives de traduire en justice les gens de l'industrie du transport. Pourquoi avez-vous mentionné ces 62 p. 100?

M. Gold : Ce chiffre est faux, parce que les oiseaux morts ne sont pas tous des oiseaux souillés aux hydrocarbures.

Le sénateur Hubley : C'est juste.

M. Gold : Ce n'était que les oiseaux dont plus de 75 p. 100 du corps était souillé et dont on pouvait évaluer les hydrocarbures, et ce chiffre de 62 p. 100 laisse entendre que tous les oiseaux étaient souillés. Le véritable chiffre est de 26 p. 100.

Le sénateur Hubley : Non.

M. Gold : Je vous le lis. Le véritable pourcentage d'oiseaux souillés aux hydrocarbures était de 26 p. 100, et non de 62 p. 100. Ce chiffre de 62 p. 100 semble beaucoup plus dramatique et beaucoup plus horrible. Ce peut être une erreur faite en toute bonne foi, mais en tout déférence, si vous voulez déclarer quel est le pourcentage d'oiseaux souillés aux hydrocarbures chaque année, vous devriez au moins prendre le bon chiffre. Selon ce que je lis dans cet article, ce chiffre n'était en réalité que d'un peu moins de 26 p. 100.

Le sénateur Spivak : Ce n'est pas la seule raison.

M. Gold : Je me fonde sur ce qui a été publié.

Le sénateur Hubley : On n'a réussi à retirer que 2,5 p. 100 des carcasses d'oiseaux souillés.

M. Gold : Je parlais de l'étude de Terre-Neuve.

Le sénateur Hubley : Oui, l'étude de Terre-Neuve a été faite par des scientifiques de l'Université Memorial.

M. Gold : Quoi qu'il en soit, le tribunal va analyser le dossier.

Le président : Nous demandons des avis juridiques à M. Gold.

M. Gold : Le tribunal va analyser la question à la lumière de l'article 1.

Le sénateur Hubley : Je me demande ce qui pourrait être « justifié fermement » selon vous.

M. Gold : Il existe une jurisprudence détaillée des analyses effectuées à la lumière de l'article 1.

Le sénateur Hubley : Merci, monsieur Gold.

M. Gold : Vous feriez tous d'excellents juges, aussi compétents que tous ceux que j'ai rencontrés.

Le sénateur Spivak : Je comprends la conversation qu'ont les juges dans les affaires concernant la Charte et comment ils tiennent compte de l'intérêt public. Vous avez bien raison, et ce serait la justification. Il faudrait que cette justification soit établie

situation. I have one question. Am I correct that you suggested to Senator Angus that it would be better if we were to leave out “persons?”

Mr. Gold: There is always a Charter issue when a liberty is at stake on a less-than-culpable mind. If you do not have people going off to jail, the courts are less concerned.

Senator Spivak: When Senator Angus asked you what we could do to change this, did you suggest that we omit “persons?”

Mr. Gold: I was responding to a question from the senator.

Senator Spivak: I understand. Was that your advice to the committee?

Senator Angus: Yes, it is.

Mr. Gold: If you wanted to Charter-proof it, eliminate the personal jeopardy.

Senator Spivak: That is not my question.

Senator Angus: It was my question and that was his answer.

Senator Spivak: I am not asking you the same question.

Senator Angus: You are trying to change it.

Senator Spivak: Mr. Gold, you are well aware that many directors of corporations are held personally responsible. Are you suggesting that in this proposed legislation, which speaks to control, we should not look at persons who are responsible for making decisions on those ships? That is my question, not how to make it Charter-proof.

Mr. Gold: First, that raises a quite separate issue. The formula that you have referenced has begun to appear in legislation over the last one and one-half decades. I recently encountered it in a GST prosecution. Do I like the wording? — absolutely not. Are there Charter issues with it? Absolutely yes. I have not come here briefed on those issues. However, to the extent that you try to impose constructive liability on people by virtue of their office or their status, absolutely there are Charter issues, and the courts have not begun to deal with them because they have not been raised. I was surprised at the breadth of the provision in the GST legislation to penalize human beings by virtue of their office in respect of non-payment of GST. It has been used rarely, if ever. That is one reason that these onerous provisions tend to survive — they are not used and so there is no opportunity for a Charter challenge. Yes, I am concerned. Certainly there are things to be said about imposing liability on people simply by virtue of their status or office as directors.

Senator Spivak: It is not simply a matter of the status. The point is that they have some control and are involved in decisions.

dans une affaire s’inscrivant dans un contexte maritime. J’ai une question. Ai-je bien compris que vous avez dit au sénateur Angus qu’il serait préférable que nous laissions tomber le mot « personnes »?

M. Gold : La Charte s’applique toujours lorsque la liberté d’un esprit moins que coupable est en jeu. Si personne n’est jeté en prison, les tribunaux sont moins embêtés.

Le sénateur Spivak : Lorsque le sénateur Angus vous a demandé comment nous pourrions changer cela, avez-vous laissé entendre que nous devrions omettre le mot « personnes »?

M. Gold : Je répondais à une question du sénateur.

Le sénateur Spivak : Je comprends. Est-ce que c’est ce que vous recommandez au comité?

Le sénateur Angus : Oui.

M. Gold : Si vous voulez prévenir tout recours à la Charte, éliminez tout risque personnel.

Le sénateur Spivak : Ce n’est pas ma question.

Le sénateur Angus : C’était ma question et c’était sa réponse.

Le sénateur Spivak : Je ne vous pose pas la même question.

Le sénateur Angus : Vous essayez de la changer.

Le sénateur Spivak : Monsieur Gold, vous savez très bien que beaucoup de présidents d’entreprise sont tenus personnellement responsables. Nous dites-vous que dans ce projet de loi, qui porte sur le pouvoir, nous ne devrions pas cibler les personnes qui sont responsables de prendre les décisions sur ces navires? C’est ma question. Je ne cherche pas à prévenir tout recours à la Charte.

M. Gold : D’abord, cela soulève une toute autre question. La formule que vous utilisez apparaît dans les lois depuis une bonne quinzaine d’années. J’ai l’ai vue récemment dans une poursuite sur la TPS. Est-ce que j’aime cette expression? Absolument pas. Y a-t-il des problèmes liés à la Charte qui en découlent? Oui, absolument. Je ne me suis pas documenté sur ces questions en particulier avant de venir ici. Cependant, dans la mesure où l’on essaie d’imposer une responsabilité constructive aux personnes en raison de leur titre ou de leur statut, il est absolument clair que la Charte peut s’appliquer, et les tribunaux ne se sont pas encore prononcés sur la question parce qu’elle n’a pas encore été soulevée. J’ai été étonné de l’étendue de la disposition contenue dans la loi sur la TPS pour pénaliser les êtres humains en raison de leur titre pour le non-paiement de la TPS. Cette disposition a été rarement utilisée, voire même jamais. C’est l’une des raisons pour lesquelles ces dispositions lourdes de conséquences survivent souvent : elles ne sont pas utilisées, donc il n’y a pas lieu de les contester à la lumière de la Charte. Oui, je suis inquiet. Il y a certainement des choses à dire sur le fait d’imposer une responsabilité à des personnes simplement en raison de leur statut ou de leur titre de directeur.

Le sénateur Spivak : Ce n’est pas simplement une question de statut. Le fait est que ces personnes ont un certain pouvoir et qu’elles participent aux décisions.

Mr. Gold: No. There is a difference between having control and exercising control. If you are condemning people who “have control” you are referencing their status or their office.

Senator Spivak: Then accountability has to do with the exercise of control not the fact that they are in positions of control. That is covered in the bill.

Mr. Gold: I did not come here briefed on that issue, with respect, senator.

Senator Spivak: At this time, you are not suggesting that we eliminate “persons.” Is that correct?

Mr. Gold: I am saying that if you eliminate the “persons,” it will make the legislation very Charter-happy.

Senator Spivak: That is different. Thank you.

Mr. Gold: That was a good cross-examination.

The Chairman: Mr. Gold, thank you for your time this evening.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 12, 2005

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-15, to amend the Migratory Birds Convention Act, 1994 and the Canadian Environmental Protection Act, 1999, met this day at 8:02 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chairman: Good morning, the meeting is called to order.

We have before us this morning the Minister of the Environment for consideration and questions with respect to Bill C-15. Accompanying the minister is Mr. Wendt, the chief of the Migratory Birds Convention; Ms. Waters, legal counsel; Mr. Hazra, the chief of prevention and recovery; and Ms. Dawson, the Associate Deputy Minister of Justice.

Also joining us at the table are Mr. Byron Wilfert, M.P., and other officials of the minister.

The purpose of the meeting is to ask the minister and his people questions having to do with Bill C-15. The minister has a cabinet meeting beginning at 9:00. I will be asking you to keep your questions concise so we can cover as much territory as possible. I will be asking us to allow the minister to leave at five minutes to nine.

I am assuming, minister, that you would like to say something to us first, so you have the floor.

M. Gold : Non. Il y a une différence entre le fait d'avoir du pouvoir et celui d'exercer des pouvoirs. Si l'on condamne les personnes qui « ont du pouvoir », on fait allusion à leur titre ou à leur statut.

Le sénateur Spivak : Alors, la responsabilité est liée à l'exercice du pouvoir et non au fait que ces personnes ont des postes de pouvoir. Le projet de loi en tient compte.

M. Gold : Je ne me suis pas documenté sur cette question avant de venir ici, madame le sénateur.

Le sénateur Spivak : Pour l'instant, vous ne proposez donc pas que nous éliminions le mot « personnes ». Est-ce exact?

M. Gold : Je dis que si vous éliminez le mot « personnes », cela rendra le projet de loi très respectueux de la Charte.

Le sénateur Spivak : C'est différent. Merci.

M. Gold : C'était un bon contre-interrogatoire.

Le président : Monsieur Gold, je vous remercie de votre temps de ce soir.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 12 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), se réunit aujourd'hui à 8 h 2 du matin, pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour, la séance est ouverte.

Nous recevons ce matin le ministre de l'Environnement pour notre étude du projet de loi C-15. Les personnes qui accompagnent le ministre sont M. Wendt, chef, Conservation des oiseaux migrateurs; Mme Waters, conseillère juridique; M. Hazra, chef, Prévention et rétablissement et Mme Dawson, la sous-ministre déléguée de la Justice.

M. Byron Wilfert, député, se trouve également à cette table, ainsi que d'autres collaborateurs du ministre.

Cette réunion doit nous permettre de poser des questions sur le projet de loi C-15 au ministre et aux personnes qui l'accompagnent. Le ministre doit participer à une réunion du Cabinet à 9 heures. Je vais vous demander de poser des questions aussi brèves que possible afin que nous puissions faire au maximum le tour du sujet. Nous laisserons le ministre partir à neuf heures moins cinq.

Je suppose, monsieur le ministre, que vous désirez commencer par une déclaration. Alors la parole est à vous.

[Translation]

Mr. Stéphane Dion, Minister of the Environment: Honourable senators, I am pleased to be here today to speak about Bill C-15, an Act to amend the Migratory Birds Convention Act, 1994 and the Canadian Environmental Protection Act. I shall be pleased to answer all the questions you will want to ask me afterwards.

[English]

I was encouraged to hear your supportive comments during the debate at second reading. It was clear to me that the goal of the bill, namely, to improve our ability to enforce these important environmental laws effectively is supported by the honourable senators. I would like to thank Senator Hubley for introducing the bill to the Senate. Many senators have worked hard on this bill and I thank them as well. The problem, as you know, is a striking one. Several among you have spoken eloquently to describe the seriousness of the problem, that hundreds of thousands of seabirds are killed every year in Canada's marine environment as a result of illegal discharges of bilge oil by ships passing through our waters. Oiled bird carcasses have been found on Canada's beaches for many years, but until recently, we were unable to understand how the numbers observed related to the actual quantity of birds killed. Not every dead bird ends up on the beach to be counted. Our current estimate of 300,000 birds killed off the coast of Newfoundland was based on scientific research published in respected, peer-reviewed scientific journals. Research is under way to describe the extent of the problem on Canada's West Coast. It is not an east-west issue. It exists in the West as well. Estimates are not yet available. It is already clear that the patterns of winds and currents bring few birds to our Pacific shores, and that is why the model developed for the East Coast cannot be applied directly. The model must be modified for the specific conditions that occur in the Pacific.

Given that the estimate of 300,000 birds represents a minimum for the East Coast, Newfoundland, it is likely that the numbers killed in Canada's waters are higher. It appears that all stakeholders agree that these wasteful deaths are unacceptable. It is a shame.

Now, for the cause: Why do some ships continue to disobey the rules? As the Americans said, it is money, and you know the next word after money. It is "economic." In 2003, the Maritime Transport Committee of the OECD produced a report that documents substantial savings for ships that ignore the oil pollution requirements. The report estimates, in U.S. currency, a range of \$50,000 to \$400,000 annually for ships without functioning oil treatment equipment to have their waste treated at shore. In the case of older ships, environmental compliance can

[Français]

M. Stéphane Dion, ministre de l'Environnement : Honorables sénateurs, je suis très heureux d'être ici aujourd'hui pour parler du projet de loi C-15, Loi modifiant la Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Il me fera plaisir de répondre à toutes les questions que vous voudrez me poser par la suite.

[Traduction]

J'ai trouvé très encourageant d'entendre vos commentaires positifs au cours du débat en deuxième lecture. J'ai pu constater que les honorables sénateurs appuyaient le but de cette mesure qui est de mieux nous permettre d'appliquer efficacement ces lois environnementales importantes. Je tiens à remercier le sénateur Hubley d'avoir présenté le projet de loi au Sénat. De nombreux sénateurs ont travaillé fort sur ce dossier et je les en remercie également. Comme vous le savez, il s'agit d'une situation alarmante. Plusieurs sénateurs ont parlé très éloquentement de la gravité du problème, des centaines de milliers d'oiseaux qui sont tués chaque année dans l'environnement marin du Canada à cause des eaux de cale mazoutées qui sont évacuées illégalement par des navires qui traversent nos eaux. Des carcasses d'oiseaux mazoutés sont trouvées sur les plages du Canada depuis de nombreuses années, mais jusqu'à récemment, nous n'arrivions pas à comprendre le rapport entre le nombre de ces carcasses et la quantité réelle d'oiseaux tués. Les oiseaux morts ne se retrouvent pas tous sur les plages. Nous estimons actuellement que 300 000 oiseaux sont tués au large des côtes de Terre-Neuve en nous basant sur les recherches publiées dans les revues scientifiques réputées. On effectue actuellement des recherches pour évaluer l'ampleur du problème sur la côte ouest du Canada. Le problème ne se limite pas à la côte est ou à la côte ouest. Il est présent sur les deux côtes. Nous n'avons pas encore d'estimations. Nous savons déjà que les vents et les courants apportent peu d'oiseaux sur notre littoral pacifique et c'est pourquoi le modèle mis au point pour la côte est ne peut pas être appliqué directement. Il faut modifier ce modèle pour tenir compte des conditions particulières qui règnent dans le Pacifique.

Étant donné que le chiffre de 300 000 oiseaux est une estimation minimum pour la côte est et Terre-Neuve, il est probable que le nombre d'oiseaux tués dans les eaux canadiennes est plus élevé. En fait, toutes les parties prenantes s'entendent à trouver la situation inacceptable et scandaleuse.

Pour ce qui est des causes : Pourquoi certains navires continuent-ils à enfreindre les règles? Comme le disent les Américains, c'est pour une question d'argent et vous savez quel est le mot qui suit le mot « argent ». C'est le mot « économie ». En 2003, le Comité du transport maritime de l'OCDE a publié un rapport montrant que le non respect des règles représente une économie importante pour les navires. Selon ce rapport, les navires qui ne sont pas équipés d'un dispositif de traitement des eaux mazoutées en état de marche doivent payer 50 000 \$ à

be even more expensive. Those operating in a discounted charter market can have costs of environmental compliance in the range of 11 to 15 per cent of revenue.

Although most ships operate cleanly and the outrageous behaviours are those of only a minority, costs explain why these minorities do not apply the law. The OECD report estimates that, worldwide, the annual illegal discharge of oil into oceans by ships carrying out routine operations amounts to over eight times the *Exxon Valdez* spill. Data that we have presented to the International Maritime Organization show that one of the worst places for this problem is the Atlantic coast of Canada, and this cannot continue.

Honourable senators, part of the problem is with ships that are not bound for Canadian ports but are in transit to or from the United States. The United States is an important ally in the effort to save the world's birds from oil pollution and part of MARPOL, the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships. They are cooperating with Canada on enforcement. When it comes to fines, they have been successful in many high-profile cases with penalties in the millions of dollars; but then in some ways, it creates an additional problem for us. As some know that the fines are much higher in the United States, they try to dump in Canada.

The strict approach of the United States becomes a problem for Canada when our fines lag behind. The Canadian fines have been much lower. It is our responsibility to ensure that the strictness of the United States' enforcement does not lead unscrupulous ship operators to dump their oil while passing through the Canadian exclusive economic zone.

[Translation]

Now that we have talked about the cause of the problem, let us talk about the solution. We must increase the probability that polluters will be caught and prosecuted successfully.

As many honourable senators have said, it is of little interest to vote laws that cannot be enforced. If there is no enforcement, those who violate the law are getting an unfair economic advantage and they are tarnishing the reputation of an honest industry. Yet, this is the present situation. Even if the MBCA, 1994 and CEPA already apply to oil spills in our exclusive

400 000 \$ par année pour faire traiter à terre leurs eaux de cale. Dans le cas des navires plus anciens, il peut être encore plus coûteux de respecter les exigences environnementales. Ces frais peuvent représenter 11 à 15 p. 100 des revenus dans un marché dominé par des transporteurs à rabais.

Même si la plupart des navires obéissent aux règles, et si ces comportements scandaleux sont ceux d'une minorité, les coûts expliquent pourquoi les minorités en question ne respectent pas la loi. Selon le rapport de l'OCDE, les déversements illégaux auxquels les navires se livrent régulièrement dans les océans du monde entier représentent chaque année plus de huit fois la nappe de pétrole déversée par l'*Exxon Valdez*. Les données que nous avons présentées à l'Organisation maritime internationale montrent qu'un des pires endroits au monde où sévit ce problème est la côte atlantique du Canada et cette situation ne peut pas continuer.

Honorables sénateurs, le problème est dû en partie non pas aux navires qui se rendent dans les ports canadiens, mais aux navires à destination ou en partance des États-Unis. Les États-Unis sont pour nous un allié important dans la lutte que nous menons pour sauver les oiseaux du monde de la pollution maritime et ils sont signataires de MARPOL, la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires. Ils coopèrent avec le Canada pour l'application de la Convention. Pour ce qui est des amendes, ils ont réussi, dans de nombreuses causes dont on a beaucoup parlé, à infliger des amendes de plusieurs millions de dollars, mais à certains égards, cela nous pose un problème supplémentaire. Sachant que les amendes sont beaucoup plus élevées aux États-Unis, certains préfèrent se délester de leurs eaux mazoutées au Canada.

La rigueur de la politique américaine pose un problème pour nous si nos amendes sont moins élevées. Les amendes canadiennes sont beaucoup plus faibles. Nous devons veiller à ce que la rigueur avec laquelle les États-Unis appliquent la loi ne conduise pas les exploitants de navire peu scrupuleux à se débarrasser de leurs déchets pétroliers lorsqu'ils traversent notre zone économique exclusive.

[Français]

Nous venons de voir la cause du problème; penchons-nous maintenant sur la solution. Il faut accroître la probabilité que les pollueurs soient attrapés et poursuivis avec succès.

Comme l'ont fait observer beaucoup de sénateurs, il y a peu d'intérêt à voter des lois qui ne peuvent être appliquées. Si l'on n'applique pas la loi, les navires responsables profitent d'un avantage économique injustifié et ternissent la réputation de toute une industrie honnête. C'est pourtant la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement. Même si la Loi de 1994 sur la

economic zone, they still do not give us the enforcement tools required to prosecute polluters successfully.

[English]

The solution should be stronger enforcement. It is what the law will do.

[Translation]

Here is what Bill C-15 is about: the power to enforce our laws in our exclusive economic zone; the right to hold vessels, their owners and their operators responsible for the implementation of the legislation; a due diligence responsibility for every person in control of the vessel; the power to direct and detain vessels found to be in contravention; minimum fines for vessels over 5 000 tonnes under the Migratory Birds Convention Act, 1994 and the allocation of these fines to the Environmental Damages Fund.

Honourable senators, the passage of Bill C-15 will guarantee that our enforcement actions will have a strong legal basis and will give us efficient tools whether these take the form of directions given by enforcement officers or prosecution of offenders in Canadian courts. The passage of Bill C-15 will be an important and necessary improvement of the present situation.

Some issues have been raised before your committee. My Department has prepared a response to the issues that have been referred to us and to me as Minister of the Environment. It concerns a series of letters comprising at least 25 single-spaced pages and I am sure that these questions have now been answered to your satisfaction. I would like to deal with three recurring themes, specifying: this Bill's conformity with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, its conformity with international conventions and the allocation by the government of the resources required for its implementation.

Bill C-15 establishes a duty of reasonable care. For example, it states that every master, chief engineer, owner and operator of a vessel must take reasonable care to ensure compliance.

As is usual in this kind of legislation, Bill C-15 establishes strict liability prohibitions. We have been told by some that this approach is contrary to the Charter's guarantee of the presumption of innocence. This is not the case.

There is nothing untoward in this bill. As proposed legislation drafted by the Department of Justice, Bill C-15 has been carefully crafted to allow prosecutions in conformance with the protection of integral rights guaranteed under the Charter. The result is that Bill C-15 creates a duty of reasonable care, but it also provides for

Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement s'applique déjà aux cas de déversement d'hydrocarbure dans les eaux de la zone économique exclusive, elle ne comporte pas de moyens d'application suffisants pour mener à bien une poursuite devant les tribunaux.

[Traduction]

La solution devrait être une application plus rigoureuse. C'est ce que fera la loi.

[Français]

Voici ce que nous donne le projet de loi C-15 : le pouvoir de faire appliquer les lois dans les zones économiques exclusives; le droit de tenir les navires, leurs propriétaires et leurs exploitants responsables du respect de la loi; un devoir de diligence raisonnable pour toute personne en contrôle du navire; le pouvoir de détenir tout navire en infraction et de lui donner des directives; des amendes minimums pour les navires de plus de cinq mille tonnes, en vertu de la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs; l'attribution de ces amendes au Fonds pour dommage à l'environnement.

L'adoption du projet de loi C-15, honorables sénateurs, garantira que nos actions d'application de la loi reposent sur des bases juridiques solides et qu'elles permettent la mise en œuvre de mesures efficaces, qu'il s'agisse d'ordres donnés par des agents de l'autorité ou de poursuites devant les tribunaux canadiens. L'adoption du projet de loi C-15 constituera une amélioration importante et nécessaire par rapport à la situation actuelle.

Certaines questions ont été soulevées devant votre comité. Pour répondre à celles qui nous ont été relayées et qui m'ont été relayées comme ministre de l'Environnement, mon ministère a préparé un document. Il s'agit d'une liste de lettres comprenant au moins 25 pages serrées, et je suis certain que ces questions ont maintenant été traitées à la satisfaction des sénateurs. J'aimerais élaborer sur trois thèmes récurrents, à savoir la conformité du projet de loi à la Charte canadienne des droits et libertés; le respect des conventions internationales et, enfin, l'accord par le gouvernement des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Le projet de loi C-15 crée l'obligation de faire preuve de la diligence voulue. Par exemple, il stipule que le capitaine, le mécanicien en chef, le propriétaire et l'exploitant du bâtiment doivent prendre les mesures voulues pour faire en sorte que la loi soit respectée.

Comme d'habitude dans ce genre de loi, le projet de loi C-15 crée des infractions de responsabilité stricte. Certains nous ont dit que c'était contraire au principe de la présomption d'innocence garanti dans la Charte. Ce n'est pas le cas.

Il n'y a rien d'anormal dans ce projet de loi. Le ministère de la Justice, l'a soigneusement libellé de façon à nous permettre de poursuivre les contrevenants, mais en protégeant les droits garantis par la Charte. Par conséquent, le projet de loi C-15 confère l'obligation de faire preuve de diligence

the defence of due diligence. In this way, negligence will not be ignored, while the rights of individuals are respected.

The real issue in this bill is the current law of the land and whether or not Bill C-15 conforms to it. Officials from the Department of Justice and the Minister of Justice himself have confirmed that it does.

Honourable senators, consider how many other laws would have to be changed if we accepted these arguments against using strict liability legislation. Certainly the Fisheries Act, the Endangered Species Act and so on would have to be changed.

We would tie our hands with very weak laws if we were to take a misleading interpretation of the law and the Charter of Rights.

[Translation]

Concerning international conventions, Bill C-15 has been written to ensure its conformity with Canada's international obligations under treaties on marine transportation and marine pollution.

However, the honourable senators have heard a number of concerns. It is particularly feared that Canadian agencies might go against our international commitments, that Canada might send at sea enforcement officers with no training and also that Canadian courts might make a ruling without taking international law into account.

Those fears are not justified. Canada respects its commitments and will continue to do so. Bill C-15 includes a sufficient number of mechanisms to guarantee the respect of our international commitments in any enforcement action against foreign vessels. Bill C-15 requires the authorization of the Attorney General of Canada for certain actions against a foreign vessel.

International law does not force us to limit the effects of Bill C-15 — and it would be shameful if it did — or prevent us from punishing reckless behaviours, or to abolish enforcement powers of Environment Canada officers against polluting vessels.

Honourable senators, as you may know, the European Union is preparing legislation that will have about the same effects as Bill C-15. We are going in the same direction according to international law and international morality.

In this context, the Secretary General of the International Chamber of Shipping told you that according to legal counsel in Brussels, there is no conflict between their legislation and the international legal obligations of MARPOL signatories.

raisonnable, mais il permet également d'invoquer la diligence raisonnable pour se défendre. De cette façon, nous punirons la négligence tout en respectant les droits individuels.

La véritable question que soulève ce projet de loi est celle de savoir s'il se conforme aux lois du pays. Les fonctionnaires du ministère de la Justice, et le ministre de la Justice lui-même, ont confirmé que tel était le cas.

Honorables sénateurs, si nous avons accepté les arguments s'opposant à la responsabilité stricte, il aurait fallu modifier de nombreuses autres lois. Il aurait notamment fallu modifier la Loi sur les pêches, la Loi sur les espèces en péril et plusieurs autres.

Si nous acceptions une interprétation trompeuse de la loi et de la Charte des droits, cela reviendrait à nous lier les mains avec des lois très faibles.

[Français]

S'agissant des conventions internationales, le projet de loi C-15 est libellé de manière à ce qu'il respecte les obligations internationales du Canada qui découlent des traités sur le transport maritime et la pollution marine.

Néanmoins, certaines craintes ont été communiquées aux sénateurs. On craindrait notamment que les organismes canadiens fassent fi de nos engagements en vertu des conventions internationales, que le Canada envoie des agents de l'autorité des navires sans aucune formation et que les cours canadiennes prennent des décisions sans tenir compte du droit international.

Ces craintes ne sont pas fondées. Le Canada respecte ses engagements et contribuera à les respecter. Le projet de loi C-15 comporte suffisamment de mécanismes qui garantissent la primauté de nos engagements internationaux dans toute action de l'application de la loi portant sur des navires étrangers. Ainsi, le projet de loi C-15 exige l'aval du procureur général du Canada pour certaines actions dirigées contre un navire étranger.

La législation internationale ne nous oblige en rien à restreindre les effets du projet de loi C-15 — ce serait d'ailleurs une honte si tel était le cas — ou à éliminer l'aptitude de la loi à sanctionner les comportements négligents, ou encore à abolir les pouvoirs d'intervention des agents de l'autorité d'Environnement Canada en matière de pollution par les navires.

Honorables sénateurs, vous savez que l'Union européenne prépare une législation qui aura sensiblement les mêmes effets que le projet de loi C-15. Nous allons dans la même direction, et ce en accord avec le droit international et la morale internationale.

Dans ce contexte, le secrétaire général de la Chambre internationale des transports maritimes vous a dit que les conseillers juridiques de Bruxelles affirment qu'il n'existe aucun conflit entre leur législation et les obligations juridiques internationales des signataires de MARPOL.

The International Chamber of Shipping has raised the same concerns in Europe and in Canada. Honourable senators, we are in good company with the European Union states. Canada is not the only country to think that we need stronger laws and that they can be implemented in conformity with international law.

Oiled birds are rarely seen in Canada's Arctic waters. This is because there is less shipping traffic in Arctic waters than on Canada's east and west coasts.

However, because Canada has asserted jurisdiction over many Arctic waters, claiming them as internal, the existing Migratory Birds Convention Act, 1994, can already be applied. Therefore, Bill C-15 represents little change to the regime already in place in the North.

I will ensure that federal resources will be available to enforce the MBCA and CEPA as amended and approved following passage of Bill C-15. I intend to reallocate a total of \$3 million from within the existing Environment Canada budget, which demonstrates I am serious about increasing enforcement efforts towards this important problem.

This total includes contributions to multi-departmental activities to improve our ability to catch those who violate the law. This will include more money for satellite surveillance, laboratories, and hiring and training of additional specialized officers. These officers will not work alone but in cooperation with our sister agency, Transport Canada, so that a strong and consistent regulatory approach is available to the Government of Canada.

[Translation]

The efficient implementation of the legislation requires careful cooperation between several federal organizations. The Minister of Environment will lead the implementation of the MBCA, 1994 and CEPA. The implementation of these laws already implies a high level of cooperation between federal departments and this cooperation will continue.

Environment Canada, Transport Canada and the Canadian Coast Guard are already cooperating to enforce Canada's legislation and arrest polluting ships in conformity with international law.

This interdepartmental cooperation will be reinforced with the passage of Bill C-15 which clarifies our enforcement approach in our exclusive economic zone. A memorandum of understanding will be prepared to that effect in order to clarify the procedure to follow in some specific circumstances.

La Chambre internationale des transports maritimes a évoqué les mêmes craintes en Europe et au Canada. Honorables sénateurs, nous sommes en bonne compagnie avec les États de l'Union européenne. Le Canada n'est pas le seul à penser que nous avons besoin de lois plus robustes et qu'elles peuvent être mises en œuvre en toute conformité avec le droit international.

On voit rarement des oiseaux mazoutés dans les eaux de l'Arctique canadien. C'est parce qu'il y a moins de circulation maritime dans les eaux de l'Arctique que sur la côte est et la côte ouest.

Toutefois, comme le Canada a affirmé sa souveraineté sur la plupart des eaux de l'Arctique, les revendiquant comme des eaux intérieures, il est déjà possible d'y appliquer la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Le projet de loi C-15 représente donc peu de changement par rapport au régime qui existe déjà dans le Nord.

Je veillerai à ce que nous disposions des ressources fédérales nécessaires pour appliquer la Convention et la LCPE telle qu'elle sera modifiée et approuvée suite à l'adoption du projet de loi C-15. J'ai l'intention de réaffecter un montant total de 3 millions de dollars que contient le budget actuel d'Environnement Canada, ce qui démontre que je désire vraiment renforcer les efforts visant à lutter contre ce grave problème.

Ce montant comprend une contribution à des activités entreprises dans divers ministères pour nous permettre d'attraper ceux qui enfreignent la loi. Cela comprend davantage d'argent pour la surveillance par satellite, les laboratoires ainsi que l'embauche et la formation d'agents spécialisés supplémentaires. Ces agents ne travailleront pas seuls, mais en collaboration avec Transports Canada, de façon à ce que le gouvernement canadien puisse déployer une stratégie d'application solide et cohérente.

[Français]

L'efficacité de l'application de la loi exige une collaboration soignée entre plusieurs organismes fédéraux. Le ministre de l'Environnement conservera toute autorité en ce qui concerne la mise en application de la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. L'application de ces lois entraîne déjà un niveau élevé de collaboration entre les ministères fédéraux et cette collaboration est appelée à durer.

Environnement Canada, Transports Canada et la Garde côtière canadienne collaborent déjà pour appliquer l'actuelle législation canadienne et, en conformité avec les lois internationales, arraisonner les navires pollueurs.

Cette collaboration interministérielle sera renforcée par l'adoption du projet de loi C-15 et par la clarté que ce dernier apporte en matière d'application des lois dans la zone économique exclusive du Canada. À cet effet, un protocole d'entente interministériel sera élaboré pour préciser les procédures à suivre dans certaines circonstances particulières.

As a member of the Canadian delegation to the International Maritime Organization, Environment Canada will continue to work with other departments in order to encourage the international community to implement sustainable practices for marine transportation and consider the protection of the environment as a world priority.

To conclude, I wish to underline that the main result of Bill C-15 is the elimination of any ambiguity concerning the operation of MBCA, 1994 and CEPA, and particularly as it concerns their implementation in Canada's EEZ.

Honourable senators, we are only lacking the appropriate tools to ensure the application of our laws. Without those tools, we are remiss in our duty to respect our commitments and responsibilities at the national and international level. I urge you to support Bill C-15 and help us to protect our migratory birds and marine resources for the benefit of future generations.

[English]

I am available to answer your questions. Together we will protect our birds.

The Chairman: Thank you, Minister Dion. Would any of your colleagues like to make remarks before we go to questions?

Ms. Mary Dawson, Associate Deputy Minister, Justice Canada: Thank you for inviting me to answer your questions and to say a few words about Bill C-15, which amends the MBCA and the CEPA.

It is a bill that addresses important issues and ensures that Canada can effectively protect its marine environment, as the minister has just said.

I understand you have heard from a number of other witnesses on this bill over the past few weeks. I gather that two areas of concern in particular have been raised; namely, whether the bill conforms with the Canadian Charter of Rights and Freedoms and whether it conforms with international law, and I propose to deal briefly with both of these issues.

I will turn first to the concerns that have been raised regarding the conformity of Bill C-15 with the international instruments.

Senator Angus: I am sorry to interrupt, but we have a time constraint. We understood that the Minister of the Environment would be speaking first, and we understand that Ms. Dawson is here in lieu of Minister Cotler. It seems to me that we are cutting into the minister's time. We will have a lot of time later to hear from the Department of Justice.

The Chairman: Ms. Dawson, will you be able to stay longer than the minister?

À titre de membre de la délégation du Canada auprès de l'Organisation maritime internationale, Environnement Canada continuera à travailler avec les autres ministères concernés pour continuer à inciter la communauté internationale à adopter des pratiques durables en matière de transport maritime et à faire de la protection de l'environnement une priorité à l'échelle planétaire.

En conclusion, j'insiste sur le fait que le principal intérêt du projet de loi C-15 est qu'il élimine toute ambiguïté au sujet du fonctionnement de la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, et ce notamment lors de leur mise en application dans la Zone économique exclusive du Canada.

Honorables sénateurs, il ne nous manque que les outils appropriés pour assurer le respect de nos lois existantes. Sans ces outils appropriés, nous manquons à notre devoir qui est de nous acquitter de nos engagements et de nos responsabilités au plan national et international. Je vous demande instamment d'appuyer le projet de loi C-15 et de nous aider ainsi à protéger les oiseaux migrateurs et les ressources marines du Canada à l'avantage des générations futures.

[Traduction]

Je suis prêt à répondre à vos questions. Ensemble, nous protégerons nos oiseaux.

Le président : Merci, monsieur le ministre. Un de vos collègues désire-t-il la parole avant que nous ne passions aux questions?

Mme Mary Dawson, sous-ministre adjointe, Justice Canada : Merci de m'avoir invitée à répondre à vos questions et à dire quelques mots au sujet du projet de loi C-15, qui modifie la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Ce projet de loi aborde des questions importantes et permet au Canada de protéger efficacement son environnement marin, comme le ministre vient de le dire.

Je crois qu'au cours des dernières semaines, vous avez entendu un certain nombre d'autres témoins au sujet de ce projet de loi. Je crois que deux grandes questions ont été soulevées, à savoir si le projet de loi se conforme à la Charte canadienne des droits et libertés et s'il se conforme au droit international. Je voudrais vous parler brièvement de ces deux questions.

Je parlerai d'abord des objections qui ont été soulevées au sujet de la conformité du projet de loi C-15 aux instruments internationaux.

Le sénateur Angus : Je regrette de vous interrompre, mais nous sommes limités par le temps. Nous avons cru comprendre que le ministre de l'Environnement parlerait en premier et que Mme Dawson est là pour remplacer le ministre, M. Cotler. J'ai l'impression que nous empiétons sur le temps du ministre. Nous aurons tout le temps, plus tard, d'entendre le point de vue du ministère de la Justice.

Le président : Madame Dawson, pourriez-vous rester plus longtemps que le ministre?

Ms. Dawson: I can stay a little longer. I have a commitment at 9:00, but I will accommodate the committee as necessary.

The Chairman: Does the committee agree that we should ask the minister to respond now?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Is that agreeable to you, minister?

Mr. Dion: Yes, but it is likely that many questions that honourable senators will ask will be from a legal perspective, and I will pass them on to Madame Dawson, who will likely respond by reading the remarks she was planning to make now.

The Chairman: The object is to get to questions while you are still here, minister.

Mr. Dion: I am at the disposal of the committee.

Senator Hubley: Good morning and thank you very much for coming.

A legal counsel who was asked to give an opinion on behalf of a marine organization said that the reverse onus is unconstitutional. He said that, most importantly, it is clear that the reverse onus for the defence of due diligence is incontrovertibly contrary to section 11(d) of the Charter's guarantee of the presumption of innocence. He said that, to survive, the reverse onus would have to be justified under section 1 of the Charter, and that in his opinion, that justification is not forthcoming. He concluded that the reverse onus is unconstitutional as contrary to the presumption of innocence guaranteed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Would you comment on that? It seems to be the crux of what we are dealing with here.

Mr. Dion: I will make a brief comment and, as I expected, the substance will be for Madame Dawson.

If that were true, we would not have the capacity to do a lot of things for the public good. If, when you are given a speeding ticket, you are able to say, "Prove that I was aware of what I was doing," what kind of protection would we have on our streets and roads?

Obviously that is not the view of the court. When an irregularity has been committed, it is the duty of the police to prove the commission, and it is for you to prove that you did not commit it in a reckless way. We have many laws like that. Most environmental laws are of this kind, otherwise we would not be able to protect the environment of Canada.

Ms. Dawson: I can expand on that a little, and I will refer to my notes because this is indeed what I was planning to deal with.

I will say first that I have left with the clerk a note from Minister Cotler that again provides his assurances that the bill conforms with the Charter. I would also like to assure you that every bill that is tabled in Parliament has been examined by the Department of Justice to ensure that its provisions are consistent with the Charter. By definition, any bill that the government tables has had that examination.

Mme Dawson : Je peux rester un peu plus longtemps. J'ai un engagement à 9 heures, mais je resterai si le comité le désire.

Le président : Le comité est-il d'accord pour que nous demandions au ministre de répondre maintenant?

Des voix : Oui.

Le président : Êtes-vous d'accord, monsieur le ministre?

M. Dion : Oui, mais comme il est probable qu'un bon nombre des questions des sénateurs auront une dimension juridique, je vais devoir demander à Mme Dawson d'y répondre, alors que la réponse à ces questions se trouve sans doute déjà dans le discours qu'elle comptait vous faire.

Le président : Notre but est de vous poser des questions pendant que vous êtes là, monsieur le ministre.

M. Dion : Je suis à la disposition du comité.

Le sénateur Hubley : Bonjour et merci beaucoup d'être venus.

Un conseiller juridique qui représentait une organisation maritime a déclaré que l'inversion de la charge de la preuve était anticonstitutionnelle. Mais surtout, il a dit que c'était tout à fait contraire à l'alinéa 11d) de la Charte qui garantit la présomption d'innocence. Il a ajouté que pour pouvoir être maintenue, l'inversion de la charge de la preuve devrait être justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte et qu'à son avis, cette justification n'était pas possible. Il a conclu que l'inversion de la charge de la preuve était anticonstitutionnelle parce qu'elle allait à l'encontre de la présomption d'innocence garantie par la Charte canadienne des droits et libertés.

Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez? Il semble que ce soit le principal problème auquel nous soyons confrontés.

M. Dion : Je vais faire un bref commentaire après quoi, comme je m'y attendais, ce sera à Mme Dawson de vous répondre.

Si c'était vrai, nous ne serions pas en mesure de faire un tas de choses dans l'intérêt public. Si vous pouviez dire, lorsque vous recevez une contravention pour excès de vitesse : « Prouvez que je savais ce que je faisais » quel genre de protection aurions-nous dans nos rues et sur nos routes?

Ce n'est évidemment pas l'opinion des tribunaux. Lorsqu'une irrégularité a été commise, la police doit prouver qu'il y a eu infraction et c'est à vous de prouver que vous ne l'avez pas commise par négligence. Nous avons de nombreuses lois de ce genre. La plupart des lois environnementales reposent sur ce principe, car sinon nous ne pourrions pas protéger l'environnement du Canada.

Mme Dawson : Je pourrais compléter cette réponse, mais je vais me reporter à mes notes, car c'est le sujet que je comptais aborder.

Je dirais d'abord que j'ai remis au greffier un message de M. Cotler confirmant que le projet de loi se conforme à la Charte. Je tiens également à vous assurer que chacun des projets de loi qui sont déposés au Parlement ont été examinés par le ministère de la Justice pour vérifier que ses dispositions sont conformes à la Charte. Par définition, tout projet de loi que dépose le gouvernement a fait l'objet de cet examen.

There have been, as you say, some concerns raised by witnesses about the offences violating the Charter because they are strict liability offences. Strict liability offences generally require the Crown to prove beyond a reasonable doubt that a person, entity, et cetera, has committed the prohibited act; in this case, deposited a harmful substance into an area frequented by migratory birds or disposed of a substance at sea without permission.

Once this has been proven, the accused is required to establish, on a balance of probabilities, that he or she was duly diligent in trying to avoid the commission of the prohibited act. The due diligence defence may or may not be written into legislation.

Strict liability offences lie between *mens rea* offences and absolute liability offences. Because of the stigma associated with true crimes, *mens rea* offences — those generally but not exclusively contained in the Criminal Code — it is required that the courts find a higher degree of moral culpability in order to found a conviction. Under the law you must show that persons intended to commit the prohibited act, that they knowingly committed it, or that they were wilfully blind as to its occurrence.

On the other end of the spectrum, absolute liability offences are those that also require no proof of moral culpability and for which the due diligence defence is not available. They cannot be punished by imprisonment and are generally employed for the prosecution of more routine infractions.

Strict liability offences lie in the middle ground. They are the typical tool used in both federal and provincial legislation in Canada to enforce public welfare regulatory regimes. These include areas such as environmental protection, health and safety standards, food and drug standards and securities regulations. They are ubiquitous in federal and provincial regulatory statutes, both explicitly and implicitly. Where the due diligence defence has not been included in legislation but, where a violation may be punished by imprisonment, the courts have read this defence into legislation. Therefore, even with imprisonment as punishment, you can have a strict liability offence, and we have some case law to that effect. An example would be the offences that currently exist in the Migratory Birds Convention Act, 1994. These offences have been in force since 1948.

I have provided the committee with a list of some federal legislation in force today — and that is only the federal legislation — that explicitly contains a due diligence provision. You will see that it is a number of pages long.

The landmark case relating to strict liability offences is called *R. v. Sault Ste. Marie*. That was an environmental case involving a pollution provision not unlike the one being dealt with in Bill C-15. The Supreme Court of Canada held that the correct

Comme vous l'avez dit, des témoins ont fait valoir que les infractions violaient la Charte parce qu'il s'agissait d'infractions de responsabilité stricte. En général, ces infractions exigent que la Couronne prouve hors de tout doute raisonnable qu'une personne, une entité, etc., a commis l'acte prohibé et, dans ce cas, a déposé une substance nocive dans une zone fréquentée par les oiseaux migrateurs ou a rejeté une substance en mer sans autorisation.

Une fois que l'infraction a été prouvée, l'accusé doit établir, selon la prépondérance des probabilités, qu'il a fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter de commettre l'acte prohibé. Cette défense est parfois inscrite dans la loi, mais pas toujours.

Les infractions de responsabilité stricte se situent entre les infractions exigeant la *mens rea* et les infractions de responsabilité absolue. Compte tenu des graves conséquences qu'entraînent les crimes véritables, c'est-à-dire les infractions commises avec une intention coupable — celle qui sont visées par le Code criminel, mais pas exclusivement — les tribunaux doivent conclure à un haut degré de culpabilité morale pour prononcer un verdict de culpabilité. La loi exige que l'on démontre que l'accusé avait l'intention de commettre l'acte prohibé, qu'il l'a commis sciemment ou qu'il a volontairement fermé les yeux lorsqu'il a été commis.

Par contre, les infractions de responsabilité absolue sont celles qui n'exigent aucune preuve de culpabilité morale et pour lesquelles l'accusé ne peut pas invoquer la diligence raisonnable pour sa défense. Ces infractions ne sont pas punissables d'une peine d'emprisonnement et servent généralement à poursuivre les délits plus courants.

Les infractions de responsabilité stricte se situent entre les deux. C'est l'instrument généralement utilisé dans la législation canadienne, tant au niveau fédéral que provincial, pour faire appliquer les régimes de réglementation dans l'intérêt public. Il s'agit de domaines comme la protection de l'environnement, les normes de santé et de sécurité, les normes sur les aliments et drogues ainsi que la réglementation des valeurs mobilières. On retrouve ces infractions dans les lois réglementaires fédérales et provinciales, tant de façon explicite qu'implicite. Lorsqu'une loi ne prévoit pas la défense de la diligence raisonnable, si une infraction est punissable d'emprisonnement, les tribunaux partent du principe que la loi comprend ce moyen de défense. Par conséquent, même si l'emprisonnement fait partie des peines prévues, vous pouvez avoir une infraction de responsabilité stricte et il existe une certaine jurisprudence à cet effet. À titre d'exemple, je citerais les infractions que prévoit actuellement la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Ces infractions sont en vigueur depuis 1948.

J'ai remis au comité une liste des lois fédérales en vigueur — et il s'agit seulement de la législation fédérale — qui contiennent explicitement une disposition de diligence raisonnable. Vous verrez qu'il y en a plusieurs pages.

La cause type concernant les infractions à responsabilité stricte est celle de *La Reine c. Sault Ste. Marie*. Il s'agissait d'une cause environnementale portant sur une infraction à des dispositions qui s'apparentaient à celles du projet de loi C-15. La Cour

approach in public welfare offences such as the ones contained in Bill C-15 is to relieve the Crown of the burden of proving *mens rea* because it is virtually impossible in most regulatory cases to prove wrongful intention.

The case was argued prior to the passage of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982, but post-Charter we have further jurisprudence. The leading authority on due diligence offences in public welfare or regulatory statutes is the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Wholesale Travel*. This case effectively constitutionalized, under the Charter, the rationale of the *Sault Ste. Marie* case. The generally accepted interpretation of *Wholesale Travel* is that regulatory offences punishable by imprisonment may constitutionally rely on a reverse onus due diligence defence as the minimum fault requirement to found conviction.

The court's reasons lay down very general principles in this regard.

It is not a narrow decision and it is not based on the particular facts in an unusual statute.

It is important to note that what was challenged before the court in *Wholesale Travel* was the strict liability offence of misleading advertising in the Competition Act. That statute governs everyone engaged in business across the country. The statute provided for a potential five-year prison sentence. If Bill C-15 is enacted, by comparison, the maximum prison term will be three years for strict liability offences. I understand it has been argued before this committee that because only three of nine judges in *Wholesale Travel* actually found the use of strict liability to be justifiable under section 1 of the Charter, while the other two judges in the majority did not even find an infringement of 11(d) — there is a two-stage activity under the Charter and two judges found they did not have to get into a discussion of section 1 — presumably the law was unsettled. I find that this position is really quite untenable.

A year after *Wholesale Travel*, there was another case called *R. v. Rube*, a unanimous Supreme Court of Canada decision, in a cursory oral judgment from the bench, which read into the Food and Drug Act a due diligence defence in order to assure its Charter compliance.

Finally, in *R. v. Hydro Quebec*, a 1997 case, the majority of the Supreme Court made reference to *Wholesale Travel* again and to *Rube* as the law of the land on the appropriate fault element for regulatory offences. In all three of these cases, the Supreme Court had before it laws that included imprisonment as a penalty.

The court has shown no indication that it is backing away from its conclusions in *Wholesale Travel*, that strict liability is a Charter-consistent tool for use in public welfare statutes such as the MBCA. It is recognized by most judges that the use of due diligence in regulatory offences likely infringes section 11(d) so as to require justification pursuant to section 1. Any such

suprême du Canada a jugé que pour les infractions contre l'intérêt public comme celles que prévoit le projet de loi C-15, la Couronne n'a pas à prouver l'intention coupable étant donné que c'est pratiquement impossible dans la plupart des cas de ce genre.

Cette cause a été défendue avant l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, en 1982, mais il y a également une jurisprudence postérieure à la Charte. La cause qui fait autorité en ce qui concerne la diligence raisonnable dans les cas d'infractions contre l'intérêt public ou les lois de réglementation est l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans *La Reine c. Wholesale Travel*. En fait, cette cause a constitutionnalisé en vertu de la Charte le raisonnement suivi dans l'affaire *Sault Ste. Marie*. L'interprétation généralement acceptée de l'arrêt rendu dans *Wholesale Travel* est que, pour une infraction réglementaire punissable d'une peine de prison, l'inversion de la charge de la preuve en ce qui concerne la défense de diligence raisonnable peut satisfaire à l'exigence minimale en matière de faute sans aller à l'encontre de la Constitution.

Les arguments de la Cour suprême énoncent des principes très généraux à cet égard.

Ce n'est pas une décision étroite et elle ne se fonde pas sur les faits particuliers d'une loi inhabituelle.

Je crois important de souligner que ce qui était contesté devant la Cour dans l'affaire *Wholesale Travel*, c'était qu'une infraction de publicité trompeuse aux termes de la Loi sur la concurrence constituait une infraction de responsabilité stricte. Cette loi, qui régit tous ceux qui font du commerce au Canada, prévoyait une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans. Si le projet de loi C-15 est adopté, à titre de comparaison, la peine de prison maximale sera de trois ans pour les infractions de responsabilité stricte. Je sais qu'on a fait valoir devant le comité qu'étant donné que dans la cause *Wholesale Travel*, seulement trois des neuf juges ont estimé que la responsabilité stricte n'était pas contraire à l'article 1 de la Charte tandis que les deux autres juges majoritaires n'ont même pas conclu à une violation de l'alinéa 11(d) et que les juges ont estimé qu'il n'était même pas nécessaire de discuter de l'article 1, la question n'a pas vraiment été réglée. Cette opinion ne me paraît pas vraiment défendable.

Un an après *Wholesale Travel*, il y a eu une autre cause, *La Reine c. Rube*, sur laquelle la Cour suprême du Canada a rendu, verbalement, une décision unanime dans laquelle elle considérait que la Loi sur les aliments et drogues devait contenir implicitement une défense de diligence raisonnable pour être conforme à la Charte.

Enfin, dans *La Reine c. Hydro-Québec*, en 1997, la majorité des juges de la Cour suprême se sont de nouveau référés aux arrêts *Wholesale Travel* et *Rube* en ce qui concerne la faute à établir pour les infractions réglementaires. Dans ces trois cas, la Cour suprême était saisie de lois qui prévoyaient une peine de prison.

La Cour ne s'est pas écartée des conclusions qu'elle avait tirées dans *Wholesale Travel*, à savoir que des lois dans l'intérêt public comme la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs peuvent prévoir des infractions de responsabilité stricte sans être contraires à la Charte. La plupart des juges reconnaissent qu'en ce qui concerne les infractions réglementaires

justification has to meet the stringent test originally laid down by the Supreme Court in *Oakes*, and this legislation, like the other legislation, has been found to do so, in our opinion.

Senator Spivak: The argument made by the lawyer who came before us, and he is a criminal lawyer, I have to say, was that even though the section 11(d) in the case of *Wholesale Travel* was saved by section 1, that does not make it constitutional because it is the law of the land. He says that it is unconstitutional, and saving it does not make it so. That was his first argument.

I am just trying to clarify it in my mind. You have raised the cases where you say that this is the precedent.

Second, he says there is no justification. You have to justify the reverse onus, and no justification has been shown.

The third issue, which we heard in another presentation, was that the Migratory Birds Convention Act and the CEPA are not comprehensive bodies of regulations. They are very narrow, so this does not apply. Those are the three major arguments that we have been given. I want you to comment.

You have answered some of it by saying there is justification, a precedent for justification.

Hon. Stéphane Dion: I prefer to not comment. I will leave the cold legal expert to answer.

The Chairman: Ms. Dawson, in the context of answering that question, representation was made to us that the seven-to-two decision of the judges, having to do with the contravention of 11(d), constitutes a precedent in and of itself. Notwithstanding that, others have found that the infringement was saved by section 1. We would like to hear part of that.

Senator Spivak: That is exactly the point.

Ms. Dawson: I find the comments quite unusual. First of all, section 1 is just as much part of the Charter as the rest of the provisions. I do not follow how anybody can say that even though it is okay under section 1, it still contravenes the Charter. That is simply not the case.

On the other argumentations, on the justification, I am not quite sure. You do not get to the justification until you get into court, and then you establish what your justification is. We have actually referred to a number of reasons why the strict liability approach is appropriate in these kinds of cases.

Senator Spivak: It was suggested to us that there is no record of any actual justification of due diligence, reverse onus, in any maritime cases.

Ms. Dawson: That there have not been any cases yet? That is probably because people accept the law; it makes sense. If there are no cases coming up against us, I cannot see why that is a problem.

l'obligation de faire preuve de diligence raisonnable contrevient probablement à l'alinéa 11d) de la Charte et que ce doit donc être justifié en vertu de l'article 1. Toute justification de ce genre doit remplir le critère très strict établi au départ par la Cour suprême dans *Oakes* et nous estimons que ce projet de loi, comme toutes les autres lois, est conforme à ce critère.

Le sénateur Spivak : L'avocat qui a comparu devant nous et qui, je le précise, est un avocat criminaliste, a fait valoir que même si l'alinéa 11d) a été sauvé par l'article 1 dans le cas de *Wholesale Travel*, cela ne veut pas dire que ce soit constitutionnel. Il dit que c'est anticonstitutionnel dans tous les cas de figure. Tel était son premier argument.

J'essaie seulement d'y voir plus clair. Vous avez cité les causes qui établissent des précédents, selon vous.

Deuxièmement, cet avocat a dit qu'il n'y avait aucune justification. Vous devez justifier l'inversion du fardeau de la preuve, mais aucune justification n'a été donnée.

Le troisième argument que nous avons entendu au cours d'un autre témoignage était que la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la LCPE ne sont pas des réglementations générales. Comme elles ont une portée très étroite, cela ne s'applique pas. Tels sont les trois principaux arguments que nous avons entendus. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

Vous avez répondu en partie en disant qu'il y a une justification, un précédent pour cette justification.

L'honorable Stéphane Dion : Je préfère laisser notre juriste répondre à cela.

Le président : Madame Dawson, en ce qui concerne la réponse à cette question, on nous a dit que la décision rendue par sept juges contre deux en ce qui concerne la contravention à l'alinéa 11d) constitue un précédent en soi. Néanmoins, les autres juges ont estimé que cette contravention était justifiée en vertu de l'article premier. C'est cette partie qui nous intéresse.

Le sénateur Spivak : Exactement.

Mme Dawson : Ces commentaires me paraissent plutôt inhabituels. Premièrement, l'article premier fait autant partie de la Charte que les autres dispositions. Je ne vois pas comment quelqu'un peut dire que c'est contraire à la Charte même si l'article 1 le permet. Ce n'est tout simplement pas le cas.

En ce qui concerne les autres arguments concernant la justification, je ne sais pas exactement. Vous n'en arrivez pas à la justification avant d'aller devant les tribunaux et c'est alors que vous établissez votre justification. Nous avons cité un certain nombre de raisons pour lesquelles la responsabilité stricte est acceptable dans ce genre de cas.

Le sénateur Spivak : On nous a dit qu'il n'y avait aucun dossier faisant état d'une justification de la diligence raisonnable, de l'inversion du fardeau de la preuve dans une cause maritime.

Mme Dawson : Il n'y a pas encore eu de causes de ce genre? C'est probablement parce que les gens acceptent la loi; c'est logique. Si aucune cause n'est portée contre nous, je ne vois pas pourquoi ce serait un problème.

Senator Spivak: The third issue was that the previous cases were based on a comprehensive body of regulations, and that neither the MBCA nor the CEPA is that. You cannot apply that.

Ms. Dawson: If you take a look at the list we left with you, you will see many statutes that are similar in nature to the one we are dealing with now. That is not a test that we need to worry about. It applies in many specific regulatory statutes.

Senator Milne: Including marine statutes?

The Chairman: All senators have that list. It was distributed this morning.

Senator Christensen: You have read the evidence that we have been hearing and the questions that have been raised, and you have addressed many of them. In looking at the list of legislation that contains provisions around due diligence, one of the arguments that we heard was that we were mixing oranges and apples here. We were dealing with environmental law and the law of the sea. There is a big difference. You cannot get into that. Look at the list we already have. We have the Canada Shipping Act, the Canada Transport Act. There are at least five of them here that would certainly be comparable to what we are trying to do, including the Fisheries Act, the International Boundary Waters Treaty Act, the Marine Transportation Security Act. Those are not specifically environmental, so we already have this provision. We are not mixing apples and oranges, as I see it.

Do you want to comment on that? I have another clarification.

Ms. Dawson: I do not know what else I can add. I find it strange to hear these arguments because it is the practice in this kind of legislation to have a strict liability clause.

Senator Christensen: Do we have other case law? *Sault Ste. Marie* and *Wholesale Travel* are the two pieces of jurisprudence that are brought forward continuously. Do we have case law on the other acts whereby they have been tested?

Ms. Dawson: I do not believe there is much case law on this issue because it is accepted.

Senator Christensen: I thought there were three post-Charter cases?

Ms. Dawson: There is *R v. Rube*, which I mentioned. There is *Wholesale Travel*. I have some Charter experts behind me; they may have a few more names. There is not much else. It has been fairly well accepted.

Senator Christensen: The other argument we have been hearing, one of the reasons that we get more dumps in our waters than they do in the U.S., is the U.S. has stricter laws and in Canada we have less enforcement and smaller fines.

Le sénateur Spivak : Le troisième argument était que les causes précédentes se fondaient sur une série complète de règlements, ce que ne sont pas la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs ou la LCPE. Vous ne pouvez pas y appliquer ces décisions.

Mme Dawson : Si vous examinez la liste que nous vous avons remise, vous y trouverez de nombreuses lois semblables à celle dont vous êtes saisis. Ce n'est pas un critère dont nous avons à nous inquiéter. Cela s'applique à de nombreuses lois de réglementation.

Le sénateur Milne : Y compris des lois maritimes?

Le président : Tous les sénateurs ont cette liste. Elle a été distribuée ce matin.

Le sénateur Christensen : Vous avez lu les témoignages que nous avons entendus et les questions qui ont été soulevées et vous avez répondu à un grand nombre d'entre elles. Si j'examine la liste de lois contenant des dispositions relatives à la diligence raisonnable, l'un des arguments que nous avons entendus était qu'on mélangeait des pommes et des oranges. Il est question du droit environnemental et du droit de la mer. Ce n'est pas du tout la même chose. Examinez la liste que nous avons déjà. Il y a la Loi sur la marine marchande du Canada, la Loi sur les transports au Canada. Il y a au moins cinq lois qui se comparent à celle-ci, y compris la Loi sur les pêches, la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales, la Loi sur la sûreté du transport maritime. Ce ne sont pas des lois environnementales et nous avons donc déjà ces dispositions. D'après ce que je peux voir, nous ne mélangeons pas les pommes et les oranges.

Avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet? J'aurais une autre précision à vous demander.

Mme Dawson : Je ne vois pas ce que je pourrais ajouter. Je trouve ces arguments plutôt bizarres, car il est habituel d'avoir une clause de responsabilité stricte dans ce genre de loi.

Le sénateur Christensen : Y a-t-il d'autres précédents? *Sault Ste. Marie* et *Wholesale Travel* sont les deux précédents qui sont régulièrement invoqués. Y a-t-il d'autres lois qui ont fait jurisprudence?

Mme Dawson : Je ne crois pas qu'il y ait une jurisprudence importante à ce sujet étant donné que c'est un principe accepté.

Le sénateur Christensen : Je pensais qu'il y avait trois causes postérieures à la Charte?

Mme Dawson : Il y a *La Reine c. Rube*, que j'ai mentionnée, ainsi que *Wholesale Travel*. Les experts de la Charte qui sont derrière moi auront peut-être d'autres causes à vous citer. Il n'y a pas grand-chose d'autre. C'est un principe assez bien accepté.

Le sénateur Christensen : Nous avons également entendu dire qu'une des raisons pour lesquelles on déverse davantage d'hydrocarbures dans nos eaux que dans les eaux américaines, c'est parce que les États-Unis ont des lois plus rigoureuses et qu'au Canada le contrôle est moins serré et les amendes sont moins élevées.

The U.S. is not a signatory to UNCLOS. That is why they can do it. We are a signatory to it; therefore, we cannot.

Ms. Dawson: I cannot comment further. Behind me is Jason Reiskind, who is an expert in international law. He could perhaps add something. However, I think you have stated it correctly.

Senator Christensen: Why can we not increase our penalties?

Ms. Dawson: I will hand it over to Mr. Reiskind.

Senator Christensen: The argument is that we would be infringing on international agreements.

Mr. Jason Reiskind, Counsel, International Law Section, Justice Canada: The U.S. takes the position that many, if not most, aspects of the Law of the Sea have become customary law and, therefore, they do their best to meet just about all the provisions. That is not a key distinction. It is simply that their courts have managed to impose higher fines.

The Europeans are planning directives to ensure the availability of a consistently high fine throughout Europe. Just about all of Europe is a party to the Law of the Sea as well.

Senator Christensen: To try to simplify my question, the implication was that because we are signatories, we cannot meet the same standards the U.S. has set. We are prevented because of the agreements we have.

Mr. Reiskind: No, I do not believe that is the case. As the minister mentioned, this effort is to increase the fines and tighten the penalties. I do not believe that that is a reason there may have been differences in the past between Canada and the U.S.

Mr. Dion: It would be a shame if it were the case that, when you decide to work with other countries, you cannot protect your birds. I hope no senator is suggesting that. It has been written in UNCLOS that there may be more than one penalty for wilful and serious acts of pollution in the territorial seas. Now it will be known that in Canada, if you touch our birds, it will be considered a serious act of pollution. It will be for you to justify your act. Once it is proven you have done it, it is up to you to justify why you have done it. It is the way every environmental law that I know of works. Otherwise, we cannot protect our environment. It would be morally shameful. If you pollute, you must justify why.

Senator Christensen: I am just trying to get clarification from the environmental people. We are fine within our 12-mile limit, but once we get into the EEZ sector we run into a problem because we have an imprisonment requirement as part of our penalties that would apply to international ships.

Les États-Unis ne sont pas signataire de la Conférence sur le droit de la mer. Voilà pourquoi ils peuvent le faire. Comme nous en sommes signataires, nous ne le pouvons pas.

Mme Dawson : Je ne peux rien ajouter. J'ai à côté de moi Jason Reiskind, qui est un expert en droit international. Il pourrait peut-être ajouter quelque chose. Je crois toutefois que vous avez bien énoncé le problème.

Le sénateur Christensen : Pourquoi ne pouvons-nous pas alourdir nos sanctions?

Mme Dawson : Je vais laisser M. Reiskind vous répondre.

Le sénateur Christensen : Apparemment, ce serait contraire aux accords internationaux.

M. Jason Reiskind, avocat-conseil, Section du droit international, Justice Canada : Les États-Unis considèrent qu'un grand nombre d'aspects, sinon la plupart, du droit de la mer font maintenant partie du droit coutumier et font donc de leur mieux pour en respecter à peu près toutes les dispositions. Ce n'est pas une distinction importante. C'est simplement que leurs tribunaux ont réussi à imposer des amendes plus lourdes.

Les Européens prévoient d'émettre des directives pour qu'une amende élevée soit imposée uniformément dans toute l'Europe. À peu près tous les pays européens sont également signataires de la Convention sur le droit de la mer.

Le sénateur Christensen : Pour essayer de simplifier ma question, on a laissé entendre qu'étant signataires de la Convention, nous ne pouvions pas appliquer les mêmes normes que les États-Unis. Ce sont les accords que nous avons signés qui nous en empêchent.

M. Reiskind : Non, je ne crois pas que ce soit le cas. Comme le ministre l'a mentionné, cette mesure vise à augmenter les amendes et à alourdir les sanctions. Je ne crois pas que ce soit la raison pour laquelle il y a eu par le passé des différences entre le Canada et les États-Unis.

M. Dion : Il serait scandaleux que vous ne puissiez pas protéger vos oiseaux lorsque vous décidez de coopérer avec les autres pays. J'espère qu'aucun sénateur ne suggère une chose pareille. UNCLOS stipule bien qu'il peut y avoir plus qu'une sanction contre les actes graves et délibérés de pollution dans les eaux territoriales. On saura désormais que si vous faites du tort à nos oiseaux, ce sera considéré comme un acte grave de pollution. Ce sera à vous de justifier votre acte. Une fois qu'il aura été prouvé que vous avez commis cet acte, ce sera à vous de le justifier. À ma connaissance, c'est ainsi que fonctionnent toutes les lois environnementales. Autrement, nous ne pouvons pas protéger notre environnement. Ce serait moralement indéfendable. Si vous polluez, vous devez justifier votre acte.

Le sénateur Christensen : J'essaie seulement d'obtenir des éclaircissements des spécialistes de l'environnement. Tout va très bien dans notre limite de 12 milles, mais nous avons un problème dans notre ZEE du fait que les dispositions qui s'appliqueraient aux navires internationaux comprennent une peine de prison.

As I see it, the minister and/or the Attorney General must become involved at that point. That would be, I will not say protection, but a way to deal with that.

Ms. Dawson: I believe that is the case, but Mr. Reiskind might elaborate further.

Mr. Reiskind: Yes, that is correct. The provisions in the bill that require the consent of the Attorney General before an arrest or a redirection of a foreign ship is made in the exclusive economic zone are to ensure that we are complying with the Law of the Sea provisions that do not allow for imprisonment for pollution alone.

The Chairman: Just so we are sure we have answered Senator Christensen's question, part of the reservation that we heard — Mr. Reiskind might want to speak on this — is on the section of UNCLOS to which the minister has just referred in which he has described the nature of the offence. That same section of UNCLOS indicates that, unless you reach that kind of proof of culpability, of a serious and wilful breach, you may not impose penalties other than monetary ones. We have ratified UNCLOS. This bill before us reads otherwise. That is the nature of the question.

Mr. Dion: That is why the law gives guidelines on considering the risk of harm, whether the offender was found to have committed the offence intentionally, recklessly, inadvertently or through negligence, whether the offender received any benefit or advantage, and the history of compliance by the alleged offender. The law will not be blinded. It will have to take these facts into account. When the investigation has been done in a rigorous way, there will be grave consequences for the polluter.

[Translation]

Senator Massicotte: My questions will deal with education and information. Why does this bill only apply to birds and not to polluters? Why do we have to prove that migratory birds have been harmed?

Mr. Dion: There are already measures that apply to pollution in general. We also had measures for birds, but not the implementation instruments that this bill will give us.

Senator Massicotte: Clause 13.1 provides for a maximum fine of \$1 million. Why this amount when damages could reach \$5 millions or \$10 millions?

Mr. Dion: I was ready to go higher, but I will leave our expert to explain why we have set that timid penalty.

[English]

Mr. Stephen Wendt, Chief, Migratory Birds Convention, Environment Canada: The maximum fine in the bill is \$1 million, but there are provisions for additional fines in certain cases. For example, if the offence continues over more than one day, the fine can be increased with each day of the

D'après ce que je peux voir, il faut alors que le ministre ou le procureur général intervienne. Ce serait, peut-être pas une protection, mais un moyen de régler le problème.

Mme Dawson : Je crois que c'est le cas, mais M. Reiskind pourra peut-être vous en dire plus.

M. Reiskind : Oui, c'est exact. Les dispositions du projet de loi qui prévoient que le procureur général doit donner son consentement avant qu'un navire étranger qui se trouve dans une zone économique exclusive puisse être arraisonné ou redirigé visent à faire en sorte que nous nous conformions aux dispositions du droit de la mer qui ne permettent pas d'imposer une peine de prison uniquement en cas de pollution.

Le président : Pour être certain que le sénateur Christensen a bien obtenu réponse à sa question, les objections que nous avons entendues — et M. Reiskind pourra peut-être répondre à cela — portaient sur les éléments d'UNCLOS dont le ministre vient de parler, à propos de la nature de l'infraction. Ce même article de la Convention porte qu'à moins de pouvoir prouver qu'une violation grave et délibérée a été commise, vous ne pouvez pas imposer des sanctions autres que monétaires. Nous avons ratifié UNCLOS. Ce projet de loi prévoit une disposition contraire. Voilà la question.

M. Dion : C'est pourquoi la loi demande que l'on examine le risque de dommages, si le contrevenant a agi de façon délibérée, avec témérité, par inadvertance ou par négligence, s'il a obtenu un avantage quelconque et quels sont ses antécédents. La loi ne sera pas aveugle. Elle tiendra compte de tous ces faits. Lorsque l'enquête aura été menée de façon rigoureuse, le pollueur sera passible de lourdes sanctions.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Mes questions seront plutôt relatives à l'éducation et à l'information. Pourquoi le projet de loi est-il seulement pour les oiseaux et non pour les personnes qui polluent les eaux ? Pourquoi faut-il montrer qu'il y a eu dommage aux oiseaux migrateurs ?

M. Dion : Il y a déjà des mesures qui traitent des irrégularités de pollution en général. Nous avons aussi des mesures pour les oiseaux, mais nous n'avons pas les capacités de mise en œuvre que nous aurons grâce à cette loi.

Le sénateur Massicotte : Au paragraphe 13.1, on parle d'une pénalité maximale d'une million de dollars. Pourquoi ce montant quand les dommages peuvent s'élever à 5 ou 10 millions de dollars?

M. Dion : J'en aurais ajouté, mais je vais laisser l'expert expliquer pourquoi on en est resté à cette timide pénalité.

[Traduction]

M. Stephen Wendt, chef, Convention concernant les oiseaux migrateurs, Environnement Canada : L'amende maximale que prévoit le projet de loi est de un million de dollars, mais les dispositions permettent d'imposer des amendes supplémentaires dans certains cas. Par exemple, si l'infraction dure plus d'un jour,

offence. There is also provision for doubling the fine in the case of a repeat offence. There are additional penalties that may be applied under the bill.

It is important to remember that this bill works in conjunction with other Canadian legislation. It has often happened that charges are laid under the Migratory Birds Convention Act and under the Canada Shipping Act as well. There are other penalties.

[Translation]

Senator Massicotte: It costs \$500 million, but except in rare cases, the sanction is \$1 million and a three-year prison term.

[English]

Mr. Wendt: The experience in Canada has been that fines have been much less than the already-allowed maximums. However, we have seen cases in the United States where fines in the millions of dollars have been levied.

[Translation]

Senator Massicotte: Section 5.5 of the bill refers to the obligations of directors and officers of a corporation who become responsible for ensuring the implementation of the legislation. It is very difficult nowadays to find directors because of all the environmental risks. At the provincial level I mostly know the situation in Quebec this clause is much stronger and gives more responsibility to the directors. In Quebec, it must be demonstrated that directors contributed to pollution. Here we are asking them to be responsible and to take measures to avoid pollution. It is not an international corporation with its offices in Geneva that will tell its directors to make sure it won't happen. Isn't it too rigorous?

[English]

Mr. Wendt: The bill requires that directors and officers take all reasonable care. The situation now is that there is a well-established set of international rules in place to prevent oil pollution at sea. They include the installation of certain equipment and its maintenance. All this is well understood. It would be saying that the directors and officers of corporations should ensure that that part of normal shipping business is in place and proper training is carried out. It is a reasonable expectation.

[Translation]

Senator Massicotte: But paragraph (1.8) on page 14 does not apply to clause 5.3, I believe.

The director believes that all necessary and reasonable measures have been taken. Section 5.3 says that a director can be held personally accountable even if necessary precautions have been taken. This will give many people a cause to worry. It doesn't seem reasonable to me. Is it your goal?

l'amende peut être augmentée de jour en jour. Une disposition permet également de doubler son montant en cas de récidive. Il y a des sanctions supplémentaires qui peuvent être appliquées.

Il ne faut pas oublier que ce projet de loi s'applique en même temps que d'autres lois canadiennes. Il est souvent arrivé que des accusations soient portées en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs de même qu'en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada. Il y a d'autres pénalités.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Cela coûte 500 millions de dollars, mais autres que les exceptions rares, c'est un million de dollars et trois ans d'emprisonnement.

[Traduction]

M. Wendt : Au Canada, les amendes qui ont été imposées ont été beaucoup plus faibles que le maximum déjà autorisé. Nous avons toutefois vu des cas, aux États-Unis, où les amendes se chiffraient à plusieurs millions de dollars.

[Français]

Le sénateur Massicotte : L'article 5.5 du projet de loi parle des responsabilités des administrateurs et des employés d'une corporation qui deviennent responsables d'assurer le respect de la loi. Aujourd'hui, c'est très difficile de trouver des administrateurs à cause de tous les risques environnementaux existants. Dans les provinces, je connais plutôt le Québec, cet article est beaucoup plus sévère et donne une responsabilité accrue aux administrateurs. Au Québec, il faut que les administrateurs démontrent qu'ils ont contribué à la pollution. Ici, nous leur demandons d'être responsables et prendre des mesures pour s'assurer que cela n'arrive pas. Ce n'est pas une institution internationale qui est à Genève qui va dire aux administrateurs de s'assurer que cela n'arrive pas. Ce n'est pas trop sévère ?

[Traduction]

M. Wendt : Le projet de loi exige que les administrateurs et les dirigeants prennent toutes les précautions raisonnables. Nous avons maintenant une série de règles internationales bien établies pour prévenir la pollution par les hydrocarbures. Il faut notamment installer certaines pièces d'équipement et les entretenir. Tout cela est bien compris. Les administrateurs et dirigeants des sociétés du secteur de la marine marchande doivent veiller à ce que les précautions habituelles soient prises et à ce qu'une bonne formation soit donnée. Ce sont des attentes raisonnables.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Cependant, à la page 14, l'alinéa (1.8), je crois, on fait une exclusion pour l'article 5.3.

L'administrateur pense que les maisons ont pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables. L'article 5.3 prévoit qu'un administrateur peut être tenu personnellement responsable, même si toutes les mesures nécessaires ont été prises. Cela va faire peur à beaucoup de gens. Je pense que c'est déraisonnable. Est-ce le but?

There is a due diligence defence. However, it is excluded from section 5.3 even if directors have taken all necessary precautions and are not held accountable.

[English]

Ms. Dawson: Perhaps one of my colleagues can answer that question.

Mr. Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Section, Justice Canada: Due diligence defence is exempted from the responsibility to take all reasonable care because it would be illogical, with respect. For the Crown to prove beyond a reasonable doubt that a corporate director failed to take reasonable care and then to provide that person with a defence on a balance of probability to prove that they did take reasonable care does not make sense. That is the only reason it was exempted from the defence.

Senator Massicotte: I want to be certain that I understand this: You say to a company or members of the board that if they take reasonable care to ensure that they comply with the act, then they will not be held personally liable.

Let us say that a board director takes reasonable care to ensure that he complies with the act. It is my understanding that despite reasonable care taken, the board director could still be held personally liable.

Mr. MacCallum: He could not be held personally liable because the Crown has to prove beyond a reasonable doubt that the person did not take reasonable care. If indeed he took all reasonable care, then the Crown would not be able to meet its burden of proof that the person committed an offence. Therefore, there would be no need of the due diligence defence.

Senator Massicotte: That is not how I read this but I will read it again.

Senator Buchanan: Mr. Chairman, quite a few things about this bill bother me. First, I find it interesting that the committee has had before it the following groups: General Counsel for B.C. Ferry Services; Mr. Peter Lahay, National Coordinator for the International Transport Workers Federation, representing the ILA and the officers, captains and engineers; the Chamber of Shipping of British Columbia; the International Shipping Federation; the Canadian Shipping Federation, et cetera. We have heard from independent legal counsel and counsel representing all of the above organizations. Each has indicated clearly to us that the clauses of this bill that we are talking about violate the Charter of Rights. We heard one legal counsel from the Sierra Club contradict that, and now the Department of Justice contradicts that. This gives me cause for concern.

Second, we have had a legal opinion from the International Chamber of Shipping stating clearly that this bill will be challenged under the Law of the Sea because it violates MARPOL and UNCLOS. In their view, the bill makes no distinction in law between deliberate acts and making a pollution

On donne un droit de diligence. Cependant, l'article 5.3, exclut cela, même si les administrateurs ont pris toutes les mesures nécessaires et qu'ils ne sont pas tenus responsables.

[Traduction]

Mme Dawson : Un de mes collègues pourra peut-être répondre à cette question.

M. Raymond MacCallum, avocat-conseil, Section des droits de la personne, Justice Canada : La défense de la diligence raisonnable ne s'applique pas à la responsabilité de prendre toutes les précautions raisonnables étant donné que ce serait illogique. Il ne serait pas logique que la Couronne prouve, hors de tout doute raisonnable, que l'administrateur d'une société n'a pas fait preuve d'une diligence raisonnable et permette ensuite à cette personne de prouver, selon la prépondérance des probabilités, qu'elle a effectivement pris des précautions raisonnables. C'est la seule raison pour laquelle c'est exclu.

Le sénateur Massicotte : Je veux être certain d'avoir bien compris. Vous dites à une entreprise ou aux membres de son conseil d'administration que s'ils prennent des mesures raisonnables pour se conformer à la loi ils ne seront pas tenus personnellement responsable.

Disons que l'administrateur d'une société a pris des mesures raisonnables pour se conformer à la loi. Si je comprends bien, malgré cela, il pourra être tenu personnellement responsable.

M. MacCallum : Il ne peut pas être tenu personnellement responsable, car la Couronne doit prouver hors de tout doute raisonnable qu'il n'a pas pris des précautions raisonnables. S'il l'a fait, la Couronne ne pourra pas prouver que l'intéressé a commis une infraction. La défense de la diligence raisonnable n'est donc pas nécessaire.

Le sénateur Massicotte : Ce n'est pas ce que je comprends, mais je vais réexaminer cela.

Le sénateur Buchanan : Monsieur le président, il y a plusieurs choses qui m'ennuient dans ce projet de loi. Premièrement, je trouve intéressant que le comité ait fait comparaître les groupes suivants : l'avocat général de B.C. Ferry Services; M. Peter Lahay, coordonnateur national de l'International Transport Workers Federation, représentant l'ILA ainsi que les officiers, capitaines et ingénieurs, la Chamber of Shipping of British Columbia, la Chambre internationale des transports maritimes, la Fédération maritime du Canada, etc. Nous avons entendu des avocats indépendants et des avocats représentant tous les organismes que je viens de citer. Chacun d'entre eux nous a dit clairement que les articles du projet de loi en question violent la Charte des droits. Le conseiller juridique du Sierra Club a affirmé le contraire de même que, maintenant, le ministère de la Justice. Tout cela m'inquiète.

Deuxièmement, nous avons obtenu une opinion juridique de la Chambre internationale des transports maritimes disant clairement que ce projet de loi sera contesté en vertu du droit de la mer parce qu'il va à l'encontre de MARPOL et UNCLOS. Selon cette opinion, le projet de loi fait de tout incident de

incident an offence regardless of the intent on the part of the accused. This is not only contrary to the MARPOL convention but is also disturbing to their seafaring colleagues, the officers and engineers.

It bothers me that what you are telling us today contradicts what they said. You are saying that this bill does not violate MARPOL or UNCLOS. You have told us that captains and engineers would be charged by, I believe, European signatories and that the same clauses apply in those countries. That contradicts what we have been told in previous testimony.

We have been told clearly that the bill contradicts UNCLOS and MARPOL. The witnesses who told us that are responsible legal counsel for the international shipping industry. All four of them indicated clearly to the committee that this is a violation of international treaties that Canada has signed. The interesting thing is they said that it could be cleared up by a simple amendment to remove the criminalization aspect.

However, you have told us today that this bill does not create any criminal offence. Is that what you are saying?

Ms. Dawson: I am saying that it is a regulatory strict liability offence. You can play with the definition of “criminal offence” and there is no strict line on that. What I went through is the three ways in which we treat offences: the *mens rea* regular intention offences; the strict liability, which has a due diligence defence; and the absolute liability, which does not have that defence. There is that range, and without needing to define which one is a criminal offence, those are the ways in which we deal with infractions.

Senator Buchanan: In effect, you are saying that you agree that there is a reverse onus situation here, the presumption of innocence has been taken away and that the burden of proof has shifted. Is that what you are saying?

Ms. Dawson: That is what I said.

Senator Buchanan: You are also saying that there is ample justification for doing this under the Charter of Rights.

Ms. Dawson: Yes. That is what a strict liability offence is.

Senator Buchanan: Tell me, what case is *R. v. Rube*?

Ms. Dawson: I do not have the details with me, but the Charter experts would be able to go into the details, if you would like.

Senator Buchanan: What case is *R. v. Hydro Quebec*?

Ms. Dawson: I will have him detail that for you.

Mr. Dion: I do not want to start from scratch a third time and so I will stay. I will say something about each comment to this point, respectfully.

pollution une infraction, sans faire de distinction, quelle que soit l'intention de l'accusé. C'est non seulement contraire à MARPOL, mais également inquiétant pour les marins, les officiers et les mécaniciens.

Ce que vous nous déclarez aujourd'hui va à l'encontre de ce qu'on nous a laissé entendre. Vous dites que ce projet de loi ne viole pas MARPOL ou UNCLOS. Vous nous avez dit, je crois, que les pays européens signataires porteraient des accusations contre les capitaines et les mécaniciens et que les mêmes clauses s'appliquent dans ces pays. Ce n'est pas ce qui nous a été dit lors des témoignages précédents.

On nous a très clairement fait valoir que le projet de loi contrevient à UNCLOS et MARPOL. Les témoins qui nous ont dit cela sont des avocats du secteur de la marine marchande internationale. Tous les quatre ont indiqué clairement au comité que cette mesure allait à l'encontre des traités internationaux dont le Canada est signataire. Mais ils ont ajouté qu'un simple amendement visant à supprimer l'élément de criminalisation réglerait le problème.

Néanmoins, vous avez déclaré aujourd'hui que ce projet de loi ne crée aucune infraction criminelle. C'est bien ce que vous avez dit?

Mme Dawson : Je dis qu'il s'agit d'une infraction réglementaire de responsabilité stricte. Vous pouvez jouer avec la définition d'« infraction criminelle », car il n'y a pas de définition vraiment stricte. J'ai énoncé les trois façons dont nous traitons les infractions : la *mens rea*, soit l'infraction coupable; la responsabilité stricte, pour laquelle il y a une défense de diligence raisonnable et la responsabilité absolue pour laquelle cette défense n'existe pas. Telles sont les possibilités et telles sont les façons dont nous traitons les infractions sans avoir à définir laquelle est une infraction criminelle.

Le sénateur Buchanan : En fait, vous reconnaissez que le fardeau de la preuve est inversé et que la présomption d'innocence a disparu. C'est bien ce que vous dites?

Mme Dawson : C'est ce que j'ai dit.

Le sénateur Buchanan : Vous dites également que c'est parfaitement justifié en vertu de la Charte des droits.

Mme Dawson : Oui. C'est ce qu'est une infraction à responsabilité stricte.

Le sénateur Buchanan : Pouvez-vous me dire sur quoi portait la cause de *La Reine c. Rube*?

Mme Dawson : Je n'en ai pas les détails, mais les experts de la Charte pourront vous en parler, si vous le désirez.

Le sénateur Buchanan : Sur quoi porte la cause de *La Reine c. Hydro-Québec*?

Mme Dawson : Je vais lui demander de vous l'expliquer.

M. Dion : Comme je ne veux pas avoir à recommencer à zéro une troisième fois, je vais rester. Si vous le permettez, je vais répondre à ce qui a été dit jusqu'ici.

Mr. MacCallum: *R. v. Rube* involved an offence under the Food and Drugs Act. It was a 1992 case from the Supreme Court of Canada on appeal from the B.C. Court of Appeal. The issue in that case was whether the offence in question, having to do with selling food past the sell-by date, essentially, included a defence of due diligence or not, given the vagueness of the wording in the act.

When it got to the Supreme Court of Canada, there was also the Charter question as to if it did not include a defence of due diligence, because it provided for a potential punishment of imprisonment, whether that made it unconstitutional. In a very cursory judgment a year after deciding *Wholesale Travel*, the court said of course it includes a defence of due diligence, because otherwise it would be unconstitutional. Essentially, it accepted without any comment or any hint of controversy that *Wholesale Travel* was the governing case for the minimum level of fault and the use of a reverse onus due diligence in order to comply with the Charter in a regulatory offence that provided for imprisonment.

Hydro Quebec was not a case about a strict liability offence. It was a case about division of powers and whether the federal government had authority to enact comprehensive protections under the Canadian Environmental Protection Act. In the course of deciding that question, they made reference to the federal government's criminal law power, including its ability under that power to enact regulatory offences rather than simply true crimes.

It discussed the types of crimes and offences the government could enact. It referred to strict liability offences, referred to the minimum fault requirement under the Charter, being the due diligence defence as a reverse onus, and referred to *Wholesale Travel* and to the *Rube* case — all that to suggest that they are well aware of their holding in *Wholesale Travel*. They have referred to it subsequently without a hint of needing to back away from it and it is the well-settled law of Canada.

Senator Milne: Mr. Minister, would you agree that pretty well all the witnesses that Senator Buchanan listed for us have a financial interest in making us think that this bill is in contravention of MARPOL and UNCLOS?

Mr. Dion: Each time you want to enact a regulation to protect the environment, you have, in a country of 31 million people, the capacity to find a never-ending number of legal experts ready to be paid to say what they have to say. That will not stop us from protecting our environment because morality is on our side.

I may come with my own list — the Canadian Wildlife Federation, Nature Canada, Forest Products Association of Canada, Sierra Legal Defence Fund, Sierra Club of Canada, World Life Sciences Forum and so forth. I want also to mention the minister of Newfoundland, who wrote to you urging you to pass the bill right away.

M. MacCallum : *La Reine c. Rube* portait sur une infraction à la Loi sur les aliments et drogues. Cette affaire a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada, en 1992, par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Il s'agissait d'établir si l'infraction en question, c'est-à-dire la vente d'aliments périmés pouvait faire l'objet d'une défense de diligence raisonnable étant donné que la loi ne le précisait pas.

Quand l'affaire a été portée devant la Cour suprême du Canada, il s'agissait également d'établir si du fait que la loi n'incluait pas une défense de diligence raisonnable, étant donné qu'elle prévoyait une peine d'emprisonnement, cela la rendait inconstitutionnelle. Dans un jugement très rapide rendu un an après l'affaire *Wholesale Travel*, la Cour a déclaré que la défense de diligence raisonnable était certainement implicite, car autrement la loi serait inconstitutionnelle. En fait, elle a accepté sans discuter le fait que l'arrêt *Wholesale Travel* faisait jurisprudence en ce qui concerne l'exigence minimale en matière de faute et l'inversion du fardeau de la preuve pour se conformer à la Charte en cas d'infraction réglementaire punissable d'une peine de prison.

Hydro-Québec n'était pas un cas d'infraction de responsabilité stricte. Cette cause portait sur le partage des pouvoirs et visait à établir si le gouvernement fédéral pouvait prendre des mesures de protection globale dans le cadre de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. La Cour a mentionné les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de droit pénal, y compris le pouvoir de créer des infractions réglementaires plutôt que de simples infractions criminelles.

La Cour a examiné le genre d'actes criminels et d'infractions sur lesquels le gouvernement pouvait légiférer. Elle a mentionné les infractions de responsabilité stricte, l'exigence minimum de faute qu'exige la Charte, l'inversement de la charge de la preuve pour la défense de la diligence raisonnable ainsi que les causes *Wholesale Travel* et *Rube*, tout cela pour montrer que les juges étaient parfaitement conscients de la décision rendue dans *Wholesale Travel*. Ils s'y sont référés par la suite sans laisser entendre qu'ils devaient s'en écarter et c'est donc une jurisprudence maintenant bien établie.

Le sénateur Milne : Monsieur le ministre, reconnaissez-vous qu'à peu près tous les témoins que le sénateur Buchanan nous a cités ont intérêt à nous faire croire que ce projet de loi contrevient à MARPOL et UNCLOS?

M. Dion : Chaque fois que vous voulez adopter un règlement pour protéger l'environnement, dans un pays de 31 millions d'habitants, vous pouvez trouver un grand nombre de juristes prêts à se faire payer pour dire ce qu'ils ont à dire. Cela ne nous empêchera pas de protéger notre environnement, car la morale est de notre côté.

Je pourrais vous fournir ma propre liste : la Fédération canadienne de la faune, Nature Canada, l'Association des produits forestiers du Canada, le Sierra Legal Defence Fund, le Sierra Club of Canada, le World Life Sciences Forum, etc. Je tiens également à mentionner le ministre de Terre-Neuve qui vous a écrit pour vous exhorter à adopter ce projet de loi immédiatement.

Also, senator, the Minister of Natural Resources of Nova Scotia wants that to be done. You have 5,000 miles of coastline there where birds are washed up every year. This needs to be addressed. It is not true that we cannot do it without proving the polluter did it on purpose, it is not true that international laws allow this kind of immorality. I know it is not true — we have legal experts saying that — and it would be a shame if it was true.

Senator Adams: I want to ask why we are only protecting the birds in Bill C-15. In my community in the Arctic, we eat any type of mammal from the sea and anything can be affected by the pollution. We understand that mammals have been affected by pollution. Any mammals that swim in the water have to breathe — whales and seals and so forth. If anything is spilled, they would be affected. We did not hear anything about other animals' rights from your department. Why would only birds be affected by the oil in the water?

If I eat muktuk — blubber from seals and belugas — the oil would be stuck on the skin of these mammals. We never heard anything from the environment minister from Newfoundland about that. If there is so much pollution, it would affect some of the other mammals in the water; they come up every 10 minutes or so to breathe. If there is so much oil around, they would be affected too.

My second question, I am member of the Fisheries Committee and we are dealing with some of the fish farmers who are hatching fish offshore, up to the 12-mile limit. DFO has no jurisdiction to deal with the effect of fish farming on the wild stocks of salmon in B.C. or down East. They cannot do anything to regulate the fish farmers. If Bill C-15 passes, will you be able change the law on the 12-mile limit?

Mr. Dion: Thank you, senator. I think it is a legitimate concern why we do not do this for all the other animals, including the seals and whales. First, the birds are the most vulnerable ones. We have identified the zone where they are. They are not moving around everywhere, like a beluga will do. It is clearly a federal responsibility and the provinces are pushing us to act.

Other laws exist to address the problems with other animals — the Arctic Waters Pollution Prevention Act, the Fisheries Act, the Canadian Environmental Protection Act and so forth. Let me ask Mr. Wendt to continue.

Mr. Wendt: I think Minister Dion captured well that we have a responsibility to fix our legislation to meet the convention requirements for the protection of birds in Canada. It is a federal responsibility. As the minister said, birds are the most affected by oil on the sea.

Également, sénateur, le ministre des Ressources naturelles de Nouvelle-Écosse veut que ce soit fait. Il y a là-bas 5 000 milles de côte où l'on trouve chaque année des carcasses d'oiseaux. Il faut s'attaquer à ce problème. Il est faux que nous ne pouvons pas le faire sans prouver que le pollueur a agi délibérément, il est faux que les lois internationales permettent ce genre d'immoralité. Je sais que ce n'est pas vrai. C'est ce que les juristes disent et il serait honteux que ce soit vrai.

Le sénateur Adams : Je voudrais savoir pourquoi nous protégeons seulement les oiseaux dans le projet de loi C-15. Dans ma communauté de l'Arctique, nous mangeons toutes sortes de mammifères marins qui peuvent tous être touchés par la pollution. Nous savons que les mammifères ont été touchés par la pollution. Tout mammifère qui nage dans l'eau doit respirer, que ce soit les baleines, les phoques et tous les autres. S'il y a un déversement, ils seront touchés. Votre ministère ne nous a rien dit au sujet des droits des autres animaux. Pourquoi les oiseaux seraient-ils les seules victimes du pétrole présent dans l'eau?

Si je mange du muktuk, le petit lard du phoque et du bélouga, le pétrole colle à la peau de ces mammifères. Le ministre de l'Environnement de Terre-Neuve ne nous en a jamais parlé. S'il y a tant de pollution, elle doit nuire à certains autres mammifères marins qui doivent sortir de l'eau toutes les 10 minutes environ pour respirer. S'il y a tant de pétrole autour d'eux, ils en seront également victimes.

Pour ce qui est de ma deuxième question, je suis membre du Comité des pêches qui s'intéresse à certains pisciculteurs qui ont des écloseries au large, jusqu'à la limite de 12 milles. Le MPO n'a pas compétence pour se pencher sur les effets de la pisciculture sur les stocks de saumon sauvage de la Colombie-Britannique ou de la côte est. Il ne peut rien faire pour réglementer cette industrie. Si le projet de loi C-15 est adopté, pourrez-vous changer la loi en ce qui concerne la limite de 12 milles?

M. Dion : Merci, sénateur. Vous soulevez une question légitime en demandant pourquoi nous ne le faisons pas pour les autres animaux, y compris les phoques et les baleines. Premièrement, les oiseaux sont les animaux les plus vulnérables. Nous avons identifié la zone où ils se trouvent. Ils ne se promènent pas partout comme un bélouga. Cela tombe clairement sous la responsabilité du gouvernement fédéral et les provinces nous exhortent à agir.

Il existe d'autres lois pour régler les problèmes à l'égard des autres animaux, notamment la Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux de l'Arctique, la Loi sur les pêches, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, et cetera. Permettez-moi de demander à M. Wendt de continuer.

M. Wendt : Je crois que le ministre vous a clairement laissé entendre que nous avons la responsabilité d'améliorer notre loi pour répondre aux exigences de la Convention concernant la protection des oiseaux au Canada. C'est une responsabilité fédérale. Comme l'a dit le ministre, les oiseaux sont les animaux les plus touchés par la pollution pétrolière en mer.

At the same time, with the other legislation that is in place for the protection of Arctic areas, we find that the standards in law and the standards that are achieved in Arctic waters for oil pollution protection are very high. That applies to all organisms.

Senator Adams: You say that you are able to regulate offshore activity now. After Bill C-15 comes into effect, will it be within the federal government's jurisdiction or will it be provincial? I ask the question because there do not seem to be any restrictions currently concerning farming in the seas — raising fish or mussels or plants or any kind of organisms. If Bill C-15 passes, will it include restrictions for the people who are using the sea to farm up to the 12-mile limit?

The Chairman: I am sorry to intervene. This bill deals with birds, period.

Senator Adams: I know, but there will be birds in the 12-mile limit as well.

The Chairman: Are they covered by this proposed legislation?

Mr. Wendt: Yes. This bill is amending the Migratory Birds Convention Act and the Canadian Environmental Protection Act, and they already apply within the 12-mile limit; they apply inland as well.

Another point in response to Senator Adams is that when we protect the environments of birds, we protect the environments of all the creatures in the same area. A second and very important part of Bill C-15 is the amendments to the Canadian Environmental Protection Act, 1999, which is not restricted to birds. The purpose of that act is the protection of the environment.

The Chairman: Therefore seals and fish would be protected under the other acts that you named?

Mr. Wendt: The Fisheries Act also has additional protection.

Senator Massicotte: Is the due diligence defence in the environmental act? Where is the burden of proof?

Mr. Wendt: In all the acts we have been discussing, and the Migratory Birds Convention Act now, even without the wording that is being put in, it has been suggested that the courts would read the same provision in, but it certainly applies in the case of the Canadian Environmental Protection Act, the Fisheries Act and other similar legislation.

The Chairman: To make sure that we answered Senator Adams's question, the protection offered for other forms of life in the ocean, and particularly in the Arctic Ocean, are covered in extant legislation, and Bill C-15 does not change that.

Mr. Wendt: Insofar as Bill C-15 improves the regulatory framework for birds, it improves it for everything. What you said is correct as well.

En même temps, avec les autres lois en place pour la protection de l'Arctique, nous constatons que les normes qui protègent les eaux de l'Arctique contre la pollution pétrolière sont très élevées. Cela s'applique à tous les organismes.

Le sénateur Adams : Vous dites que vous pouvez déjà réglementer l'activité hauturière. Une fois le projet de loi C-15 en vigueur, est-ce que ce sera du ressort du gouvernement fédéral ou des provinces? Je pose la question car il ne semble pas y avoir de restrictions à l'heure actuelle au sujet de la pisciculture en mer, que ce soit pour l'élevage du poisson, des moules, des plantes ou de n'importe quel genre d'organismes. Si le projet de loi C-15 est adopté, va-t-il inclure des restrictions pour ceux qui font de la pisciculture jusqu'à la limite de 12 milles?

Le président : Excusez-moi d'intervenir, mais ce projet de loi traite uniquement des oiseaux.

Le sénateur Adams : Je le sais, mais il y aura des oiseaux également dans la limite de 12 milles.

Le président : Sont-ils couverts par ce projet de loi?

M. Wendt : Oui. Ce projet de loi modifie la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement qui s'appliquent déjà à l'intérieur de la limite de 12 milles, de même qu'à l'intérieur des terres.

Je répondrais également au sénateur Adams que lorsque nous protégeons l'environnement des oiseaux, nous protégeons l'environnement de toutes les créatures vivant dans la même région. Le projet de loi C-15 contient un deuxième élément très important, à savoir qu'il modifie la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999, qui ne se limite pas aux oiseaux. Cette loi a pour but de protéger l'environnement.

Le président : Par conséquent, les phoques et les poissons sont protégés par les autres lois que vous mentionnez?

M. Wendt : La Loi sur les pêches apporte également une protection supplémentaire.

Le sénateur Massicotte : La défense de la diligence raisonnable existe-t-elle dans la Loi sur l'environnement? Où est le fardeau de la preuve?

M. Wendt : Même sans le libellé ajouté dans la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, les tribunaux considéreraient que cette disposition figure dans toutes les lois dont nous avons parlé. En tout cas cela s'applique à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, la Loi sur les pêches et les autres lois similaires.

Le président : Pour être certain que nous avons répondu à la question du sénateur Adams, la législation existante protège les autres formes de vie présentes dans l'océan et surtout dans l'océan Arctique et le projet de loi C-15 ne change rien à cela.

M. Wendt : Étant donné que le projet de loi C-15 améliore la réglementation visant les oiseaux, il améliore la réglementation en général. Ce que vous dites est exact.

Senator Adams: Over a year ago, we did some work relating to species at risk. My colleague, Senator Watt, said that every time the government makes regulations that affect something like fishing quotas, it is difficult for the people in the community. When the cod collapsed, we found a way to help people, but when we deal with mammals, the people living in the Arctic communities do not get that assistance. The cost of living up there is high, and it is very difficult. I am not talking about animals that are killed by oil spills in the sea. The government has to understand that when it makes regulations, whether they have to do with hunting rights or whatever, they affect the people in the community. In the Arctic, it is expensive to go the store to buy food that you previously could have hunted but can no longer do so because the government has protected the animals.

The Chairman: Thank you, senator. There are a hundred questions in there as well.

Senator Angus: Thank you, minister, for being here, and the same to all the others. The big guns are out.

I want to make it clear, because I have been identified as questioning this bill, that we are all in favour of the principle. No one is against protecting the birds, minister. You, as well as the rest of us, have worked hard on this. We have been sitting here for seven months. I see you have written three letters to the chairman. I know the chairman has apprised us of his meetings with you, and we are all trying to get to the right conclusion.

The reality is that quite a few concerns have been expressed about the bill. I think you know that. When the bill was first introduced in the House, when you first signed off on it, were you aware that there were some potential legal problems with it?

Mr. Dion: I was aware that the way we wanted to do it was in conformity with the law. I expected that some legal experts would say the reverse, as is always the case whenever we want to enforce any environmental regulation.

Senator Angus: I am not sure that is always the case. Frankly, this is the first time I have seen such legitimate discussion.

Mr. Dion: Let me tell you about what we want to do for greenhouse gas emissions. What you have facing you is nothing.

Senator Angus: This is the Committee on Energy and the Environment, so we have a little understanding on those things. You would agree if you checked the record that the committee has been supportive of efforts to protect our environment.

At the time the bill was introduced, and I am not sure I understood your answer, were you aware that there could be some legal issues with it, or were you assured that it was in conformity?

Le sénateur Adams : Il y a plus d'un an, nous nous sommes penchés sur les espèces en péril. Mon collègue, le sénateur Watt, a déclaré que chaque fois que le gouvernement prend des règlements qui se répercutent sur les quotas de pêche, par exemple, cela cause des problèmes à la population de la communauté. Lorsque les stocks de morue se sont effondrés, nous avons trouvé un moyen d'aider les gens, mais lorsqu'il s'agit des mammifères, la population des communautés de l'Arctique n'obtient pas une aide similaire. Le coût de la vie dans l'Arctique est très élevé et c'est très difficile. Je ne parle pas des animaux tués par les déversements de pétrole en mer. Le gouvernement doit comprendre que, lorsqu'il prend des règlements, que ce soit au sujet des droits de chasse ou d'autres choses, cela se répercute sur la population locale. Dans l'Arctique, il coûte très cher d'aller au magasin acheter de la nourriture que vous pouviez chasser avant, mais que vous n'avez plus le droit de chasser parce que le gouvernement protège les animaux.

Le président : Merci, sénateur. Cela soulève également une centaine de questions.

Le sénateur Angus : Merci, monsieur le ministre, d'être venu et je remercie également tous les autres. Les gros bonnets sont de sortie.

Comme j'ai posé des questions au sujet de ce projet de loi, je tiens à dire clairement que nous sommes tous pour le principe sur lequel il repose. Tout le monde est d'accord pour protéger les oiseaux, monsieur le ministre. Comme nous, vous avez travaillé fort sur ce dossier. Cela fait sept mois que nous siégeons ici. Je vois que vous avez écrit trois lettres au président du comité. Le président nous a tenus au courant de ses réunions avec vous et nous essayons tous de parvenir aux bonnes conclusions.

En réalité, ce projet de loi a suscité un certain nombre d'inquiétudes, comme vous le savez. Lorsqu'il a été présenté à la Chambre, lorsque vous l'avez signé, saviez-vous qu'il risquait de susciter des problèmes juridiques?

M. Dion : Je savais que la façon dont nous voulions procéder était conforme à la loi. Je m'attendais à ce que certains juristes disent le contraire, comme c'est toujours le cas lorsque nous voulons faire appliquer un règlement environnemental.

Le sénateur Angus : Je ne suis pas certain que ce soit toujours le cas. En fait, c'est la première fois que j'assiste à un débat aussi légitime.

M. Dion : Je pourrais vous parler de ce que nous voulons faire pour les émissions de gaz à effet de serre. Ce que vous avez sous les yeux n'est pas grand-chose à côté.

Le sénateur Angus : Comme nous sommes le Comité de l'énergie et de l'environnement, nous avons une bonne idée de ce genre de choses. Si vous vérifiez le compte rendu, vous constaterez que le comité a appuyé les efforts visant à protéger l'environnement.

Lorsque le projet de loi a été présenté — je ne suis pas certain d'avoir compris votre réponse — saviez-vous qu'il pourrait susciter certains problème juridique ou vous a-t-on assuré qu'il était conforme?

Mr. Dion: Legal “resistance” would be a good word.

Senator Angus: Did you get legal opinions at the time that it was in conformity with our international obligations and with the Charter?

Mr. Dion: I would never support a bill without being sure it is in conformity with international law and the Charter.

Senator Angus: Are there any legal opinions that you or your department received, either from your own legal officers or from Justice Canada? There was a discussion the other night about how somebody may have raised the issue of privilege. I am asking a simple question. Are there legal opinions in writing that you or your department received about this bill?

Mr. Dion: You cannot get the support of the cabinet to go ahead with a bill without Justice giving assurance that you are in conformity with the law of the land. That is what happened. I understand the same argument was made in the House, and we provided all the evidence at the other place. We cannot go ahead with a bill without being sure that we are in conformity with the law.

Senator Angus: I am asking if any legal opinions were prepared as to the validity of this bill. If so, I would like to see them, please.

Mr. Dion: I have written 25 pages about all the legal arguments that have been made to the committee. I did it in a timely fashion, because this thing must be done.

Ms. Dawson: This bill has been under consideration for a number of years. Obviously, the client has been in consultation with the Department of Justice throughout. The subject matter has been well discussed. With respect to tabling any of our legal opinions, it is not our practice to do that. The Crown, like any other person, has solicitor-client privilege. If we were to table a legal opinion, we would waive that solicitor-client privilege. It is simply not the practice to table legal advice.

I can tell you that there has been consistent and constant legal advice given on this file. It would not be one particular document but a continuum of advice over the years on this subject matter.

Senator Angus: Verbal?

Ms. Dawson: It could be verbal or in writing, and it could be combined with other policy advice. Over the course of three or four years, there would be a constant stream of advice going back and forth.

Senator Angus: I am referring now to Bill C-15, not previous versions thereof. I understand that there may have been some kind of legal advice but not a particular opinion that assured Mr. Dion’s department that this bill would conform to our international obligations and the Charter. Is that correct?

Ms. Dawson: I would say that is not correct. This bill would not have been introduced unless our Charter experts and the legal services people had had a good look at it.

M. Dion : On pourrait parler de « résistance » juridique.

Le sénateur Angus : Avez-vous obtenu des opinions juridiques selon lesquelles ce projet de loi était conforme à nos obligations internationales et à la Charte?

M. Dion : Je n’appuierais jamais un projet de loi sans être sûr qu’il est conforme au droit international et à la Charte.

Le sénateur Angus : Vous-même ou votre ministère avez-vous obtenu des avis juridiques de vos propres juristes ou de Justice Canada? L’autre soir, on a parlé de soulever la question de privilège. Je vous pose une simple question : Vous-même ou votre ministère avez-vous reçu, par écrit, des avis juridiques concernant ce projet de loi?

M. Dion : Vous ne pouvez pas obtenir le feu vert du Cabinet sans que le ministère de la Justice ne garantisse qu’un projet de loi est conforme aux lois du pays. C’est ce qui s’est passé. Je crois que le même argument a été présenté à la Chambre et que nous avons fourni toutes les preuves voulues. Nous ne pouvons pas donner suite à un projet de loi sans être certains qu’il est conforme à la loi.

Le sénateur Angus : Je vous demande si des avis juridiques ont été donnés quant à la validité de ce projet de loi. Si c’est le cas, j’aimerais les voir.

M. Dion : J’ai 25 pages de texte traitant de tous les arguments juridiques qui ont été présentés au comité. Je l’ai fait car il est nécessaire de le faire.

Mme Dawson : Ce projet de loi a été à l’étude pendant plusieurs années. Bien entendu, le client a consulté le ministère de la Justice d’un bout à l’autre. C’est un sujet qui a fait l’objet de longues discussions. Pour ce qui est de déposer nos avis juridiques, nous n’avons pas l’habitude de le faire. Le secret professionnel entre l’avocat et son client doit être respecté pour la Couronne comme pour toute autre personne. Si nous déposons un avis juridique, nous renonçons à ce privilège. Nous n’avons tout simplement pas pour habitude de déposer les avis juridiques.

Je peux vous dire que nous avons donné des avis juridiques réguliers sur ce dossier. Il ne s’agit non pas d’un document, mais d’une série d’avis donnés au cours des années à ce sujet.

Le sénateur Angus : Verbalement?

Mme Dawson : Cela a pu se faire verbalement ou par écrit, et peut-être de concert avec d’autres avis politiques. Il y a eu une série continue d’avis donnés sur une période de trois ou quatre ans.

Le sénateur Angus : Je parle du projet de loi C-15 et non pas de ses versions antérieures. Je crois que certains avis juridiques ont pu être donnés, mais pas une opinion juridique garantissant au ministère de M. Dion que ce projet de loi se conforme à nos obligations internationales et à la Charte. Est-ce exact?

Mme Dawson : Je dirais que ce n’est pas exact. Ce projet de loi n’aurait pas été déposé sans que nos experts de la Charte et nos services juridiques ne l’aient examiné comme il faut.

I could not say whether the form in which that advice would be given was incidentally, in different documentation, or whether it was oral. Others could probably say, but whatever the case, it is not our practice to table our legal advice, for the reasons I explained.

Senator Angus: Are you saying there is some legal advice but you are invoking solicitor-client privilege? Are you prepared, minister, to waive the privilege in terms of letting us see these legal opinions?

Mr. Dion: What I am telling the committee is I have said everything I know. I have not received any legal advice from the Department of Justice or our department that is different from what I said in every letter that I sent to Senator Banks. All the evidence available to me I have given to you.

Senator Angus: I will repeat one more time, are you in a position to waive the privilege that is being invoked by counsel?

Mr. Dion: I am not sure I have this power.

Senator Angus: Yes, you do. You are the client.

Mr. Dion: I do not know why you are requesting that. I am telling you that all the evidence I have has been communicated to Senator Banks. I do not doubt we are respecting the Charter and international law. I know we have the moral ground on this file.

Senator Angus: I very much respect you, you are one of the leading people from my province and I am pleased you are doing this public service, but I am asking a simple question.

Mr. Dion: I have answered.

The Chairman: I think we can take it that the question has been asked and answered and we will not get a specific answer as to what legal advice in respect of this bill the client, Environment Canada, has received from Justice. Is that correct?

Senator Angus: That is one question.

Ms. Dawson: I testified this morning earlier, and everything I said was in conformity with the advice the minister has been given all along on this bill. We have told you what our advice is.

Senator Angus: I am not trying to stir up anything. We had quite a prominent lawyer come here and tell us we should ask what legal opinion exists and we should have a look at it. We were told it is common in this government to invoke privilege and we should ask the minister if he would waive that privilege. I have asked the two questions. Certainly in terms of the second one, waiving the privilege, I understand, minister, you are not prepared to give us copies of the legal opinions.

Ms. Dawson: I should point out it is a privilege that belongs to the Crown as a whole. Our client is the Government of Canada, and we have simply always followed the practice as a government of not tabling legal advice.

Je ne peux pas vous dire si ces avis ont été donnés dans des documents différents ou verbalement. D'autres pourront sans doute répondre à cela, mais quel que soit le cas, nous n'avons pas pour habitude de déposer nos avis juridiques pour les raisons que j'ai expliquées.

Le sénateur Angus : Voulez-vous dire que ces avis juridiques existent, mais que vous invoquez le secret entre l'avocat et son client? Êtes-vous prêt, monsieur le ministre, à renoncer à ce privilège pour nous permettre d'obtenir ces avis juridiques?

M. Dion : Je peux vous dire que je vous ai fait part de tout ce que je sais. Je n'ai pas reçu du ministère de la Justice ou de notre ministère des avis juridiques différents de ce que j'ai déclaré dans chacune des lettres que j'ai envoyées au sénateur Banks. Je vous ai remis toutes les preuves à ma disposition.

Le sénateur Angus : Je demanderai une fois de plus si vous êtes en mesure de renoncer au privilège invoqué par l'avocate?

M. Dion : Je ne suis pas certain d'avoir ce pouvoir.

Le sénateur Angus : Si, vous l'avez. Vous êtes le client.

M. Dion : Je ne sais pas pourquoi vous demandez cela. Je vous dis que toutes les preuves dont je dispose ont été communiquées au sénateur Banks. Je suis certain que nous respectons la Charte et le droit international. Je sais que nous avons la morale de notre côté.

Le sénateur Angus : J'ai beaucoup de respect pour vous, vous êtes une des personnalités éminentes de ma province et je me réjouis que vous vous soyez mis au service du public, mais je vous pose une simple question.

M. Dion : J'y ai répondu.

Le président : Nous pouvons conclure, je crois, que la question a été posée et qu'on y a répondu, mais que nous n'obtiendrons pas de réponse précise quant aux avis juridiques que le client, Environnement Canada, a reçus du ministère de la Justice au sujet de ce projet de loi. C'est bien cela?

Le sénateur Angus : C'est une question.

Mme Dawson : Tout ce que j'ai dit ce matin correspondait à l'avis juridique que le ministre a reçu d'un bout à l'autre au sujet de ce projet de loi. Nous vous avons dit quelle était notre opinion.

Le sénateur Angus : Je n'essaie pas de faire des histoires. Un éminent avocat est venu nous dire que nous devrions demander quelle est l'opinion juridique qui a été donnée. On nous a dit que le gouvernement avait l'habitude d'invoquer le secret professionnel entre l'avocat et son client, mais que nous devrions demander au ministre de lever ce secret. J'ai posé deux questions. En ce qui concerne la seconde, à savoir si vous renonciez à ce privilège, je dois comprendre, monsieur le ministre, que vous n'êtes pas prêt à nous remettre les avis juridiques que vous avez reçus.

Mme Dawson : Je dois mentionner que ce privilège appartient à la Couronne dans son ensemble. Notre client est le gouvernement du Canada et le gouvernement a simplement pour habitude de ne pas déposer les avis juridiques.

Mr. Dion: This is the first time I have been asked that. I am here. I am telling you the truth, everything I know. I do not understand your insistence.

Senator Angus: I tried to explain where it came from. We will leave it at that. I understand I have asked you to table any legal opinions you have received on this bill.

Mr. Dion: This is an extraordinary request from you.

Senator Angus: Nonetheless, it has been made in good faith. I have other things to do today, too. I am asking the question. I would like to be clear that your answer is no, you will not table these opinions.

The Chairman: If I understand it, the answer is that governments across the board do not, as a general rule, provide that information.

To clarify one more issue, we have seen specific, written legal opinions, to which Senator Angus referred, that various clients have asked for. They are concise. They give us an answer in 9 or 10 pages and we look at it. There is a nice, neat envelope around it.

Do I understand you to say there is no such 10-page piece of legal advice in respect of this bill, rather it is a body?

Senator Spivak: Under the Conservative government we could never get an opinion.

Senator Angus: You should have pushed harder, as I am.

Mr. Dion: I have answered all the legal arguments that have been made to this committee and written to you, senator, and you were pleased by my answer, happy that I was able to answer quickly. I have given full cooperation to the committee. Now we stand to act.

Senator Angus: Thank you, chairman. Thank you, minister. I will leave that subject, assuming that you are refusing to table the legal opinions. Let the record show that.

You mentioned in your comments that some of the issues that have been raised, for example, minimum fines, were not in the bill originally. Are you glad that it was added to the bill? We heard evidence that minimum fines could cause problems.

Mr. Dion: It is not that it causes problems. Our preference was to give the justice system flexibility on that. The other place decided, on the ground of the big discrepancy with the U.S. practice, that if we do not have a minimum we will not send a strong message. I think it is a legitimate point of view, and it is not weakening the bill. It is a different view and is accepted by a minority government.

Senator Angus: If it was taken out, do you think it would destroy the bill or reduce its effectiveness?

Mr. Dion: I do not see a big problem with including it.

M. Dion : C'est la première fois qu'on me le demande. Je suis ici. Je vous dis la vérité, tout ce que je sais. Je ne comprends pas votre insistence.

Le sénateur Angus : J'ai essayé de vous en expliquer la raison. Nous en resterons là. Je crois vous avoir demandé de déposer toute opinion juridique que vous avez reçue au sujet de ce projet de loi.

M. Dion : C'est une demande extraordinaire que vous faites là.

Le sénateur Angus : Elle a néanmoins été faite de bonne foi. Moi aussi, j'ai d'autres choses à faire aujourd'hui. Je pose la question. Je voudrais qu'il soit clair que votre réponse est négative, que vous ne déposerez pas ces opinions.

Le président : Si je comprends bien, la réponse est que les gouvernements ne fournissent généralement pas ce renseignement.

Pour clarifier une autre question, nous avons vu des avis juridiques précis, dont le sénateur Angus a parlé, qui ont été demandés par divers clients. Ils sont concis. Une réponse est donnée en neuf ou 10 pages et nous pouvons l'examiner. C'est présenté dans une belle enveloppe.

Avez-vous dit qu'il n'y a pas eu d'avis juridiques de 10 pages concernant ce projet de loi, mais plutôt un ensemble d'opinions?

Le sénateur Spivak : Du temps du gouvernement conservateur, nous ne pouvions jamais obtenir une opinion.

Le sénateur Angus : Vous auriez dû insister comme je le fais moi-même.

M. Dion : J'ai répondu à tous les arguments juridiques qui ont été présentés à votre comité par écrit, sénateur, et vous étiez satisfait de ma réponse, satisfait que je vous réponde rapidement. J'ai coopéré pleinement avec le comité. Maintenant, nous sommes prêts à agir.

Le sénateur Angus : Merci, monsieur le président. Merci, monsieur le ministre. Je vais changer de sujet en supposant que vous refusez de déposer les avis juridiques. Nous en prenons bonne note.

Vous avez mentionné que certaines des questions soulevées, par exemple l'amende minimum, ne figuraient pas au départ dans le projet de loi. Êtes-vous satisfait de cet ajout? Nous avons entendu dire que les amendes minimums pourraient poser des problèmes.

M. Dion : Ce n'est pas que cela pose des problèmes. Nous avons préféré laisser une certaine latitude au système de justice à ce sujet. L'autre endroit a décidé, compte tenu de l'écart important entre la situation chez nous et aux États-Unis, que si nous n'avions pas une amende minimum, nous n'enverrions pas un message suffisamment convaincant. Ce point de vue me paraît légitime et cela n'affaiblit pas le projet de loi. C'est un point de vue différent et il est accepté par un gouvernement minoritaire.

Le sénateur Angus : Si c'était supprimé, pensez-vous que cela détruirait le projet de loi ou réduirait son efficacité?

M. Dion : Je ne pense pas que cette inclusion pose un sérieux problème.

Senator Angus: The term used is “criminalization of maritime law.” One big issue in maritime pollution is, let us say, when two ships collide and there is a big spill or another kind of accident, as there was recently at one of the offshore energy developments, I think it was Sable Island or somewhere like that —

Senator Buchanan: Not Sable Island.

Senator Angus: — there is an industry known as maritime salvage. These are people solely in the business of standing by to save lives and prevent pollution at sea. We had evidence that a salvor might be called in if there is a big spill, and under today’s law they have various protections and are not under threat. Often, in heavy weather or difficult circumstances at sea, they might not succeed and might even make it worse. The evidence was if they are running a risk of getting thrown in jail and paying huge fines when they are just there to help, it will be a disincentive to go to the scene of accidents. We were told that was one of the problems with the criminal penalties.

We talked about UNCLOS this morning. That was an issue. We were also told about concerns that this bill, as drafted, would capture accidental pollution. In other words, there are many times, unfortunately, because of the nature of the perils of the sea, when there can be an accidental spill, which the officials might find definitely came from XYZ ship. Under this bill, they are in big trouble in terms of high fines and possible imprisonment. This was something that was pointed out to us again as a big disincentive for mariners. Had you considered those points?

Mr. Dion: That is precisely why you have due diligence, the capacity to prove it occurred by accident and all precautions were taken to avoid it. You need to take that into account and then the justice system will take that into account. It is precisely why we have these guidelines.

Senator Angus: I would like to pursue the criminal penalties a little, because the chief engineer and the master are the two ships’ officers who could be put in jail, even if they had been asleep when the alleged offence happened. There is a total strict liability according to the lawyers. That is the part that really is a violation of the Charter as the law has evolved. Could you not take out those criminal penalties against those ships’ officers and that would fix it?

What is your objection to that?

Ms. Dawson: It seems to me that all those people are responsible on one level to see that there are no oil spills. If the officer is asleep, he should have someone else looking after it. Due diligence is not a silly rule. The courts are not silly about these things.

Senator Angus: It is a reverse onus.

Ms. Dawson: Yes, but surely the ship’s officer ought to be putting procedures in place to look after these issues.

Le sénateur Angus : L’expression utilisée est « criminalisation de droit maritime ». Un gros problème que pose la pollution maritime c’est que, disons, lorsque deux navires entrent en collision et qu’il y a un important déversement de pétrole ou un autre genre d’accident, comme cela s’est passé récemment dans une des plates-formes de forage, je crois que c’était à l’île de Sable ou un endroit de ce genre...

Le sénateur Buchanan : Pas l’île de Sable.

Le sénateur Angus : ... il y a une industrie du sauvetage maritime. Ce sont des gens qui restent en alerte pour sauver des vies et empêcher la pollution en mer. Nous avons eu la preuve que les sauveteurs pourraient être appelés en cas d’importants déversements et que la loi actuelle assure leur protection et n’est pas menaçante pour eux. Souvent, par mauvais temps ou quand les conditions en mer sont difficiles, les sauveteurs peuvent échouer dans leur tâche et même aggraver la situation. On nous a dit que s’ils risquaient de se faire jeter en prison et d’avoir d’énormes amendes à payer alors qu’ils sont seulement là pour porter secours, cela les dissuaderait d’aller sur les lieux des accidents. On nous a dit que c’était un des problèmes posés par les sanctions criminelles.

Ce matin, nous avons parlé d’UNCLOS. C’était un des problèmes soulevés. On nous a dit également que, tel qu’il est libellé, ce projet de loi s’appliquerait à la pollution accidentelle. Autrement dit, il arrive souvent qu’en raison des dangers de la mer il puisse y avoir malheureusement un déversement accidentel dont l’origine pourrait être attribuée sans aucun doute à tel ou tel navire. Avec ce projet de loi, les auteurs du déversement risqueraient de lourdes amendes et peut-être même la prison. On nous a fait valoir que c’était un important facteur de dissuasion pour les marins. Y avez-vous pensé?

M. Dion : C’est précisément la raison pour laquelle vous avez la défense de la diligence raisonnable, la capacité de prouver que le déversement était accidentel et que toutes les précautions avaient été prises pour l’éviter. Il faut en tenir compte et le système de justice en tiendra compte. C’est précisément pour cette raison que nous avons ces lignes directrices.

Le sénateur Angus : Je voudrais parler un peu plus des sanctions pénales, car le chef mécanicien et le capitaine sont les deux officiers du navire qui pourraient se retrouver en prison, même s’ils dormaient pendant que la prétendue infraction a été commise. Selon les avocats, la responsabilité stricte est totale. C’est ce qui est contraire à la Charte. Ne pourriez-vous pas supprimer les sanctions pénales contre les officiers des navires, ce qui réglerait le problème?

Quelles objections y voyez-vous?

Mme Dawson : J’ai l’impression que tous ces gens ont la responsabilité de veiller à ce qu’il n’y ait pas de déversements de pétrole. Si l’officier dort, quelqu’un d’autre devrait le remplacer. La diligence raisonnable n’est pas une règle stupide. Les tribunaux ne sont pas stupides à l’égard de ces choses-là.

Le sénateur Angus : Le fardeau de la preuve est inversé.

Mme Dawson : Oui, mais l’officier du navire doit prendre les moyens voulus pour éviter ce genre de choses.

Senator Angus: No one has objected to the huge fines that could be imposed. It is quite open-ended. The judge has the ability to assess fines, as you have mentioned, Ms. Dawson.

They object to the potential incrimination of innocent seafarers. We have trouble recruiting seamen these days. Removing two or three words from proposed section 13 would fix the problem completely. You would still have tremendous leverage against the shipowners and you could seize and hold the vessel itself indefinitely if they are guilty. It is the individuals that we are concerned about.

Regardless of what you may think, Mr. Gold was unequivocal. He said that the exposure of these individuals vitiates this bill.

Mr. Dion: We do not want a law with loopholes like that. We want to be sure that it is a well-balanced approach. You have to show that due diligence was conducted, that you took all precautions to ensure that this would not occur. If it occurs by accident, the penalties are not the same.

Senator Angus: There are minimum fines, which is another issue. Several witnesses indicated that there may be a disincentive for the judge to convict, even though there was a spill and a lot of birds were oiled, because the minimum fine is \$500,000. That is the problem with minimum fines, as you probably knew at the beginning.

Mr. Dion: The fine applies to the vessel, not to individuals, which is a big difference. I have already said what I think about minimum fines. It was not our first choice, but it is not the end of the world.

Senator Angus: It hurts the bill. We are in favour of the principle of this bill. We simply do not want to approve a bad law.

Ms. Dawson, have you seen the evidence given by Mr. Gold?

Ms. Dawson: I heard a summary of it. I have not read it in detail, but officers who work with me have.

The Honourable Byron Wilfert, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Environment: The issue of the minimum fine was introduced by your colleagues in the other place. The government accepted it on the basis that the monies collected would go to cleanup. We did not support a minimum fine.

Senator Angus: I think that was very commendable of you. We try not to be partisan here. When you refer to my colleagues, you are not referring to my Senate colleagues.

Mr. Wilfert: No; I refer to your colleagues in the other place. Being a reasonable individual, I was willing to accept minimum fines, even though I had argued against them, as long as the monies were allocated to specific purposes, which in the end they were. Whether that strengthens the bill or not is debatable. It was not the preference of the government or the minister.

Le sénateur Angus : Personne ne s'est opposé aux énormes amendes qui pourraient être imposées. C'est assez illimité. Le juge a la possibilité de fixer le montant de l'amende, comme vous l'avez mentionné, madame Dawson.

On s'oppose au risque d'incrimination d'innocents marins. Nous avons de la difficulté à recruter des marins. En enlevant deux ou trois mots de l'article 13, vous régleriez entièrement le problème. Vous auriez quand même des pouvoirs énormes contre les armateurs dont vous pourriez saisir le navire indéfiniment s'ils sont coupables. C'est le sort des marins qui nous inquiète.

Quoi que vous puissiez penser, M. Gold a été catégorique. Il a déclaré que la menace qui plane sur ces personnes est un grave défaut de ce projet de loi.

M. Dion : Nous ne voulons pas de loi présentant ce genre de lacunes. Nous voulons être certains qu'il s'agit d'une approche équilibrée. Vous devez prouver que vous avez fait preuve de diligence raisonnable, que vous avez pris toutes les précautions voulues pour éviter l'accident. Si c'est accidentel, les sanctions ne sont pas les mêmes.

Le sénateur Angus : Il y a des amendes minimums, ce qui est une autre question. Plusieurs témoins nous ont dit que cela pourrait dissuader le juge de prononcer une condamnation, même si de nombreux oiseaux ont été mazoutés, car l'amende minimum est de 500 000 \$. C'est le problème que posent les amendes minimums, comme vous le saviez sans doute dès le départ.

M. Dion : L'amende s'applique aux navires et non pas aux personnes, ce qui n'est pas la même chose. J'ai déjà dit ce que je pense des amendes minimums. Ce n'est pas notre premier choix, mais ce n'est pas la fin du monde.

Le sénateur Angus : Cela fait du tort au projet de loi. Nous approuvons le principe de cette mesure. Nous ne voulons tout simplement pas approuver une mauvaise loi.

Madame Dawson, avez-vous lu le témoignage de M. Gold?

Mme Dawson : J'en ai entendu un résumé. Je ne l'ai pas lu en détail, mais les personnes qui travaillent avec moi l'ont lu.

L'honorable Byron Wilfert, C.P., député, secrétaire parlementaire auprès du ministre de l'Environnement : La question de l'amende minimum a été soulevée par vos collègues à l'autre endroit. Le gouvernement l'a acceptée étant entendu que les amendes perçues financeraient le nettoyage. Nous n'avons pas avancé l'idée d'une amende minimum.

Le sénateur Angus : Je pense que c'était tout à fait louable de votre part. Nous essayons de ne pas nous montrer sectaires ici. Lorsque vous parlez de mes collègues, vous ne parlez pas de mes collègues du Sénat.

M. Wilfert : Non, je parle de vos collègues de l'autre endroit. Étant une personne raisonnable, j'étais prêt à accepter des amendes minimums, même si je m'étais prononcé contre elles, à la condition que cet argent serve à une fin précise, ce qui sera le cas. Quant à savoir si cela renforce ou non le projet de loi, c'est discutable. Ce n'était pas la préférence du gouvernement ou du ministre.

Mr. Dion: If the government thought that this change would have transformed a good law into a bad law, we would not be here today.

Senator Massicotte: However, they have made mistakes before.

Mr. Wilfert: I would debate that later.

Senator Angus: Minister, I do not think we are advancing anything by pursuing this. I know you have an important cabinet meeting and you are already late.

I just want to say that all sides of this committee have worked extraordinarily hard on this bill, and it is complicated material. In fact, your own three letters are very detailed. The chairman has gone the extra mile to meet with you and your officials. This is a collective effort to get it right.

I put it to you that with a very minor amendment we could have a bill that would be on the leading edge in protection of our birds. I urge you to consider the kind of amendment that was suggested by Mr. Gold the other night. It has to do with proposed subsection 13(1.8) and it removes the criminalization of ships' officers.

Mr. Dion: Thank you, senator. I respectfully disagree. It is not a minor amendment. It would weaken the bill and I cannot support that. We want strong protection for our birds.

Senator Angus: We all do, and we will have to see what happens. You would be the first, I am sure, to be wearing sackcloth and ashes if the court were to strike down the bill.

Senator Spivak: I will be very concise. Mr. Gold's proposal has to do with separating due diligence from reverse onus. He made the case that reverse onus on due diligence is not easy for people to prove and that, therefore, if you made it so that the prosecution had to prove it, due diligence would become a live issue. The accused would not have to prove it, but, rather, the prosecution, and this would be a better provision.

It strikes me that this is a radical change to introduce into a field of law, but we have been told by others that this law would be challenged immediately as to its constitutionality.

The Chairman: To be very specific, his suggestion has to do with proposed subsection 13(1.8). It was to the effect that if the words "establishes that they" were removed from that paragraph, it would make the bill Charter-proof.

Ms. Dawson: It is the same old discussion we have had. It is re-reversing the onus. It would be impossible for the Crown to establish the diligence aspect. The onus is reversed because the person who has to establish it is the person who has the wherewithal to do so.

We have discussed how this is the approach taken in many similar pieces of legislation.

M. Dion : Si le gouvernement pensait que ce changement aurait transformé une bonne loi en mauvaise loi, nous ne serions pas ici aujourd'hui.

Le sénateur Massicotte : Néanmoins, le gouvernement a déjà commis des erreurs.

M. Wilfert : J'en discuterai plus tard.

Le sénateur Angus : Monsieur le ministre, je ne pense pas que nous fassions le moindre progrès en poursuivant cette discussion. Je sais que vous avez une importante réunion du Cabinet et vous êtes déjà en retard.

Je veux seulement vous dire que tous les membres du comité ont travaillé très fort à ce projet de loi et que cette mesure est compliquée. En fait, vos trois lettres sont très détaillées. Le président a pris la peine de vous rencontrer vous et vos fonctionnaires. Nous avons fait un effort collectif pour avoir une bonne loi.

Je vous dirais qu'avec un amendement très mineur, nous pourrions avoir un projet de loi qui serait très efficace pour protéger nos oiseaux. Je vous exhorte à envisager le genre d'amendement que M. Gold a suggéré l'autre soir. Cela concerne le paragraphe 13(1.8) et il s'agit d'éliminer la criminalisation des officiers des navires.

M. Dion : Merci, sénateur. Sauf votre respect, je ne suis pas d'accord. Ce n'est pas un amendement mineur. Il affaiblirait le projet de loi et je ne peux pas l'appuyer. Nous voulons protéger énergiquement nos oiseaux.

Le sénateur Angus : Nous le voulons tous et nous verrons ce qui se passera. Vous serez sans doute le premier, j'en suis sûr, à le regretter si les tribunaux invalident le projet de loi.

Le sénateur Spivak : Je serais très brève. La proposition de M. Gold consiste à séparer la diligence raisonnable de l'inversion du fardeau de la preuve. Il a fait valoir que si la charge de la preuve est inversée, la diligence raisonnable n'est pas facile à prouver et que si vous faites en sorte que ce soit la poursuite qui ait à prouver le contraire, le problème sera réglé. La preuve devrait être établie non plus par l'accusé mais par la poursuite, ce qui améliorerait cette disposition.

Je suis surprise de voir apporter ce changement radical, mais d'autres témoins nous ont dit que la constitutionnalité de cette loi serait immédiatement contestée.

Le président : Pour être très précis, la suggestion de M. Gold portait sur le paragraphe 13 (1.8) proposé. Selon lui, si les mots « prouve qu' » étaient supprimés de ce paragraphe, le projet de loi deviendrait inattaquable.

Mme Dawson : C'est toujours la même histoire. Cela revient à inverser une nouvelle fois le fardeau de la preuve. Il serait impossible à la poursuite d'établir qu'il n'y a pas eu diligence raisonnable. Si le fardeau de la preuve est inversé, c'est parce que celui qui doit l'établir est celui qui a les moyens de le faire.

Nous avons fait valoir que de nombreuses lois similaires reposent sur le même principe.

Senator Spivak: His response to that was that a person's motives are proven in very difficult cases every day. He is applying the criminal law to this. I expected your answer, but I wanted to raise it because that is being suggested as an amendment to this bill.

We are getting into the murky area of constitutional law, and none of us here is a constitutional lawyer. My esteemed colleague, Senator Angus, is a specialist in maritime law, and there is Senator Buchanan. I want to ask you what the impact of that might be.

Ms. Dawson: The impact would be enormous. We would be changing it from a strict liability offence to the hardest-line *mens rea* offence, where the Crown has to prove everything. It is a major change.

Senator Spivak: We cannot be separating out due diligence and reverse onus. They are tied together. He was suggesting we could separate that out.

Ms. Dawson: Due diligence means you have the accused establish that he has exercised due diligence. We are using the same phrase for the same meaning.

Senator Spivak: I want to comment on the idea of privilege in terms of the Crown. I have been here for quite a while, and that has never been breached. We tried with great difficulty under previous governments to do that. It is impossible. You are in that tradition.

Senator Milne: I would like to reinforce the fact that it was indeed the major opposition party in the other place that introduced these minimum fines. It was strongly supported, Senator Angus, by your colleagues over there.

Ms. Dawson, did you describe a case earlier that shows that this is not criminal law or a true crime, but a regulatory offence that is enacted under the federal government's broad criminal powers?

Ms. Dawson: I did not put it exactly in those terms. I described it as a strict liability offence.

Senator Milne: Is it under the federal government's powers to introduce criminal law?

Ms. Dawson: No. It is under other powers than criminal law. It is under the area that we are regulating.

Senator Milne: It is a regulatory offence?

Ms. Dawson: Yes.

Senator Buchanan: We had representations from various union groups. I have spoken to some of them. They are not after money. These groups included the international union groups in Halifax, Peter Lahay and the International Transport Workers' Federation, and officers, engineers and captains.

Le sénateur Spivak : Il a répondu à cela qu'on arrive tous les jours à prouver les motifs d'une personne dans des causes très difficiles. Il applique les principes du droit pénal à cette question. Je m'attendais à votre réponse, mais je tenais à en parler car c'est l'amendement qui a été suggéré.

Cela nous amène dans les eaux troubles du droit constitutionnel alors qu'il n'y a pas de constitutionnaliste parmi nous. Mon estimé collègue, le sénateur Angus, est un spécialiste du droit maritime et nous avons le sénateur Buchanan. Je voudrais vous demander quelles pourraient en être les conséquences.

Mme Dawson : Les conséquences seraient énormes. Cela transformerait une infraction de responsabilité stricte en infraction exigeant la *mens rea*, qui obligerait la Couronne à tout prouver. C'est un changement majeur.

Le sénateur Spivak : Nous ne pouvons pas séparer la diligence raisonnable et l'inversion de la charge de la preuve. Les deux sont reliés. Ce témoin suggérait de les séparer.

Mme Dawson : La diligence raisonnable veut dire que l'accusé doit établir qu'il a fait preuve d'une diligence raisonnable. Cette expression a la même signification.

Le sénateur Spivak : J'aimerais dire un mot au sujet des privilèges de la Couronne. Cela fait un certain temps que je suis ici, mais jamais la Couronne n'y a renoncé. Sous des gouvernements antérieurs, nous avons fait de gros efforts pour l'en convaincre. C'est impossible. Vous poursuivez la tradition.

Le sénateur Milne : Je voudrais souligner que c'est le principal parti de l'opposition à l'autre endroit qui a proposé ces amendes minimums. Vos collègues de l'autre endroit les ont énergiquement appuyées, sénateur Angus.

Madame Dawson, avez-vous parlé tout à l'heure d'un cas montrant qu'il s'agit non pas d'une infraction criminelle véritable, mais d'une infraction réglementaire créée conformément aux vastes pouvoirs que possède le gouvernement fédéral en matière pénale?

Mme Dawson : Je ne l'ai pas dit exactement en ces termes. J'ai parlé d'une infraction de responsabilité stricte.

Le sénateur Milne : Le gouvernement fédéral a-t-il le pouvoir de présenter des lois pénales?

Mme Dawson : Non. C'est en vertu d'autres pouvoirs que ses pouvoirs en matière de droit pénal. C'est dans le cadre du domaine que nous réglementons.

Le sénateur Milne : C'est une infraction réglementaire?

Mme Dawson : Oui..

Le sénateur Buchanan : Divers syndicats nous ont fait des instances. J'ai parlé à plusieurs d'entre eux. Ce n'est pas une question d'argent. Parmi ces groupes figuraient les syndicats internationaux de Halifax, Peter Lahay et l'International Transport Workers' Federation, ainsi que les officiers, mécaniciens et capitaines.

Their main concern is the stigma that will attach to their membership in the event they are charged under this bill. Even if there is an acquittal, they have been charged with an offence that could bring imprisonment.

One of them said something interesting. They have a concern with Canada losing business because of this, and they tell us it has happened before. There are some European countries where they do not in any way criminalize officers and engineers, and business has boomed in some of these places.

Could a big port like Halifax lose business to other areas? This is a big concern. I ask that because the Chamber of Shipping says that criminal charges sanction the abrogation of the presumption of innocence. Even in cases where there is no criminal intent, there is the potential to shift marine operations from Canadian ports and reduce employment. This could cause deterioration in Canada's trade competitiveness.

That could be very dangerous. It is a concern for people in the shipping world and seafarers.

Mr. Dion: On the contrary, they are afraid of what will happen in the United States, so the careless ships are dumping their waste in Canada. It will reverse the situation, or at least decrease the problem. European countries want to enforce tougher rules than ours. I do not know if we are creating a situation where jobs will be lost. Are we followers or leaders? This is the issue.

In addition, we have a bad reputation in terms of how we protect our birds. I am sure this is hurting Canada's reputation and business in the country. In this world, when you do not respectfully carry out your duty to the environment, it will cost you money.

Senator Buchanan: In the United States there are big fines. The United States has something else that we do not. They use their Coast Guard. It is the third largest navy in the world. That is one of the reasons they do not have a problem in the United States. The other reason is that proceedings are more civil than criminal in the U.S.; and the high fines. There is no question about that.

We do not presently have the capability to do what the U.S. has been doing in ensuring enforcement. I would feel a lot better if Canada had a much larger enforcement capability, and it does not have to be the third largest navy in the world.

Mr. Dion: That is why we are requesting additional tools for enforcement. That is why we need this bill.

Senator Buchanan: Even with this bill, do you have the capability of enforcing it in the way the U.S. does?

Mr. Dion: I am not sure we have the same capacity as the U.S., but we will have an improved capacity.

Ce qui les inquiète surtout, c'est l'atteinte à la réputation de leurs membres au cas où ils seraient accusés dans le cadre de ce projet de loi. Même s'ils sont acquittés, ils auront été accusés d'une infraction passible d'une peine de prison.

L'un d'entre eux a dit quelque chose d'intéressant. Ils craignent que le Canada perde des clients à cause de cette mesure et ils nous disent que c'est déjà arrivé. Certains pays européens ne criminalisent pas les officiers et les mécaniciens et le commerce y est florissant.

Un grand port comme celui de Halifax pourrait-il perdre des clients dans d'autres domaines? C'est un grave sujet d'inquiétude. Je pose la question parce que la Chambre des transports maritimes dit que les accusations criminelles marquent la fin de la présomption d'innocence. Même dans les cas où il n'y a pas d'intention criminelle, les compagnies pourraient abandonner les ports canadiens, ce qui réduirait le nombre d'emplois. Cela risque de nuire à la compétitivité du Canada.

Cela pourrait être très dangereux. C'est une source d'inquiétude pour la marine marchande et les marins.

M. Dion : Au contraire, ils ont peur de ce qui se passe aux États-Unis et qui amène certains navires à venir déverser leurs déchets au Canada. Cela va renverser la situation ou du moins diminuer le problème. Les pays européens veulent imposer des règles plus sévères que les nôtres. Je ne sais pas si nous créons une situation qui nous fera perdre des emplois. Suivons-nous ou dirigeons-nous? Telle est la question.

De plus, nous avons une mauvaise réputation en ce qui concerne la façon dont nous protégeons nos oiseaux. Je suis sûr que cela fait du tort à notre réputation et à notre économie. Dans le monde d'aujourd'hui, si vous ne vous acquittez pas de vos responsabilités envers l'environnement, cela vous coûte cher.

Le sénateur Buchanan : Il y a des amendes importantes aux États-Unis. Les États-Unis ont également une autre chose que nous n'avons pas. Ils se servent de leur garde côtière. C'est la troisième marine au monde. C'est une des raisons pour lesquelles ils n'ont pas de problèmes. L'autre raison est qu'aux États-Unis, les poursuites se font davantage au civil qu'au criminel et que les amendes sont élevées. Cela ne fait aucun doute.

Pour le moment, nous n'avons pas les moyens de faire ce que les États-Unis ont fait pour assurer le respect de la loi. Je serais beaucoup plus rassuré si le Canada avait une capacité d'application beaucoup plus importante, mais il n'a pas la troisième marine au monde.

M. Dion : C'est pourquoi nous demandons des instruments d'application supplémentaires. Voilà pourquoi nous avons besoin de ce projet de loi.

Le sénateur Buchanan : Même avec ce projet de loi, avez-vous les moyens de le faire appliquer comme le font les États-Unis?

M. Dion : Je ne suis pas sûr que nous ayons les mêmes moyens que les États-Unis, mais nos moyens seront meilleurs.

We have an additional problem. The United States is welcoming vessels that are going there. Most of the vessels are only crossing our zone. That is why we need the bill.

Senator Buchanan: As you may know, we have lost business out of the port of Halifax to U.S. ports — Boston, Philadelphia, New York and Baltimore. We have lost container business. Hopefully, it is starting to build up again.

I met with a group in Halifax. They asked, “Why would our officers, engineers and captains, through no fault of their own, now be subject to criminal sanctions?” It is a very important question.

Senator Milne: It is a regulatory offence. We were just told.

Senator Buchanan: No. It carries with it criminal punishment. We have gone over this.

Mr. Wendt: In the United States, where the fines have been higher, a great percentage of the shipping is compliant. There are international rules for shipping about oil pollution prevention equipment that must be maintained, and the vast majority of shipping is compliant. They will see absolutely nothing new in Bill C-15 in terms of what they can do. Bill C-15 makes a specific reference to the Canada Shipping Act in terms of the amount of oil that can be emitted, so there is no new requirement.

Insofar as Bill C-15 is concerned, in conjunction with all the existing legislation in Canada, it will only make a difference to the non-compliant ships, which we do not particularly want here.

Senator Buchanan: Are you saying that, in your opinion, the independent, very qualified legal opinion we have heard is incorrect? Are you saying that this bill does not put Canada in a position where we could be subject to violations under MARPOL and UNCLOS? The unqualified independent legal opinion is that there will be challenges under UNCLOS.

Mr. Wendt: I believe this bill was drafted with the intent to ensure compliance with UNCLOS and MARPOL.

Senator Buchanan: Do you have a legal opinion to the contrary?

Ms. Dawson: I cannot testify to it. There is no way we would have gone forward with this proposed legislation if we thought we were contravening international law.

Senator Buchanan: That is not the question. Is there a legal opinion in your portfolio in the Department of Justice, or any legal opinion, to the contrary, that should have given you cause to be more concerned?

In other words, are all your legal opinions right down the line that everything is fine?

Nous avons un problème supplémentaire. Les États-Unis accueillent les navires qui se rendent là-bas. La plupart des navires se contentent de traverser notre zone. Voilà pourquoi nous avons besoin de ce projet de loi.

Le sénateur Buchanan : Comme vous le savez peut-être, le port de Halifax a perdu des clients au profit des ports de Boston, de Philadelphie, de New York et de Baltimore. Nous recevons moins de porte-conteneurs. Heureusement, ce marché commence à se reconstituer.

J’ai rencontré un groupe à Halifax. Ils m’ont demandé : « Pourquoi nos officiers, nos mécaniciens et nos capitaines sont-ils maintenant passibles de sanctions pénales en cas d’accidents dont ils ne sont pas responsables? ». C’est une question très importante.

Le sénateur Milne : C’est une infraction réglementaire. On vient de nous le dire.

Le sénateur Buchanan : Non. Il y a une sanction pénale. Nous en avons parlé.

M. Wendt : Aux États-Unis où les amendes ont été plus élevées, un pourcentage important des navires se conforment à la loi. Il y a des règles internationales qui exigent que les navires soient équipés de matériel de prévention de la pollution pétrolière et la majeure partie de la marine marchande s’y conforme. Elle ne verra absolument rien de nouveau dans le projet de loi C-15 quant à ce qu’il est permis de faire. Le projet de loi C-15 réfère à la Loi sur la marine marchande du Canada en ce qui concerne la quantité d’hydrocarbures qui peut être évacué, si bien qu’il n’y a aucune exigence nouvelle.

En ce qui concerne le projet de loi C-15 qui s’ajoute à toute la législation canadienne existante, il touchera seulement les navires délinquants dont nous ne voulons pas particulièrement chez nous.

Le sénateur Buchanan : Voulez-vous dire que, selon vous, l’avis juridique indépendant, donné par une personne très compétente, que nous avons entendu est inexact? Voulez-vous dire que ce projet de loi ne contrevient pas à MARPOL et UNCLOS? Selon l’avis juridique indépendant qui nous a été donné, il sera contesté en vertu d’UNCLOS.

M. Wendt : Je crois que ce projet de loi a été rédigé de façon à se conformer à UNCLOS et MARPOL.

Le sénateur Buchanan : Avez-vous un avis juridique contraire?

Mme Dawson : Je ne peux pas l’affirmer. Nous n’aurions jamais donné suite à ce projet de loi si nous avions pensé qu’il contrevenait au droit international.

Le sénateur Buchanan : La question n’est pas là. Avez-vous, dans votre portefeuille au ministère de la Justice ou ailleurs, un avis juridique contraire qui aurait dû vous inciter à vous en soucier davantage?

Autrement dit, est-ce que tous vos avis juridiques vous disent que tout va bien?

Ms. Dawson: We would have had a thorough canvassing of the area and the questions on it. My understanding is that we are satisfied that in the application of this bill, there is no reason we would have to be in contravention of those international conventions.

Senator Buchanan: Can I put it this way: We have an independent legal opinion that says it absolutely contradicts the Charter and international treaties. Are your legal opinions as concise as that?

Ms. Dawson: I could not say because I have not examined them directly. We are satisfied that this proposed legislation can be enforced without contravening those conventions.

The Chairman: The department has said that its answer to that question lies partly in the fact that the application of the law will be a question of direction and policy. In other words, the means by which it will be ensured that the application of the law will not contravene those conventions is a matter of policy. Do I understand that correctly?

Ms. Dawson: That is exactly what I was trying to say.

The Chairman: I believe the department also said that. Am I right, minister?

Hon. Stéphane Dion: Yes. That is what we have written to you.

Senator Massicotte: I want to go back to an earlier technical question, because I totally support this bill and the intention. I am just concerned about the repercussions. As senators, we are very non-partisan. I am making the supposition that my colleague, Senator Angus, who, as you may not know, is very wealthy and connected around the world, may one day sit on a board of a large shipping company in Geneva. He would make sure the procedures are well maintained and that due diligence is followed by the company. All the top standards are maintained and so on.

Senator Angus: Unfortunately, this is all hypothetical, you realize, especially the wealthy part.

Senator Massicotte: If you make that supposition, which is quite realistic in my mind, let us say that it is an international company where the ships, management and procedure are first class. However, somebody in Canada contravened clause 5.3. In other words, somebody got somebody fired or harassed somebody. My understanding of this is that irrespective of Senator Angus having done his work in asking the right questions and ensuring proper procedures, he could be and would be held personally liable. Is that accurate?

Ms. Dawson: He would have the due diligence defence, so it would be a question of whether the courts accepted that he had been adequately diligent.

Senator Massicotte: Let us deal with that. The due diligence defence does not apply to clause 5.3.

Mr. MacCallum: I have to apologize. In my last answer to you I thought you started out by referring to clause 5.5.

Mme Dawson : Nous avons dû examiner toute cette question en profondeur. Je crois que nous sommes convaincus que l'application de ce projet de loi ne sera pas contraire à ces conventions internationales.

Le sénateur Buchanan : Je dirai les choses ainsi. Nous avons obtenu un avis juridique indépendant selon lequel c'est tout à fait contraire à la Charte et aux traités internationaux. Vos avis juridiques sont-ils aussi concis que cela?

Mme Dawson : Je ne pourrais pas le dire, car je ne les ai pas examinés directement. Nous sommes convaincus que ce projet de loi peut être appliqué sans contrevenir à ces conventions.

Le président : Le ministère a dit que sa réponse à cette question tient en partie au fait que l'application de la loi dépendra des directives et des politiques. Autrement dit, les moyens qui seront pris pour appliquer la loi n'iront pas à l'encontre de ces conventions. Ai-je bien compris?

Mme Dawson : C'est exactement ce que j'essayais de dire.

Le président : Je crois que le ministère l'a dit également. Ai-je raison, monsieur le ministre?

L'honorable Stéphane Dion : Oui. C'est ce que je vous ai écrit.

Le sénateur Massicotte : Je voudrais revenir sur une question technique antérieure, car j'appuie entièrement ce projet de loi et son intention. Je m'inquiète seulement de ses répercussions. Les sénateurs n'ont pas du tout l'esprit de parti. Supposons que mon collègue, le sénateur Angus, qui, étant très riche et bien connu dans le monde entier, comme vous le savez peut-être, puisse un jour siéger au conseil d'administration d'une grande entreprise de transport maritime à Genève. Il veillerait alors à ce que les règles soient bien suivies et à ce que l'entreprise fasse preuve d'une diligence raisonnable. Toutes les normes seraient respectées, etc.

Le sénateur Angus : Malheureusement, tout cela est hypothétique, comme vous le savez, surtout pour ce qui est de ma richesse.

Le sénateur Massicotte : Si vous faites cette supposition, qui est assez réaliste selon moi, disons qu'il s'agisse d'une entreprise internationale dont les navires, la direction et les méthodes sont de première classe. Cependant, quelqu'un au Canada contrevient à l'article 5.3. Autrement dit, quelqu'un met un employé à la porte ou harcèle un employé. Si je comprends bien, même si le sénateur Angus a fait son travail en posant les bonnes questions et en s'assurant que les bonnes méthodes sont appliquées, il pourrait être tenu personnellement responsable. Est-ce exact?

Mme Dawson : Il pourrait invoquer pour sa défense la diligence raisonnable. Il s'agirait donc de savoir si les tribunaux conviendront qu'il a été suffisamment diligent.

Le sénateur Massicotte : Parlons-en. La défense de la diligence raisonnable ne s'applique pas à l'article 5.3.

M. MacCallum : Excusez-moi. Dans ma dernière réponse, je pensais que vous parliez de l'article 5.5.

Senator Massicotte: No, it was clause 5.3. Your starting point is page 14, subclause (1.8). In other words, the diligence defence applies to everybody, but not in clause 5.3, irrespective of that board member having done his job professionally and meeting all international standards. Am I correct in saying that?

Senator Milne: If I understand clause 5.3, it is the harassment provisions. It has nothing to do with due diligence. It is the way a shipowner or a master treats the employees.

Senator Massicotte: However, it could be that the board member, Senator Angus, as I hypothesized, acted appropriately. He made sure policies are in place to avoid that and that the standards are appropriate and so forth. However, a subordinate in Canada fired somebody who did not act appropriately. Senator Angus did nothing wrong, so why would he be held personally liable, not corporately?

The Chairman: Is the connection right? Is Senator Massicotte's point right, that an offence is purported to have been committed under clause 5.3 on page 4, namely, an offence committed by an employer against an employee? Am I in the right place, Senator Massicotte?

Senator Massicotte: Yes, clause 5.5 attaches personal responsibility.

The Chairman: Someone is excused or exempted from the due diligence by virtue of the exclusion set out in subclause (1.8).

Senator Milne: I understand that clause 5.3 is not a strict liability offence. Due diligence is on page 14. This is a situation of an employee acting in good faith who discloses information to a federal minister. The employee cannot be fired.

This is not strict liability. This is a whistle-blowing defence here. Senator Angus is off the hook because it is not a Canadian employer.

Ms. Susan Waters, Legal Counsel, Environment Canada: This provision does not work in the same way as other strict liability offences. An employee would have to be fired to establish this. We did not want to reverse the onus in that provision that applies only to Canadian employers. It is a whistle-blower construct that has been used in other federal legislation, such as the Competition Act and the Canadian Environmental Protection Act.

The Chairman: What is the nature of the onus under 5.3? Is it correct that due diligence is not a defence under 5.3?

Ms. Waters: That is correct.

The Chairman: Due diligence is not a defence under clause 5.3.

Le sénateur Massicotte : Non, c'était l'article 5.3. Le point de départ est le paragraphe (1.8), page 14. Autrement dit, la disposition de disculpation s'applique à tout le monde, mais pas à l'article 5.3, peu importe si le membre du conseil d'administration a fait son travail avec professionnalisme et a respecté toutes les normes internationales. N'ai-je pas raison?

Le sénateur Milne : Si je comprends bien l'article 5.3, il s'agit de dispositions contre le harcèlement. Ce n'a rien à voir avec la diligence raisonnable. Il s'agit de la façon dont un armateur ou un capitaine traite les employés.

Le sénateur Massicotte : Toutefois, il se pourrait que le membre du conseil d'administration, disons le sénateur Angus, ait pris les précautions voulues. Il a veillé à mettre en place des lignes de conduite permettant d'éviter cela, veillé à ce que les bonnes normes soient appliquées, etc. Toutefois, un de ses subalternes au Canada congédie un employé qui a eu un comportement fautif. Le sénateur Angus n'a rien fait de mal, alors pourquoi devrait-il être tenu personnellement responsable plutôt que sa société?

Le président : Peut-on faire ce lien? Le sénateur Massicotte a-t-il raison de faire le lien avec une infraction commise aux termes de l'article 5.3, page 4, c'est-à-dire une infraction commise par un employeur contre un employé? Suis-je au bon endroit, sénateur Massicotte?

Le sénateur Massicotte : Oui, l'article 5.5 confère une responsabilité personnelle.

Le président : La disculpation prévue au paragraphe (1.8) permet d'invoquer une diligence raisonnable.

Le sénateur Milne : Si je comprends bien, l'article 5.3 n'est pas une infraction de responsabilité stricte. La diligence raisonnable est prévue à la page 14. Cela s'applique à un employé agissant de bonne foi qui divulgue des renseignements à un ministre fédéral. Cet employé ne peut pas être congédié.

Ce n'est pas une responsabilité stricte. Cela vise à protéger les dénonciateurs. Le sénateur Angus va s'en tirer parce qu'il n'est pas un employeur canadien.

Mme Susan Waters, conseillère juridique, Environnement Canada : Cette disposition ne s'applique pas de la même façon que les autres infractions de responsabilité stricte. Il faudrait qu'un employé soit congédié pour créer cette infraction. Nous n'avons pas voulu inverser la charge de la preuve dans cette disposition qui s'applique seulement aux employeurs canadiens. C'est une disposition de protection des dénonciateurs qui a été utilisée dans d'autres lois fédérales, comme la Loi sur la concurrence et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Le président : Quel est le fardeau de la preuve pour 5.3? Est-il vrai que la diligence raisonnable ne peut pas être invoquée pour l'article 5.3?

Mme Waters : C'est exact.

Le président : La diligence raisonnable n'est pas un motif de défense pour l'article 5.3.

Ms. Waters: Due diligence is not appropriate because there is an action against an employee. It is not like an offence for which you would have to establish that you exercised all reasonable care to prevent the deposition of a harmful substance. It is a different kind of offence and so due diligence would not apply. How would you exercise due diligence in dismissing an employee?

Senator Massicotte: Let us assume that Senator Angus sits on a board of a Canadian company that has a whistle-blowing policy. Senator Angus asked the right questions in compliance with the policy, but someone in his company misbehaved. Why would he be held personally liable for the wrongdoing of an employee? Why would he be personally liable under proposed section 5.5? It is broader and stronger than the standard in corporate legislation.

Ms. Waters: This is not a strict liability or an absolute liability, but rather a plain old offence. A policy decision was made that this was an important issue.

Senator Massicotte: You have to admit that compared to the MBCA, it attaches personal responsibility for unusual and inappropriate corporate behaviour; and it is personal.

Ms. Waters: Yes.

Senator Massicotte: It is tough.

Ms. Dawson: It was a judgment call that this is an important offence.

Senator Massicotte: The bill is very good, but when companies realize what it entails, it will cause some people considerable difficulty. In general, the bill is good, but it does take things quite far.

Senator Milne: I have a supplementary question on that: When I read clause 5.3, it seems to me that unlike the rest of the bill, the Crown must prove all of what is in clause 5.3 beyond a reasonable doubt. Therefore, due diligence is not required in this part. This is whistle-blowing protection for the employees who acted responsibly.

Ms. Dawson: Precisely. It is important to understand that this is not of the same nature as the other kinds of offences that we were talking about in this proposed legislation.

Senator Milne: It must be proven beyond a reasonable doubt.

Ms. Dawson: Yes, there is a higher, not a lower, onus on the Crown as to proof.

Senator Massicotte: I have no difficulty with clause 5.3, but I have difficulty with the case of the board member who did his job, asked the right questions in compliance with the company's whistle-blowing policy, and irrespective of his efforts, he is held personally responsible for something over which he has no daily control.

Mme Waters : Cela ne peut pas être invoqué étant donné qu'il s'agit d'une mesure prise contre un employé. Ce n'est pas comme une infraction pour laquelle vous devez établir que vous avez pris toutes les précautions voulues pour éviter le rejet de substances nocives. Il s'agit d'un type d'infraction différent, si bien que la diligence raisonnable ne s'applique pas. Comment pourriez-vous faire preuve de diligence raisonnable pour le congédiement d'un employé?

Le sénateur Massicotte : Supposons que le sénateur Angus siège au conseil d'administration d'une entreprise canadienne qui a une politique à l'égard des dénonciateurs. Le sénateur Angus a posé les bonnes questions, conformément à cette politique, mais quelqu'un au sein de son entreprise s'est mal comporté. Pourquoi le tenir personnellement responsable des actes fautifs d'un employé? Pourquoi serait-il personnellement responsable en vertu de l'article 5.5? Cela va plus loin que la norme en vigueur dans la législation visant les sociétés.

Mme Waters : Il ne s'agit pas d'une responsabilité stricte ou absolue, mais d'une simple infraction. On a décidé, au niveau politique, que c'était une question importante.

Le sénateur Massicotte : Vous devez reconnaître que, contrairement à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, cette mesure vous rend personnellement responsable des comportements inhabituels et inappropriés de la personne morale et qu'il s'agit...

Mme Waters : Oui.

Le sénateur Massicotte : C'est dur.

Mme Dawson : On a jugé qu'il s'agissait d'une sérieuse infraction.

Le sénateur Massicotte : Ce projet de loi est excellent, mais lorsque les entreprises se rendront compte de ce qu'elle représente, cela va beaucoup les inquiéter. De façon générale, c'est un bon projet de loi, mais il va très loin sur certains plans.

Le sénateur Milne : J'ai une question supplémentaire à ce sujet. Quand je lis l'article 5.3, j'ai l'impression que, contrairement au reste du projet de loi, cet article exige que la Couronne prouve la culpabilité hors de tout doute raisonnable. Par conséquent, il n'est pas nécessaire ici de prouver la diligence raisonnable. Il s'agit de protéger les employés qui ont agi comme ils en avaient le devoir.

Mme Dawson : Exactement. Il faut bien comprendre qu'il ne s'agit pas du même genre d'infractions que ce dont nous avons parlé.

Le sénateur Milne : Ce doit être prouvé hors de tout doute raisonnable.

Mme Dawson : Oui, le fardeau de la preuve qui incombe à la Couronne est plus exigeant et non pas moins exigeant.

Le sénateur Massicotte : Je ne vois pas d'objection à l'article 5.3, mais je m'inquiète pour l'administrateur qui a fait son travail, qui a posé les bonnes questions conformément à la politique de l'entreprises à l'égard des dénonciateurs et qui, malgré ses efforts, est tenu personnellement responsable d'une chose sur laquelle il n'a pas de contrôle direct.

Senator Milne: That is a case involving a Canadian employer, and you cannot fire an employee for having acted responsibly.

Senator Massicotte: I have no problem on the corporate side.

The Chairman: We will discuss this among ourselves at the appropriate time.

Ms. Dawson: If I may point out, the provision is not new. It was modelled on a similar provision in the competition legislation. Therefore, we think that this approach is appropriate in this instance.

Senator Milne: A shipowner should not get away with things that people on land cannot get away with.

The Chairman: Are there other questions?

Mr. Dion: I urge senators to read the letter of my colleague from Newfoundland. We need this bill.

The Chairman: Thank you, Minister Dion. The minister from Newfoundland appeared before the committee as an ardent advocate of the bill.

Senator Milne: Before you adjourn the meeting, it seems to me that we might as well move directly to clause by clause.

Senator Spivak: Exactly.

The Chairman: We gave no notice today of clause by clause.

Senator Milne: That is not necessary. I move that we go to clause by clause.

The Chairman: I undertook to the deputy chair that we would not move to clause by clause.

Senator Milne: The deputy chair was at the steering committee meeting that I attended one week ago. We agreed at that time to move to clause by clause.

The Chairman: Not today, we agreed at that time.

Senator Milne: You have a motion before you.

The Chairman: We agreed at that time to move to clause by clause following the appearance of the minister, but on a different day than today. I have personally undertaken to the deputy chair that we would not move to clause by clause until she is present. However, there is a motion on the floor. It was moved that we proceed now to clause by clause.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: In favour of the motion? Opposed to the motion?

There is a tied vote. The motion is lost. Clause by clause will be on Tuesday, May 17.

The committee adjourned.

Le sénateur Milne : Cette disposition vise les employeurs canadiens et leur interdit de congédier un employé qui a agi de bonne foi.

Le sénateur Massicotte : Je ne vois pas d'objection en ce qui concerne la personne morale.

Le président : Nous en discuterons entre nous le moment venu.

Mme Dawson : Si vous le permettez, cette disposition n'est pas nouvelle. Elle s'inspire d'une disposition similaire qui figure dans la Loi sur la concurrence. Par conséquent, nous pensons que cette disposition est la bonne dans ce cas-ci.

Le sénateur Milne : Un armateur ne doit pas pouvoir faire impunément en mer ce qu'il n'est pas possible de faire à terre.

Le président : Avez-vous d'autres questions?

M. Dion : J'exhorte les sénateurs à lire la lettre de mon collègue de Terre-Neuve. Nous avons besoin de ce projet de loi.

Le président : Merci, monsieur le ministre. Le ministre de Terre-Neuve a comparu devant le comité et a défendu ardemment le projet de loi.

Le sénateur Milne : Avant que vous n'ajourniez la séance, je crois que nous pourrions aussi bien passer directement à l'étude article par article.

Le sénateur Spivak : Exactement.

Le président : Nous n'avons pas donné avis que nous ferions l'étude article par article aujourd'hui.

Le sénateur Milne : Ce n'est pas nécessaire. Je propose que nous passions à l'étude article par article.

Le président : J'ai promis à la vice-présidente que nous ne passerions pas à l'étude article par article.

Le sénateur Milne : La vice-présidente était à la réunion du comité directeur à laquelle j'ai assisté il y a une semaine. Nous nous sommes mis d'accord à ce moment-là pour passer à l'étude article par article.

Le président : Mais pas aujourd'hui.

Le sénateur Milne : Vous êtes saisi d'une motion.

Le président : Nous nous étions mis d'accord pour passer à l'étude article par article suite à la comparution du ministre, mais à un autre jour. J'ai promis personnellement à la vice-présidente d'attendre qu'elle soit présente pour passer à l'étude article par article. Nous sommes toutefois saisis d'une motion. Il y a été proposé que nous passions maintenant à l'étude article par article.

Des voix : D'accord.

Le président : Ceux qui sont pour la motion? Ceux qui s'y opposent?

Comme il y a égalité des voix, la motion est rejetée. Nous procéderons à l'étude article par article le mardi 17 mai.

La séance est levée.

Department of Justice Canada:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister;
Jason Reiskind, Counsel, International Law Section;
Raymond MacCallum, Counsel, Human Rights Section.

Ministère de la Justice Canada :

Mary Dawson, sous-ministre adjointe;
Jason Reiskind, avocat-conseil, Section du droit international;
Raymond MacCallum, avocat-conseil, Section des droits de la
personne.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

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

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Thursday, May 12, 2005

The Honourable Stéphane Dion, Minister of the Environment;
The Honourable Bryon Wilfert, P.C., M.P., Parliamentary
Secretary to the Minister of the Environment.

WITNESSES

Tuesday, May 10, 2005

As an individual:

Alan D. Gold, Barrister.

Thursday, May 12, 2005

Environment Canada:

Stephen Wendt, Chief, Migratory Birds Convention;

Susan Waters, Legal Counsel;

Asit Hazra, Chief, Prevention and Recovery.

(Continues on previous page)

COMPARAISSENT

Le jeudi 12 mai 2005

L'honorable Stéphane Dion, C.P., député, ministre de l'Environnement;
L'honorable Bryon Wilfert, C.P., député, secrétaire parlementaire
auprès du ministre de l'Environnement.

TÉMOINS

Le mardi 10 mai 2005

À titre personnel :

Alan D. Gold, avocat.

Le jeudi 12 mai 2005

Environnement Canada :

Stephen Wendt, chef, Conservation concernant les oiseaux
migrateurs;

Susan Waters, conseillère juridique;

Asit Hazra, chef, prévention et rétablissement.

(Suite à la page précédente)