



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

Energy, the Environment and Natural Resources

Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Chair:

The Honourable W. DAVID ANGUS

Président :

L'honorable W. DAVID ANGUS

Tuesday, November 17, 2009
Thursday, November 19, 2009

Le mardi 17 novembre 2009
Le jeudi 19 novembre 2009

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Tenth meeting on:

Emerging issues related to its mandate

and

First and second meetings on:

Bill S-212, An Act to amend the Canadian Environmental
Protection Act, 1999

Dixième réunion concernant :

Nouvelles questions concernant son mandat

et

Première et deuxième réunions concernant :

Le projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur
la protection de l'environnement (1999)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

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

The Honourable W. David Angus, *Chair*

The Honourable Grant Mitchell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	McCoy
Brown	Merchant
* Cowan	Milne
(or Tardif)	Neufeld
Lang	Peterson
* LeBreton, P.C.	Seidman
(or Comeau)	Sibbeston

* Ex officio members

(Quorum 4)

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

Président : L'honorable W. David Angus

Vice-président : L'honorable Grant Mitchell

et

Les honorables sénateurs :

Banks	McCoy
Brown	Merchant
* Cowan	Milne
(ou Tardif)	Neufeld
Lang	Peterson
* LeBreton, C.P.	Seidman
(ou Comeau)	Sibbeston

* Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Thursday, October 29, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Banks, seconded by the Honourable Senator Day, for the second reading of Bill S-212, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999.

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Tardif moved, seconded by the Honourable Senator Munson, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 29 octobre 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Banks, appuyée par l'honorable sénateur Day, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 17, 2009
(28)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, at 5:21 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable W. David Angus, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Banks, Brown, Lang, Milne, Mitchell, Neufeld, Seidman and Sibbeston (9).

In attendance: Marc Leblanc and Sam Banks, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, October 29, 2009, the committee began its examination of Bill S-212, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999.

WITNESSES:

The Honourable Senator Tommy Banks, sponsor of the bill.

Ecojustice:

Marlene Cashin, Staff Lawyer.

The chair made an opening statement.

The Honourable Tommy Banks made a statement and answered questions.

The chair made a statement.

Ms. Cashin made a statement and answered questions.

At 7:21 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 19, 2009
(29)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, at 8:05 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable W. David Angus, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Banks, Brown, Lang, Mitchell, Neufeld, Peterson and Seidman (8).

In attendance: Marc Leblanc and Sam Banks, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 17 novembre 2009
(28)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 21, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable W. David Angus (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Banks, Brown, Lang, Milne, Mitchell, Neufeld, Seidman et Sibbeston (9).

Aussi présents : Marc Leblanc et Sam Banks, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 octobre 2009, le comité entreprend son examen du projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999).

TÉMOINS :

L'honorable sénateur Tommy Banks, parrain du projet de loi.

Écojustice :

Marlene Cashin, avocate-conseil à l'interne.

Le président prend la parole.

L'honorable Tommy Banks fait une déclaration puis répond aux questions.

Le président fait une déclaration.

Mme Cashin fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 21, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 2009
(29)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 5, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable W. David Angus (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Banks, Brown, Lang, Mitchell, Neufeld, Peterson et Seidman (8).

Aussi présents : Marc Leblanc et Sam Banks, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, October 29, 2009, the committee continued its examination of Bill S-212, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999.

WITNESSES:

Environment Canada:

Athana Mentzelopoulos, Acting Director General, Legislative and Regulatory Affairs;

Renée Caron, Executive Director, Legislative Governance;

Nancy Klenavic, Policy Analyst, Legislative Advice Section.

The chair made an opening statement.

Ms. Mentzelopoulos made a statement and, together with Ms. Caron and Ms. Klenavic, answered questions.

At 9:31 a.m., the committee suspended.

At 9:36 a.m., the committee resumed in camera and pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 3, 2009, the committee continued its examination of emerging issues related to its mandate. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered its future agenda.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

At 10:06 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 octobre 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999).

TÉMOINS :

Environnement Canada :

Athana Mentzelopoulos, directrice générale par intérim, Affaires législatives et réglementaires;

Renée Caron, directrice exécutive, Gouvernance législative;

Nancy Klenavic, agente de politique, Unité des conseils législatifs.

Le président prend la parole.

Mme Mentzelopoulos fait une déclaration puis, aidée de Mmes Caron et Klenavic, répond aux questions.

À 9 h 31, la séance est interrompue.

À 9 h 36, la séance reprend à huis clos et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 3 mars 2009, le comité poursuit son examen des nouvelles questions concernant son mandat. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)e), le comité examine son programme futur.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle pendant la partie de la séance qui se tient à huis clos.

À 10 h 6, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Lynn Gordon

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 17, 2009

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 5:21 p.m. to study Bill S-212, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999.

Senator W. David Angus (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Good evening everyone, and welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

My name is Senator David Angus. I represent the province of Quebec in the Senate, and I am the chair of this committee.

[*English*]

With me are the members of this committee: Deputy Chair, Senator Grant Mitchell from Alberta; our valued staff from the Parliamentary Library, Sam Banks and Marc LeBlanc; Senator Tommy Banks from Alberta; Senator Bert Brown from Alberta; Senator Daniel Lang from the Yukon territory; our very able clerk, Lynn Gordon; Senator Lorna Milne from Ontario; Senator Judith Seidman from Quebec; and Senator Richard Neufeld from British Columbia.

This committee generally examines legislation in matters related to energy, the environment and natural resources. This evening, we will deal with Bill S-212, an Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999. I believe its source, as we will hear later, is founded in a report of this committee that was made after a review of CEPA, 1999. The report was tabled in the Senate in March 2008, at a time when the Honourable Senator Tommy Banks was chair of this committee. One of the recommendations made in the report is this private member's bill sponsored by Senator Banks.

We are pleased, senator, that you could be with us tonight. This bill has had earlier trips through the system, but I believe it is the first time it has made it to this committee. It was introduced in two previous Parliaments. However, in both instances it was read a first time before dying on the Order Paper with the dissolution of Parliament.

This evening, the bill is here before the committee. Senator Banks, would you like to come to the front?

The Hon. Tommy Banks, sponsor of the bill: I am comfortable in my usual spot.

The Chair: Not only is Senator Banks an active member of this committee and its steering committee, but he believes in this bill. Senator Banks, do tell us what the bill is all about.

Senator Banks: Honourable senators, before I talk about the substance of the bill, I would like to make a couple of points about procedure. The steering committee determined that we would hear today from me as the author of the bill and from

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 novembre 2009

Le Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 17 h 21 pour étudier le projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999).

Le sénateur W. David Angus (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Bonjour à tous et bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Je suis le sénateur David Angus, je représente la province du Québec au Sénat et je suis le président du comité.

[*Traduction*]

Permettez-moi de commencer par faire les présentations : nous avons le vice-président du comité, le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta; Sam Banks et Marc LeBlanc, membres appréciés du personnel de la Bibliothèque du Parlement; les sénateurs Tommy Banks et Bert Brown, tous deux de l'Alberta; le sénateur Daniel Lang, du Yukon; Lynn Gordon, notre très compétente greffière; le sénateur Lorna Milne, de l'Ontario; le sénateur Judith Seidman, du Québec; et le sénateur Richard Neufeld, de la Colombie-Britannique.

En général, nous examinons les projets de loi portant sur des questions liées à l'énergie, à l'environnement et aux ressources naturelles. Ce soir, nous allons nous pencher sur le projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999). Comme nous le verrons plus tard, je crois qu'il trouve sa source dans un rapport que le comité a préparé après un examen de la LCPE de 1999. Le rapport a été déposé au Sénat en mars 2008, à l'époque où l'honorable sénateur Tommy Banks était président du comité. Ce projet de loi d'initiative parlementaire parrainé par le sénateur Banks constitue l'une des recommandations formulées dans le rapport.

Nous sommes heureux, sénateur, que vous soyez parmi nous ce soir. Ce n'est pas la première fois que l'on entend parler de ce projet de loi, mais je crois que c'est la première fois qu'il nous est renvoyé. Il a été présenté lors des deux législatures précédentes. Cependant, dans les deux cas, il a été lu une première fois avant de mourir au *Feuilleton* en raison de la dissolution du Parlement.

Ce soir, le projet de loi est ici devant nous. Sénateur Banks, souhaitez-vous venir à l'avant?

L'honorable Tommy Banks, parrain du projet de loi : Je préfère rester à ma place habituelle.

Le président : Le sénateur Banks est un membre actif de notre comité et du comité de direction et il croit en ce projet de loi. Sénateur Banks, parlez-nous de son contenu.

Le sénateur Banks : Mesdames et messieurs, avant de vous parler de la teneur du projet de loi, j'aimerais faire quelques observations à propos de la procédure. Le comité de direction a déterminé que nous entendrions aujourd'hui mon témoignage,

Ecojustice. Next Thursday, we will hear from government officials and then proceed with clause-by-clause consideration of the bill. I have sent a request to the chair, deputy chair and clerk that we reconsider the clause-by-clause consideration for next Thursday. The amendments I need to make in the present bill are not as easy to make as I thought they would be, and every time I turn a corner, I bump into something else that needs to be taken into account.

I am hopeful you will agree to deal with clause-by-clause consideration in a couple of weeks and not on Thursday. It will still be valuable to hear from government officials on Thursday. They will be able to help me formulate the amendments that need to be made.

The Chair: My understanding, Senator Banks, is that this morning, we received notification to that effect. I do not think we have any issues with that. For the information of other members of the committee, we will deal with witnesses from the Department of Justice on Thursday morning.

I would like to add my welcome to those in the room and to all of our viewers watching us on television on the CPAC network as well as the World Wide Web. You will find this is a little different from our normal procedure because one of our own is presenting his bill. We will deal with it as one would expect colleagues to deal with another colleague's legislation.

Senator Banks: There is one other small procedural item I would like to point out. Ordinarily, the sponsor of a bill makes an introductory speech on the bill setting out reasons and the purpose for the bill. That senator has a maximum of 45 minutes to speak.

Through a couple of procedural errors, that did not happen with this bill. When I rose to make my speech at second reading, the comment was made that if I spoke at that time, it would have the effect of closing debate, which is the normal rule of Parliament if I had been speaking for a second time. However, I was not. An examination of the record will show that I did not have the presence of mind at that point to say that was not the case.

Senator Comeau rose at that point and said he would appreciate the chance for the critic of the bill to speak to it, and I said — the record will show — that is fine. I would defer my speaking until after the critic, Senator Lang, had spoken. I bugged Senator Lang about when he would speak. He told me one day that he would speak near the end of the subsequent week, which he did and for which I am grateful. Thereupon, and quite reasonably, he moved that the bill be sent to the committee, which is where we are now.

There has never been an introductory speech about this bill setting out the reasons for it, its provenance, et cetera. Therefore, I will do that for the first time now, Mr. Chair, if I may.

The Chair: Excellent.

Senator Banks: Because we have not heard it.

puisque je suis l'auteur du projet de loi, et celui de la représentante d'Écojustice. Jeudi prochain, nous entendrons des fonctionnaires du gouvernement, puis nous procéderons à l'étude article par article du projet de loi. J'ai envoyé une demande au président, au vice-président et à la greffière pour que nous reportions l'étude article par article prévue jeudi prochain, car les amendements que je dois faire au projet de loi actuel sont plus complexes que prévu et chaque fois que je crois avoir terminé, je trouve autre chose qui doit être pris en considération.

J'espère que vous serez d'accord pour que nous repoussions l'étude article par article de quelques semaines. Il sera cependant utile d'entendre les représentants du gouvernement jeudi prochain. Ils pourront m'aider à établir les amendements nécessaires.

Le président : Je crois, sénateur Banks, que nous avons reçu cette demande ce matin. Je ne crois pas qu'il y ait de problème. Je tiens à informer les autres membres du comité que nous allons entendre les représentants du ministère de la Justice jeudi matin.

J'aimerais souhaiter la bienvenue aux personnes dans la salle et à tous nos téléspectateurs du réseau CPAC ainsi que du Web. Vous constaterez que nous ne suivons pas tout à fait notre procédure habituelle, puisque l'un de nos membres présente son projet de loi. Le projet de loi sera examiné de la même façon que l'aurait été le projet de loi d'un autre collègue.

Le sénateur Banks : Il y a une autre petite question de procédure que j'aimerais aborder. D'habitude, le parrain d'un projet de loi fait un discours de présentation, dans lequel il explique la teneur et les objectifs de la mesure législative. Le sénateur dispose d'au plus 45 minutes pour le faire.

À cause de quelques erreurs de procédure, je n'ai pas pu le faire pour ce projet de loi. Lorsque je me suis levé pour faire ma déclaration à l'étape de la deuxième lecture, on a dit que si je prenais la parole, cela aurait pour effet de clore le débat, ce qui est la règle habituelle au Parlement quand quelqu'un exerce son droit de réplique. Mais ce n'était pas le cas. Malheureusement, à ce moment-là, je n'ai pas eu la présence d'esprit de le mentionner, comme on pourra le constater dans le compte rendu.

Le sénateur Comeau s'est alors levé et il a dit souhaiter que le critique du projet de loi ait l'occasion d'intervenir à ce sujet; j'ai répondu — le compte rendu le montrera — que j'étais d'accord et que j'attendrais que le critique, le sénateur Lang, ait pris la parole. Je n'ai pas cessé de lui demander quand il le ferait. Un jour, il m'a dit que ce serait vers la fin de la semaine suivante, ce qu'il a fait. Je l'en remercie. Il a donc proposé, bien raisonnablement, que le projet de loi soit renvoyé au comité. C'est là où nous en sommes actuellement.

Il n'y a jamais eu de discours de présentation de ce projet de loi pour en expliquer les raisons d'être, la provenance, et cetera. Par conséquent, si vous le permettez, monsieur le président, je vais le faire maintenant pour la première fois.

Le président : Excellent.

Le sénateur Banks : Parce qu'il n'y en a pas eu.

The Chair: No. The good news is — if I may say as chair — you are not constrained by the 45-minute rule in this case.

Senator Banks: I will not take 45 minutes. I promise that I am too hungry to take 45 minutes at this time.

The Chair: Take the time you need.

Senator Banks: As you pointed out, chair, the Environmental Protection Act contains a provision that requires a regular review by each house of Parliament every seven years. In March 2008, this committee completed the most recent review that commenced nearly two years earlier in April 2006. That report contained 24 recommendations.

Bill S-212 implements two of the recommendations having to do with encouraging public participation in the enforcement of the provisions of the act. The committees of both the House of Commons and the Senate, heard undisputed evidence that the original provisions of the Canadian Environmental Protection Act intended to engage the public in the enforcement of the act have been — to put it most kindly — ineffective. By and large, the public does not participate because the costs of doing so are too great. In addition, the burden of proof and the lack of access to adequate information prevent private actors from mounting successful actions.

In that study, which took nearly two years, we focused in on some very specific aspects of CEPA and we also heard peripheral evidence. I took some time to find out about the epidemiological aspect of the private participation in CEPA, which was always intended to be there in the act — the effectiveness, the efficacy.

Public participation in CEPA is an essential part of a comprehensive strategy to protect our environment by ensuring compliance. The importance of public participation in compliance and enforcement was acknowledged in the original act, which was introduced by a Conservative government two decades ago, in 1988. Those provisions were strengthened in 1999 and Parliament has subsequently endorsed that approach.

In the present bill, I am merely proposing to improve the relevant provisions so they are more likely to operate as Parliament intended in 1988 and again in 1999. “Between the cup and the lip, there is many a slip,” as the saying goes; not everything that is intended by Parliament always ends up happening because it sometimes becomes watered down somewhere between the intent of Parliament and the application of the legislation.

As you mentioned, chair, I tabled the report of this committee in the Senate on March 4, 2008. The Senate endorsed the report and, therefore, the recommendations that were in it, by adopting the report on April 15, 2008.

Some of the recommendations in that report called for government action. Some of that action has been taken. A few of the recommendations called for amendments to the act, which is the reason I have proceeded with a bill.

Le président : Non. La bonne nouvelle, si je peux me permettre en tant que président, c'est que vous ne serez pas limité à 45 minutes dans ce cas-ci.

Le sénateur Banks : Je ne prendrai pas 45 minutes. Je suis bien trop affamé.

Le président : Prenez le temps qu'il vous faut.

Le sénateur Banks : Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, selon une disposition de la Loi sur la protection de l'environnement, chaque chambre du Parlement doit en faire l'examen tous les sept ans. En mars 2008, le comité a terminé le plus récent examen qu'il avait débuté près de deux ans plus tôt, soit en avril 2006. Son rapport contenait 24 recommandations.

Le projet de loi S-212 vise à mettre en œuvre deux de ces recommandations, afin de favoriser la participation de la population à la mise en application de la loi. Les comités de la Chambre des communes et du Sénat ont reçu des témoignages indiscutables selon lesquels les dispositions d'origine de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, qui visaient à assurer la participation de la population à la mise en application de la loi, ont été — et je pèse mes mots — pour le moins inefficaces. Essentiellement, la population ne participe pas en raison des coûts afférents, qui sont trop élevés. En plus, le fardeau de la preuve et l'accès insuffisant à de l'information adéquate empêchent les intervenants privés de réussir dans leurs initiatives.

Dans cette étude, qui a duré presque deux ans, nous nous sommes concentrés sur des aspects très précis de la LCPE et nous avons également entendu d'autres témoignages. J'ai pris le temps de réfléchir à l'effet d'entraînement qu'aurait la participation privée à la LCPE, qui a toujours été prévue dans la loi — c'est une question d'efficacité.

La participation de la population à la LCPE est un élément essentiel d'une stratégie globale de protection de notre environnement fondée sur l'observation de la loi. La loi d'origine, adoptée par un gouvernement conservateur il y a deux décennies, en 1988, reconnaissait l'importance de la participation des Canadiens aux efforts d'observation et de mise en application de la loi. Ces dispositions ont été renforcées en 1999, et le Parlement a par la suite approuvé cette approche.

Dans le projet de loi actuel, je propose simplement d'améliorer les dispositions pertinentes afin qu'elles permettent davantage d'atteindre les objectifs visés par le Parlement en 1988, ainsi qu'en 1999. Comme le dit l'adage : « Il y a loin de la coupe aux lèvres », c'est-à-dire que ce qui est prévu par le Parlement ne se réalise pas toujours; parfois, il y a un affaiblissement quelque part entre l'intention du Parlement et l'application de la loi.

Comme vous l'avez mentionné, monsieur le président, le 4 mars 2008, j'ai déposé le rapport du comité au Sénat, qui l'a approuvé le 15 avril 2008, ainsi que les recommandations qu'il contenait.

Certaines de ces recommandations proposaient que des mesures soient prises par le gouvernement, ce qui a été fait en partie. Dans d'autres, on demandait des modifications à la loi, et c'est pourquoi je présente un projet de loi.

I will read the two recommendations from that report that would be implemented by Bill S-212. Recommendation 14 concerns a process under the act called “environmental protection action,” and the need to address the unrealistic burden of proof that has rendered the provision practically inert. The recommendation contained in the report of this committee is as follows:

The Committee recommends that CEPA 1999 be amended by removing the need for a citizen to show that an action has caused significant harm to the environment before being able to proceed with an environmental protection action.

I am assured by those I have asked that the person or citizen concept in the act, as in the Criminal Code, refers to individuals and organizations. When we say “citizen” and “person,” we mean both individuals and organizations, as in criminal law.

Recommendation 15 concerns the facilitation of private prosecutions by allowing the splitting of fines and the recovery of costs in line with the regulations that we find already under the Fisheries Act and which have been there for 30 years. Recommendation 15 in our report is as follows:

The Committee recommends that the Government of Canada amend CEPA 1999 to permit fine splitting and court cost recovery in cases of private prosecution.

If I may, I will give you an overview, senators, of what exactly is contained in this bill. Clause 1 removes the condition that an environmental protection action may only be proceeded with where the person pursuing the action can demonstrate, and I quote this from the extant act, “significant harm to the environment.”

The applicant would still have to make his or her case but this bill would remove a barrier that has effectively prevented any successful actions by private prosecutors under the act. There has not been one since 1988. It was Parliament’s intent that there should be those actions; I do not know of one such action.

Clause 2 is a consequential change. It removes the phrase “significant harm” where it appears in another section. I will be referring to these clauses in more detail later when we refer to the bill. Clause 3 ensures that the limits on prosecutions that apply to the Crown also apply to private prosecutions. These limits include provisions to ensure that frivolous prosecutions do not go forward.

Clause 4 permits the splitting of fines, so that one-half of the fine paid is given to the private prosecutor in the same manner that we find in regulations governing private prosecutions under the Fisheries Act. There has been concern expressed by some — including Senator Lang — that this would lead to an inundation of the courts with frivolous undertakings that might even be profit driven. In 30 years of the existence of that provision in the

Je vais vous lire les deux recommandations de ce rapport que le projet de loi S-212 permettrait de mettre en œuvre. La recommandation 14 concerne un processus prévu par la loi, appelé « action en protection de l’environnement », et la nécessité d’examiner la charge irréaliste de la preuve, qui rend la disposition pratiquement inapplicable. La recommandation contenue dans le rapport du comité se lit comme suit :

Le comité recommande que la LCPE 1999 soit modifiée pour qu’il ne soit plus nécessaire pour un citoyen de faire la preuve d’une atteinte importante à l’environnement avant de pouvoir intenter une action en protection de l’environnement.

Ceux à qui j’ai posé la question m’ont assuré que la notion de personne ou de citoyen dans la loi, tout comme dans le Code criminel, fait référence aux particuliers et aux organisations. Quand nous disons « citoyen » et « personne », nous parlons des particuliers et des organisations, comme en droit pénal.

La recommandation 15 porte sur la facilitation des poursuites privées en permettant le partage des amendes et le recouvrement des coûts conformément au règlement qui existe depuis 30 ans dans la Loi sur les pêches. La recommandation 15 de notre rapport se lit comme suit :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada modifie la LCPE 1999 pour permettre le partage des amendes et le recouvrement des coûts par les tribunaux dans les cas de poursuites privées.

Si vous le permettez, je vais vous donner un aperçu de ce que contient au juste ce projet de loi. L’article 1 supprime la condition selon laquelle une action en protection de l’environnement ne peut être intentée que lorsque le particulier qui l’intente peut prouver que l’infraction, et je cite la loi en vigueur, « a causé une atteinte importante à l’environnement ».

Le demandeur devrait encore en faire la preuve, mais ce projet de loi supprimerait un obstacle qui a pratiquement empêché tout particulier d’intenter avec succès une action en vertu de la loi. Il n’y en a pas eu une seule depuis 1988. L’objectif du Parlement était que l’on puisse intenter ces actions; je n’en ai jamais vu une seule.

L’article 2 est une modification corrélative. Il supprime le terme « atteinte importante », que l’on trouve déjà dans un autre article. Je vais vous en parler plus en détail un peu plus tard, quand nous examinerons le projet de loi. L’article 3 veille à ce que les limites des poursuites qui s’appliquent à la Couronne s’appliquent également dans le cas d’une poursuite privée. Ces limites incluent des dispositions qui visent à s’assurer que des poursuites frivoles ne puissent pas être intentées.

L’article 4 autorise le partage des amendes, afin qu’une moitié de l’amende soit payée au poursuivant privé, comme c’est le cas dans le règlement qui régit les poursuites privées en vertu de la Loi sur les pêches. Certaines personnes — dont le sénateur Lang — ont dit craindre que les tribunaux soient inondés de requêtes frivoles qui pourraient même être motivées par les profits. Cette disposition existe depuis 30 ans dans la Loi sur les pêches, et cela

Fisheries Act, that has never happened because there are constraints against and very significant penalties for frivolous prosecutions under environmental law.

Clause 5 allows the court to award costs to a private prosecutor and makes an additional consequential change to the splitting of fines. Clause 6 adds private prosecutors to the list of persons with standing in court to make an application for a variation of an order given by the court, relating to an action under the act. The capacity of private prosecutors to make such an application is limited to the actions that they have prosecuted themselves. I will be referring to that clause in a little more detail in a minute.

Clause 7 and clause 8 are both transitional and deal with the disposition of cases that are ongoing, if and when this bill receives Royal Assent.

The case for action was made to us most persuasively by Robert Wright, who was then with the Sierra Legal Defence Fund. As we have been discussing, that organization, as I think most of us know, has been renamed Ecojustice. We will hear from them in a moment.

When Mr. Wright appeared before us, he urged us to make the public participation provisions of the act meaningful. Talking about CEPA he said:

. . . bring it in line with our major piece of federal pollution prevention legislation, the Fisheries Act. To make them equivalent and bring in a fine-splitting provision would encourage citizens in appropriate and reasonable cases. These provisions are strictly monitored by the Attorney General and the courts. . . . This change would be a nice way and an easy way to make them much more effective, bring them to the public's knowledge, and allow the public to participate.

Colleagues, you have all heard of the mouse that roared. I would like to draw your attention to a recent paper by Hugh Wilkins and Elaine MacDonald of Ecojustice entitled *The Lion that Squeaked: CEPA, Mercury, and the Need for Better Regulation and Enforcement*. The paper outlines a number of issues concerning meaningful public participation. For example, the paper highlights systemic barriers to public access to detailed information, which effectively prevents private interveners from meeting the burden of showing "significant harm" imposed on them by the act.

Let me quote a key passage from the paper:

CEPA includes provisions for an "environmental protection action," which theoretically permits citizens to sue for damage to the environment. To bring such an action, citizens must first request that the Minister of the Environment investigate an alleged offence under CEPA and second show that the Minister then has failed to conduct the investigation and report on it within a reasonable time, or that the Minister's findings from the

ne s'est jamais produit, puisque des limites et des amendes importantes sont prévues afin d'empêcher que l'on porte des accusations frivoles en vertu de la loi sur l'environnement.

L'article 5 permet au tribunal d'indemniser le poursuivant privé et apporte une modification corrélative supplémentaire au partage des amendes. L'article 6 ajoute les poursuivants privés à la liste des personnes qui peuvent comparaître pour présenter une demande de modification d'une ordonnance du tribunal relative à une action en vertu de la loi. La capacité des poursuivants privés de présenter une telle demande est limitée aux actions qu'ils ont eux-mêmes intentées. Je vais vous parler plus en détail de cet article dans une minute.

Les articles 7 et 8 sont transitoires et portent sur l'application de la loi aux cas en instance, si le projet de loi reçoit la sanction royale.

C'est Robert Wright, qui travaillait à l'époque au Sierra Legal Defence Fund, qui nous a persuadés qu'il fallait agir. Comme nous l'avons dit, cet organisme s'appelle maintenant Ecojustice. Nous entendrons le témoignage de leur représentante dans un moment.

Quand M. Wright a comparu devant nous, il nous a exhortés à rendre plus efficaces les dispositions sur la participation de la population prévues par la loi. En parlant de la LCPE, il a dit qu'il fallait :

[...] harmoniser la LCPE avec l'autre grande loi fédérale sur la prévention de la pollution, la Loi sur les pêches. Harmoniser ces deux lois et intégrer à la LCPE une disposition sur le partage des amendes encouragerait les citoyens à agir dans des affaires appropriées et raisonnables. Les dispositions en question font l'objet d'une surveillance stricte de la part du procureur général et des tribunaux[...] Cette modification serait une belle façon, une façon simple de les rendre encore plus efficaces, d'en informer le public et de permettre au public de participer à l'exercice.

Chers collègues, vous avez tous entendu parler de la souris qui rugissait. J'aimerais attirer votre attention sur un article écrit récemment par Hugh Wilkins et Elaine MacDonald, de l'organisme Ecojustice, intitulé *The Lion that Squeaked : CEPA, Mercury, and the Need for Better Regulation and Enforcement*. L'article expose un certain nombre de problèmes concernant la participation significative du public. Par exemple, on y souligne les obstacles systémiques à l'accès du public à des renseignements détaillés, ce qui a pour effet d'empêcher les intervenants privés de s'acquitter de la charge, imposée par la loi, de prouver qu'il y a eu une « atteinte importante » à l'environnement.

Permettez-moi de citer un passage clé de cet article :

La LCPE contient des dispositions portant sur une « action en protection de l'environnement » qui, en théorie, permet aux citoyens d'intenter des poursuites pour une atteinte à l'environnement. De telles actions ne peuvent être intentées que si les citoyens ont d'abord demandé au ministre de l'Environnement de tenir une enquête à l'égard d'infractions alléguées aux termes de la loi et par la suite prouvé que le ministre n'a pas procédé à l'enquête ni établi

investigation were “unreasonable.” If the citizen succeeds in meeting these conditions, he or she then has the task of proving that “significant harm to the environment” has been caused. Due to these onerous requirements, no environmental protection actions have ever been brought under CEPA.

I think that is wrong by one.

The track record on actions pursued by the Crown is not encouraging, either. According to the paper, there have only ever been 34 convictions under the act since 1998, which means either there are very few CEPA infractions, which would be wonderful, or we do not have sufficient enforcement. I note that the paper goes on to highlight the onerous costs of pursuing private actions and it calls for the implementation of fine splitting and cost recovery so that private actions can become a reality, as set out in the act in 1988 and again in 1999, rather than merely a theory.

Honourable senators, this committee is not the only committee to be persuaded by these arguments. The House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development also conducted a review, which it does every seven years. Its report endorsed the strengthening of public participation measures. The House of Commons adopted its report on May 2, 2007.

The committee of the other place reached conclusions similar to our own. It cited the government’s own evaluation report, which was called *Formative Evaluation of CEPA 1999: Environment Canada*. The report acknowledges that, to quote that government report:

The public participation provisions have not yet been triggered, as no relevant public applications for investigation or public environmental protection actions have been received. . . .

That is not because nobody has tried. It is because doing so has been rendered virtually impossible for an organization or an individual.

The committee of the other place, in its twenty-eighth recommendation, called on the government to consider implementing fine splitting, as well as other measures, to fund private intervention. The government response was tabled in the other place on October 17, 2007. With respect to recommendation 28, the response constituted a single noncommittal sentence: “The government will conduct further analysis to ensure that CEPA 1999 continues to support effective public participation.”

Senators, I do not see how you can continue something that never started.

Honourable senators, CEPA 1999 was first introduced, as I said, in 1988 by a Conservative government. Amendments to it were introduced in 1996 but they died on the Order Paper in that session. In the subsequent session, it finally received Royal Assent in September 1999. One of its goals was to reinforce the concept of public participation that was already included in the 1988 act

son rapport dans un délai raisonnable, ou que les mesures que le ministre entend prendre à la suite de l’enquête ne sont pas raisonnables. Si le citoyen remplit ces conditions, il doit ensuite prouver qu’une « atteinte importante à l’environnement » a été causée. À cause de ces exigences strictes, aucune action en protection de l’environnement n’a jamais été intentée en vertu de la LCPE.

Je crois qu’il y a une seule exception.

Le bilan des actions intentées par la Couronne n’est pas encourageant non plus. Selon l’article, il n’y a eu que 34 condamnations en vertu de la loi depuis 1998, ce qui signifie soit que très peu d’infractions à la LCPE sont commises, ce qui serait formidable, soit que les mesures d’application sont inefficaces. L’article souligne également le coût élevé des actions privées et il demande la mise en œuvre du partage des amendes et du recouvrement des coûts afin que les actions privées puissent se concrétiser, comme on l’avait prévu dans la loi en 1988 et en 1999, au lieu de rester simplement une théorie.

Mesdames et messieurs, notre comité n’est pas le seul à s’être laissé convaincre par ces arguments. Le Comité permanent de l’environnement et du développement durable de la Chambre des communes a également effectué une étude, comme il le fait tous les sept ans. Dans son rapport, il approuve le renforcement des mesures de participation du public. La Chambre des communes a adopté ce rapport le 2 mai 2007.

Le comité de l’autre chambre est arrivé à des conclusions semblables aux nôtres. Il a cité le propre rapport d’évaluation du gouvernement, intitulé *Évaluation formative de la LCPE 1999 : Environnement Canada*. Le rapport reconnaît que :

Les dispositions relatives à la participation du public n’ont pas encore été mises en application car aucune demande d’enquête ou d’action en protection de l’environnement pertinente émanant du public n’a été reçue.

Ce n’est pas que personne n’a essayé, mais c’est devenu presque impossible de le faire pour une organisation ou un particulier.

Le comité de l’autre chambre, dans sa 28^e recommandation, a demandé au gouvernement d’envisager l’adoption d’une disposition sur le partage des amendes, ainsi que d’autres mesures, afin de financer les interventions privées. La réponse du gouvernement a été déposée à l’autre chambre le 17 octobre 2007. Elle était constituée d’une seule phrase non compromettante : « Le gouvernement mènera d’autres analyses pour veiller à ce que la LCPE (1999) continue à appuyer la participation efficace du public ».

Chers collègues, je ne vois pas comment on peut poursuivre quelque chose qui n’a jamais commencé.

Mesdames et messieurs, la LCPE 1999 a été adoptée en 1988, comme je l’ai dit, par un gouvernement conservateur. Des modifications y ont été proposées en 1996, mais le projet de loi est mort au *Feuilleton* lors de cette session. À la session suivante, il a finalement reçu la sanction royale, en septembre 1999. L’un de ses objectifs était de renforcer le concept de participation du public

introduced by the Mulroney government. The underlying motivation of both the Progressive Conservative and Liberal governments has been to facilitate public participation in the protection of the environment generally and in the enforcement of CEPA particularly.

Regrettably, we must recognize that the objective of empowering the public was virtually disembowelled in the design of the act.

From a decade of experience with revisions to the act that were designed to improve public participation, we know that the intent of the changes of 1999 did not reach their goal. Not a single private action has succeeded.

Indeed, so far as we know from the government's own publications, only one environmental protection action has ever been attempted. More than twenty years ago, in 1988, Parliament embraced the principle that the public should be empowered to protect the environment. It is a pillar of the Canadian Environmental Protection Act, 1988. Parliament reaffirmed that commitment to public engagement in 1999, but the legislation has never performed as Parliament intended.

It is now time with this bill to simply implement Parliament's intent and your committee's recommendations, so that the Canadian public will finally have the capacity to participate fully in the protection of the environment. I ask your support for this bill.

Senators, I ask you the turn to the bill. I will finish shortly, chair, but I want senators to know what we are talking about. If you look at Bill S-212, which I hope you have before you, on page 1, I want clause 1(1)(2) to stay in the bill as it is. Page 1, clause 1(2) I want that to stay in the bill where it is.

The Chair: It has the words underlined, "is alleged to have".

Senator Banks: I want that to stay. I am coming now to where I will propose amendments. On the same page, clause 1(2), the underlined words are "any harm" and "caused by the commission of the offence. . ." That section I want to stay in the bill.

Page 1, clause 2 reads:

2. Section 29 of the Act is replaced by the following:
29. The offence alleged in an environmental protection action is to be proved on a balance of probabilities.

I want that to stay in the bill.

The Chair: In this last piece you read, the word "is" is underlined. Are those the only amendments to the original act?

Senator Banks: No. It does change that word. The original wording is "The offence alleged in an environmental protection action and the resulting significant harm are to be proved on a balance of probabilities."

qui avait déjà été inclus dans la loi en 1988 par le gouvernement Mulroney. La motivation profonde des gouvernements progressiste conservateur et libéral était de favoriser la participation du public dans la protection de l'environnement en général et dans l'application de la LCPE en particulier.

Malheureusement, nous devons reconnaître que l'objectif de donner plus de pouvoir au public a été pratiquement réduit à néant lors de la conception de la loi.

Dix ans après la mise en vigueur, en 1999, des modifications à la loi qui visaient à renforcer la participation du public, nous sommes à même de constater qu'elles n'ont pas atteint leur objectif. Pas une seule poursuite privée n'a été fructueuse.

En fait, d'après les publications gouvernementales, il n'y a qu'une seule action en protection de l'environnement qui ait jamais été intentée. Il y a plus de 20 ans, en 1988, le Parlement a adopté le principe selon lequel le public devrait avoir le pouvoir de protéger l'environnement. C'est un pilier de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1988. Le Parlement a réaffirmé cet engagement à faire participer le public en 1999, mais la loi n'a jamais atteint les objectifs visés par le Parlement.

Ce projet de loi nous donne l'occasion de tout simplement mener à bien l'objectif du Parlement et de donner suite aux recommandations de votre comité, afin que la population canadienne puisse enfin participer pleinement à la protection de l'environnement. Je vous demande d'appuyer ce projet de loi.

Mesdames et messieurs, nous allons maintenant examiner le projet de loi. J'aurai bientôt terminé, monsieur le président, mais je veux que les sénateurs sachent de quoi nous parlons. Dans le projet de loi S-212, que vous avez devant vous, je l'espère, à la page 1, je veux que les paragraphes 1(1) et 1(2) demeurent tels quels dans le projet de loi.

Le président : Les mots « a... est imputée » sont soulignés.

Le sénateur Banks : Je veux qu'ils le restent. J'en arrive maintenant aux articles pour lesquels je veux proposer des amendements. À la même page, au paragraphe 1(2), les mots soulignés sont « une atteinte » et « causée par la perpétration de l'infraction[...] ». Je veux que ce paragraphe reste tel quel dans le projet de loi.

À la page 1, l'article 2 se lit comme suit :

2. L'article 29 de la même loi est remplacé par ce qui suit :
29. Dans une action en protection de l'environnement, la charge de prouver l'existence de l'infraction repose sur la prépondérance des probabilités.

Je veux que cela demeure dans le projet de loi.

Le président : Dans ce que vous venez de lire, le mot « is » est souligné dans la version anglaise. S'agit-il de la seule modification à la loi originale?

Le sénateur Banks : Non. Dans la version anglaise, le libellé original est le suivant : « The offence alleged in an environmental protection action and the resulting significant harm are to be proved on a balance of probabilities ».

This bill seeks to remove the requirement for demonstration in advance of significant harm. The present act requires that you prove the offence before you go to trial, in effect.

We get to page 1, clause 3. We need to delete it, and I will be proposing an amendment to delete clause 3 of the bill. One of the questions I will be asking the government officials is when Bill C-16 might be brought into effect. We have passed it; it has received Royal Assent but it is not in effect. The argument has been made that there is a conflict between Bill S-212 and Bill C-16. There might be, if Bill C-16 ever is brought into effect. My only comfort is that I have successfully written a bill that has been passed by both Houses of Parliament that says if it does not come into effect in 10 years it no longer exists. I do not want to wait 10 years for Bill C-16 to be brought into effect.

The Chair: To clear the air on Bill C-16, that is a bill that came recently before this committee. It has duly gone through all the stages and has received Royal Assent but is not in effect. Why?

Senator Banks: It has that horrible thing at the end that says this act will come into effect on a date and time to be determined by the Governor-in-Council. Sometimes there is a good reason to pass legislation like that. In this case, I am not sure of the reason. That is one of the questions I will be asking the government officials.

The Chair: Do you have a point of order, Senator Lang?

Senator Lang: This is not necessarily a point of order; it is a point of clarification. When the bill was passed, it was made clear it was not coming into effect on the day of proclamation because regulations had to be drawn up and certain operational changes had to be made to facilitate the changes that were brought about in the significant changes that were brought in.

I think you will hear tomorrow that the government intends to bring in a good portion of it this spring and the balance maybe in the summer or fall, so there is a six-month to twelve-month lag as they put it into effect.

I do not think the point should be left here that the government does not intend to implement the package they brought in. They intend to implement it, but it has taken time to do that.

The Chair: I think the record is clear with both of your positions.

Senator Banks: That leads to the question of when and how often we ought to pass framework legislation and the rubber will hit the road later and we will tell you how. That is another question.

Based on the assumption that Bill C-16 will be brought into force in the foreseeable future, I will be bringing forth an amendment with respect to Bill S-212 that will delete clause 3 on page 1.

The Chair: It is just these words, "Subsection 275(1). . . the whole thing will come out.

Ce projet de loi vise à supprimer la charge de prouver à l'avance l'existence d'une atteinte importante à l'environnement. À l'heure actuelle, la loi exige que l'on prouve l'infraction avant d'aller au tribunal, en fait.

Passons maintenant à l'article 3, toujours à la page 1. Il nous faut le supprimer, et je vais proposer un amendement pour retirer l'article 3 du projet de loi. Je demanderai entre autres aux représentants du gouvernement quand le projet de loi C-16 pourrait entrer en vigueur. Nous l'avons adopté et il a reçu la sanction royale, mais la loi n'est pas encore en vigueur. Certaines personnes prétendent qu'il existe un conflit entre les projets de loi S-212 et C-16. Il pourrait y en avoir un si le projet de loi C-16 entre en vigueur. Ma seule consolation, c'est d'avoir réussi à rédiger un projet de loi adopté par les deux chambres du Parlement qui prévoit que s'il n'est pas en vigueur dans dix ans, il sera nul. Je ne veux pas attendre dix ans avant que le projet de loi C-16 n'entre en vigueur.

Le président : Pour dissiper tout doute en ce qui concerne le projet de loi C-16, nous en avons récemment fait l'étude. Il a dûment passé toutes les étapes et il a reçu la sanction royale, mais il n'est pas encore en vigueur. Pourquoi?

Le sénateur Banks : C'est terrible : on y mentionne à la fin que cette loi va entrer en vigueur à la date et à l'heure qui seront déterminées par le gouverneur en conseil. Il y a parfois une bonne raison de procéder de cette façon. Dans ce cas-ci, je l'ignore. C'est l'une des questions que je vais poser aux représentants du gouvernement.

Le président : Souhaitez-vous faire un rappel au Règlement, sénateur Lang?

Le sénateur Lang : Ce n'est pas vraiment un rappel au Règlement, il s'agit plutôt d'un éclaircissement. Lorsque le projet de loi a été adopté, il a été précisé qu'il n'entrerait pas en vigueur le jour de sa proclamation, car le règlement d'application devait être rédigé et certains changements opérationnels devaient être effectués afin de faciliter les modifications proposées.

Demain, on vous dira que le gouvernement a l'intention d'en présenter une bonne partie ce printemps et le reste peut-être à l'été ou à l'automne; il y aura donc un délai de 6 à 12 mois avant que le projet de loi n'entre en vigueur.

Il ne faudrait pas laisser entendre que le gouvernement n'a pas l'intention de mettre en œuvre l'ensemble de mesures qu'il a proposées. Toutefois, il lui faut du temps.

Le président : Je pense que vos deux positions sont claires.

Le sénateur Banks : Cela nous amène à nous demander quand et à quelle fréquence nous devons adopter des lois-cadres, mais nous en parlerons le temps venu. C'est une autre question.

En supposant que le projet de loi C-16 entrera en vigueur dans un avenir assez rapproché, je vais présenter un amendement au projet de loi S-212 afin de supprimer l'article 3, à la page 1.

Le président : Il s'agit de l'article qui commence par les mots « Le paragraphe 275(1)[...] ». Il sera supprimé en entier.

Senator Banks: It will come out, because I am assuming the act will be brought into force and that is recent legislation.

I want to remind senators that Bill S-212 was written and introduced into Parliament some time ago. Subsequent to that, Bill C-16 was introduced. There are things in Bill C-16, including this, and there is no point in trying to redo legislation that we have recently passed. I will be proposing to delete that from the bill.

Senator Milne: When you say you are deleting clause 3, you are deleting the whole thing, including the first eight lines on page 2?

Senator Banks: Yes, all of clause 3 will be deleted.

The last two lines on page 1 and the first eight lines on page 2 would be deleted. I will bring that forth in the amendments, but I will do that carefully because it has to take into account the other legislation.

On page 2, in clause 4, I will be providing a proposed amendment to you within the next couple of weeks to make accommodations with other legislation because clause 4 of Bill S-212 conflicts in a degree with some aspects of Bill C-16 and several other pieces. I will be proposing an amendment to clause 4.

Page 2, clause 5, is a new subsection. It does not amend anything; it adds one. I want that to stay in the bill.

On page 2, clause 5(2) is what amends 291(1)(m). I will prepare an amendment to delete that clause because one of the provisions of Bill C-16 was to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999, by removing paragraph 291(1)(m). It no longer exists, and we cannot amend part of an act that no longer exists. It is gone. I will be proposing an amendment in that respect.

On page 3, clause 6, it has been called to my attention that the existing draft of Bill S-212 before you is not clear in the words:

. . . after hearing the offender and the Attorney General, or the offender and the private prosecutor, as the case may be. . .

My intent in that clause is to include the private prosecutor, not exclude the Attorney General. The effect of the amendment I will bring will be to ensure that, in the case of a private prosecution, the court may, on application by the offender, hear from the offender, the private prosecutor and the Attorney General. The way it is worded now makes it look like it is exclusive, and I want it to be inclusive.

In all other respects, senators, the basic premise, which is to make less onerous the costs and the difficulties of private prosecutions under CEPA, need to remain in order for the bill to be effective.

The Chair: Does that include the fine splitting aspect?

Le sénateur Banks : Oui, parce que je présume que la loi entrera en vigueur et c'est un projet de loi récent.

Je tiens à rappeler aux sénateurs que le projet de loi S-212 a été rédigé et présenté au Parlement il y a quelque temps. Le projet de loi C-16 a été présenté par la suite. Certaines choses sont incluses dans le projet de loi C-16, y compris celle-ci, et il est inutile d'essayer de refaire une mesure législative qui a récemment été adoptée. Je proposerai que nous supprimions cela du projet de loi.

Le sénateur Milne : Lorsque vous dites vouloir supprimer l'article 3, vous parlez de l'article au complet, y compris les huit premières lignes de la page 2?

Le sénateur Banks : Oui, l'article 3 au complet sera supprimé.

Les deux dernières lignes de la page 1 et les huit premières de la page 2 seraient supprimées. Je vais le proposer dans les amendements, mais je vais le faire avec soin, en tenant compte de l'autre projet de loi.

Pour l'article 4, à la page 2, je vous proposerai un amendement dans les prochaines semaines afin de l'adapter à l'autre projet de loi, car l'article 4 du projet de loi S-212 entre en quelque sorte en contradiction avec certains aspects du projet de loi C-16 et de plusieurs autres mesures législatives. Je proposerai un amendement à cet article.

À l'article 5, page 2, je propose un nouveau sous-alinéa. L'article ne modifie rien, il ajoute tout simplement un élément. Je veux que cela demeure dans le projet de loi.

Le paragraphe 5(2), à la page 2, modifie l'alinéa 291(1)(m) de la loi. Je préparerai un amendement pour supprimer ce paragraphe, parce que l'une des dispositions du projet de loi C-16 visait à modifier la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) en supprimant l'alinéa 291(1)(m). Il n'existe plus, et nous ne pouvons donc pas modifier la partie d'une loi qui n'existe plus. Par conséquent, je proposerai un amendement à cet égard.

En ce qui concerne l'article 6, à la page 3, on a attiré mon attention sur le fait que dans la version actuelle du projet de loi S-212, la formulation suivante n'est pas claire :

[...] après avoir entendu les observations du contrevenant et du procureur général ou celles du contrevenant et du poursuivant privé, selon le cas [...]

Dans cet article, j'ai l'intention d'inclure le poursuivant privé, et non d'exclure le procureur général. L'amendement que je proposerai aura pour objet de s'assurer que dans le cas d'une poursuite privée, le tribunal peut, sur demande du contrevenant, entendre les observations du contrevenant, du poursuivant privé et du procureur général. Le libellé actuel donne à penser que c'est exclusif, mais je veux que ce soit inclusif.

À tous les autres égards, chers collègues, le principe de base, qui est de favoriser les poursuites privées en vertu de la LCPE en diminuant les coûts et en aplanissant les difficultés, doit être conservé afin que le projet de loi soit efficace.

Le président : Cela inclut-il l'aspect du partage des amendes?

Senator Banks: As I said, I will be proposing an amendment to make that more consistent. The present provision will not work as it is, in my view, because of subsequent changes to other legislation, so I will redraft it and try to make it consistent with other legislation.

The Chair: If I understand well, to be slightly trite, you are both amending and commending.

Senator Banks: Commending to your attention.

The Chair: And commending the government for having gone part of the way.

Senator Banks: Exactly. The government, since this legislation, has done things that are pleasing, and this bill now needs to be adopted in order to consider those things.

Senator Neufeld: Senator Banks, would it be better if we listened to the testimony from the ministry after you bring your amendments, or do you want to ask them questions before you draft the amendments?

It becomes rather complicated trying to figure out exactly what will be on the paper. I am asking if it would be better if we did it that way. Give me your thoughts on that.

Senator Banks: I would prefer both. I would like the opportunity to meet with the committee and hear from the Justice officials about some questions I have to ask about consistency, and then I will do my drafts, because that will inform me and I can do the drafts better. We well may wish, depending on what we think about the amendments, to hear from the Justice officials again, and I am sure they would be happy to come any time we want.

Senator Neufeld: That makes good sense to me, too. It is tough to debate or to have much discussion about this bill this evening. We should wait until we talk to them.

The Chair: We have another witness who will tell us more.

Senator Lang: I want to make an observation, and I say this with no disrespect. We are dealing with a bill that has come to the committee through the house, and then substantial proposed amendments will come forward in respect to what is being presented. I find it confusing because we know that existing legislation has been proclaimed and will be implemented in the course of the next six months to a year.

The Chair: Just on that, I think the correct terminology is that it has had Royal Assent, but it has not been proclaimed. When it is proclaimed, then it will be in effect.

Senator Lang: I apologize for the terminology. I appreciate the work that has been done on this, but I think that we all should take a step back and realize that new legislation has come through both houses. This bill that has been on the Order Paper, I gather, for three years, and obviously, it is not drafted the way it should be in light of the new legislation. It would be preferable to look at the new legislation, and then, if amendments are necessary, they could be brought in reference to the new legislation.

Le sénateur Banks : Comme je l'ai dit, je proposerai un amendement pour rendre cela plus cohérent. À mon avis, la disposition actuelle ne pourra pas être conservée telle quelle, en raison des changements apportés ultérieurement à l'autre projet de loi, alors je vais la réécrire et essayer de la rendre cohérente par rapport à l'autre projet de loi.

Le président : Si je comprends bien, si vous me permettez le calembour, vous modifiez et notifiez.

Le sénateur Banks : Je porte à votre attention.

Le président : Et vous félicitez le gouvernement d'avoir pris certaines mesures.

Le sénateur Banks : Exactement. Depuis que j'ai présenté ce projet de loi, le gouvernement a fait des choses qui nous plaisent, et ce projet de loi doit maintenant être adopté afin d'en tenir compte.

Le sénateur Neufeld : Sénateur Banks, préférez-vous entendre le témoignage des représentants du ministère avant ou après avoir rédigé vos amendements?

Il devient un peu difficile de comprendre ce que contiendra au juste le projet de loi. Je me demande s'il ne serait pas préférable de leur poser des questions au préalable. Qu'en pensez-vous?

Le sénateur Banks : Je préférerais faire les deux. J'aimerais avoir l'occasion de rencontrer les membres du comité et d'entendre les représentants du ministère de la Justice pour leur poser certaines questions au sujet de la cohérence, puis de rédiger mes amendements, car cela me permettrait d'obtenir des informations et de mieux les rédiger. Nous pourrions vouloir, selon ce que nous penserons des amendements, entendre de nouveau les représentants du ministère de la Justice, et je suis sûr qu'ils seront très heureux d'accepter encore une fois notre invitation.

Le sénateur Neufeld : Cela me semble logique également. Il est difficile de débattre ou de discuter en détail de ce projet de loi ce soir. Nous devrions attendre de leur parler.

Le président : Nous avons un autre témoin qui nous en dira plus.

Le sénateur Lang : J'aimerais faire une observation, et c'est en tout respect. Nous débattons d'un projet de loi qui a été renvoyé au comité par la Chambre, et d'importants amendements pourront ensuite être proposés. J'ai un peu de difficulté à comprendre, parce que nous savons qu'un projet de loi a déjà été promulgué et qu'il entrera en vigueur dans les 6 à 12 prochains mois.

Le président : À ce propos, je crois que les termes exacts sont que le projet de loi a reçu la sanction royale, mais qu'il n'a pas encore été promulgué. Lorsqu'il le sera, il entrera en vigueur.

Le sénateur Lang : Je suis désolé pour la terminologie. Je suis conscient du travail qui a été fait, mais je crois que nous devrions tous prendre un peu de recul et comprendre qu'un nouveau projet de loi a été présenté aux deux chambres. Ce projet de loi figure au *Feuilleton* depuis trois ans, et de toute évidence, il n'est pas rédigé de la façon dont il le devrait, à la lumière de la nouvelle mesure législative. Il serait préférable d'examiner le nouveau projet de loi et ensuite, si nécessaire, nous pourrions adopter des amendements.

Senator Banks: That is exactly what I am proposing to do. This bill precedes the government legislation.

Senator Lang: Mr. Chair, I understand that. I am saying that I would have preferred to see this bill updated to reflect the changes that have already taken place, instead of us having to redraft the bill in committee.

The Chair: If I may, Senator Banks has apologized. He did not know until between the break and today that so many amendments were necessary because of the interplay of Bill C-16 and other bills. Senator Banks recognizes that it makes it more complicated. Senator Neufeld has made the same point. Your point is noted, and we will hear the other witness, in any event.

Senator Banks: Just on that point, as the chair has said, I knew that amendments had to be made. I thought they would be fairly simple. I found out, when I started to think about the amendments that I thought would be simple, that if they push in here, then they bulge out over there. They are not as simple as I thought. I could have brought them today, because I have had them prepared for a few weeks, but we would have to mess around with them here. My proposal is that I come before the committee with amendments that will be easier to deal with, because we will not have to amend them because they will take into account the things I have bumped into.

The Chair: I need to point out something, if I may, as chair. We are running the risk of over-complicating it. I understand that in Beuchesne, the rules governing our procedure, it states that if you are removing a whole clause, which is the intention of two of the proposed amendments, it is not necessary to amend it to do that because you can deal with that at clause-by-clause consideration. That is according to Beuchesne 698(6), so that goes some distance towards simplifying it.

Senator Banks: When we come to clause-by-clause, we will simply vote "no" on clause 3. It is not an amendment by itself. The only amendments are the ones that I have described and am coming back to fix.

Senator Mitchell: I have been following this debate, and the upshot of the comments by Senator Neufeld and Senator Lang would be to delay this process. Senator Banks is saying he would like to keep the momentum. I would like to jump on that side and say that I think it important that we keep the momentum. One reason bills like this get on the Order Paper for years and never get off is that we have elections and prorogations, and things get partway through and then have to start all over again. It becomes frustrating for anybody who wants to move this kind of legislation, and eventually, in our tenure here, we will all probably be confronted with that challenge.

I would say that we find a way to make this work. We can work with Senator Banks to smooth out some of the wrinkles and difficulties and keep the momentum going. If it gets insurmountable

Le sénateur Banks : C'est exactement ce que je propose. Ce projet de loi a préséance sur le projet de loi du gouvernement.

Le sénateur Lang : Monsieur le président, je comprends. Ce que je dis, c'est que j'aurais préféré que ce projet de loi soit mis à jour pour qu'il reflète les changements qui ont déjà eu lieu, plutôt que nous ayons à rédiger une nouvelle version du projet de loi en comité.

Le président : Si je puis me permettre, le sénateur Banks a présenté ses excuses. Il ignorait jusqu'à aujourd'hui que tant d'amendements seraient nécessaires en raison de l'interaction du projet de loi C-16, entre autres. Le sénateur Banks reconnaît que cela rend les choses plus compliquées. Le sénateur Neufeld est du même avis. Nous avons pris note de votre observation, et nous allons entendre l'autre témoin.

Le sénateur Banks : À ce sujet, comme l'a dit le président, je savais que des amendements devaient être apportés, mais je pensais qu'ils seraient assez simples. J'ai constaté, quand j'ai commencé à y réfléchir, que c'était très complexe et que les amendements n'étaient pas aussi simples que prévu. J'aurais pu les apporter aujourd'hui, parce qu'ils sont prêts depuis quelques semaines, mais nous aurions dû faire le travail ici. Je propose de présenter au comité des amendements qui seront plus simples à débattre, parce que nous n'aurons pas à les modifier, puisqu'ils tiendront compte des choses que j'ai constatées.

Le président : J'aimerais préciser une chose, si je puis me permettre, en tant que président. Nous courons le risque de rendre les choses trop complexes. Je crois que dans le Beuchesne, qui énonce les règles régissant la procédure, on indique que pour supprimer tout un article, ce qui est l'objectif de deux amendements, il n'est pas nécessaire d'utiliser un amendement, car on peut le faire à l'étape de l'étude article par article. C'est ce que dit Beuchesne, au paragraphe 698(6). Cela simplifierait sûrement les choses.

Le sénateur Banks : Quand nous en serons à l'étude article par article, nous voterons tout simplement contre l'article 3. Il ne s'agit pas d'un amendement en soi. Les seuls amendements sont ceux que j'ai décrits et que je vais préparer.

Le sénateur Mitchell : À la lumière de ce que j'ai pu suivre du débat, ce que proposent les sénateurs Neufeld et Lang aurait pour résultat de retarder le processus. Le sénateur Banks aimerait que nous puissions poursuivre sur notre lancée. Je suis d'accord avec lui; j'estime important de maintenir le rythme. Les projets de loi comme celui-ci demeurent au *Feuilleton* pendant des années sans jamais être adoptés notamment en raison d'élections et de prorogations; une partie seulement du processus est mené à terme, puis il faut tout recommencer à zéro. La situation devient frustrante pour celui ou celle qui est à l'origine de ces propositions législatives et nous allons sans doute tous être confrontés à des difficultés semblables au fil de notre mandat ici.

Nous devons trouver le moyen de mener à terme ce processus. Nous pouvons collaborer avec le sénateur Banks pour aplanir quelques-unes des difficultés et continuer à aller de l'avant. Si les

at some point, fine, but I do not think it will. We have tremendous resources and a desire to work together on this committee and make things work.

The Chair: If I can again say this, Senator Banks has brought in this proposed legislation to simplify the public taking action under the Canadian Environmental Protection Act.

The present law has quite an onerous burden of proof, and that is the main substance, I think, of what Senator Banks is trying to do with this bill and he will tell us about the enforcement provisions. We have agreed to delay clause-by-clause study; otherwise, we are not delaying anything. We will hear these witnesses today and on Thursday, we will hear from the department. We will hear whether they are in favour of the changes. We will get their comments, and we may or may not be persuaded by what they have to say. Maybe a couple of weeks later, you will come back and we will bring them back again. I think the process shall continue.

I think we all recognize that it is a little more awkward than you had intended it to be or that I would like it to be because of these amendments, but that is what it is. What we are doing is not delaying anything. We know the substance. Senator Lang has given a learned speech on this subject; I have it in front of me. We know exactly what certain flaws are in the bill from your point of view and, perhaps, from others' points of view.

I believe the questioning by Senators Neufeld and Lang was on procedural points. You are on the list still. Did you want to question Senator Banks on the substance of the bill?

Senator Neufeld: I think you have encapsulated it very well, chair. I was not trying to delay anything but was trying to get clarification from Senator Banks about how he assumed this would go ahead because of the difficulty to which he referred. I am quite fine with going that way; I do not have a problem with that. In fact, as Senator Mitchell said, I think we should keep on going with it and get it to some place where it is acceptable and can be worked on. I think that is normal. That is fine.

The Chair: You have no questions for Senator Banks on the substance.

Senator Neufeld: No.

The Chair: Senator Lang, do you have any questions on the substance?

Senator Lang: We have a witness here, so I would ask that we proceed with the witness.

The Chair: I will go around the table first.

Senator Banks: I am a witness.

problèmes deviennent insurmontables, tant pis, mais je ne crois pas qu'on en arrivera là. Nous pouvons compter sur de formidables ressources et sur notre volonté de travailler ensemble au sein de ce comité pour faire progresser les choses.

Le président : Si je peux me permettre un rappel, le sénateur Banks a proposé ce projet de loi afin de simplifier la tâche des citoyens voulant tenter des poursuites en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

En application de la loi en vigueur, le fardeau de la preuve est très onéreux et, si je ne m'abuse, c'est essentiellement à ce chapitre que le sénateur Banks souhaite faciliter les choses au moyen de ce projet de loi. Il nous parlera d'ailleurs des dispositions touchant sa mise en application. Nous avons convenu de reporter l'étude article par article; nous ne retardons toutefois aucunement le reste du processus. Nous allons entendre les témoins que nous accueillons aujourd'hui et nous recevrons jeudi ceux qui représentent le ministère. Ils nous diront s'ils sont tous en faveur des modifications proposées. Nous entendrons leurs arguments qui réussiront peut-être à nous convaincre. Il est également possible que nous les convoquions de nouveau dans quelques semaines. Je pense que le processus doit suivre son cours.

Je crois que nous admettrons tous que c'est un peu plus compliqué que ce que vous prévoyiez ou que ce que j'aurais voulu en raison de ces amendements, mais il n'y a pas à en sortir. Nous ne cherchons pas à retarder quoi que ce soit. Nous connaissons le fond de la question. Le sénateur Lang nous a présenté une savante allocution à ce sujet; j'ai le texte devant moi. Nous connaissons maintenant exactement les lacunes que vous voyez dans ce projet de loi, un avis que d'autres partagent peut-être.

Je crois que les questions posées par les sénateurs Neufeld et Lang portaient sur des éléments procéduraux. Vous êtes toujours sur la liste. Voulez-vous interroger le sénateur Banks au sujet de l'essence du projet de loi?

Le sénateur Neufeld : Je crois que vous avez très bien résumé la situation, monsieur le président. Je n'essayais pas de retarder le processus, mais plutôt d'obtenir des éclaircissements auprès du sénateur Banks quant aux mesures à prendre relativement à la difficulté qu'il a soulevée. Je suis tout à fait d'accord pour que nous procédions de cette manière; cela ne me pose aucun problème. En fait, comme le disait le sénateur Mitchell, j'estime que nous devrions poursuivre nos discussions afin d'en arriver à une forme acceptable pour servir de base à la suite de nos travaux. Je pense que c'est tout à fait normal et cela me convient.

Le président : Vous n'avez aucune question pour le sénateur Banks concernant la teneur du projet de loi?

Le sénateur Neufeld : Non.

Le président : Sénateur Lang, avez-vous des questions portant sur le fond?

Le sénateur Lang : Comme nous accueillons un témoin, je voudrais que nous poursuivions avec ce témoin.

Le président : Je vais faire d'abord un tour de table.

Le sénateur Banks : Je suis moi-même un témoin.

The Chair: Senator Banks is the witness. If you want to cross-examine him, now is your chance.

Senator Neufeld: We will have a chance after it is amended.

Senator Lang: Since there are substantive changes, once I have clarity on what the bill is, then we can proceed accordingly. There are principles here. At that stage, we can discuss those principles, for example, whether we agree with fine splitting. That is very significant. What effect does it have on the environmental development fund? All those things come into play. I think probably the other witnesses will clarify that as well, and at that stage, we can discuss that.

Senator Brown: I think Senator Neufeld and Senator Lang were thinking the only thing that I was thinking, too, on the deletion. It is easy to read the first time, but then when you try to read it with the deletions out, you begin to muddle your own thoughts on it. If we had a clean copy, there would be nothing else to prevent us from going forward with the substantial parts of the bill.

The Chair: Senator Milne, do you have any questions?

Senator Milne: No.

The Chair: You do not have to step down. Rather than adjourn or suspend, at this point I would simply ask our next witness, from Ecojustice, Ms. Marlene Cashin, to come to the table. Cashin is a famous name in Newfoundland. We will have to find out if it is the same Cashin.

Good evening, Ms. Cashin. Welcome to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. You have been sitting on the side and have been hearing what this is all about. You can ignore my comments, if you want, about antecedents of your family name. That is up to you.

Marlene Cashin, Staff Lawyer, Ecojustice: Thank you very much. I think you are right. Everyone knows everyone else in Newfoundland. I probably am one of those Cashins.

The Chair: Richard Cashin?

Ms. Cashin: I think we are distant cousins, although he denies knowing me.

The Chair: I am sure it is mutual.

If it helps you, Ecojustice, formally Sierra Legal Defence Fund is Canada's leading non-profit organization of lawyers and scientists devoted to protecting the environment.

Ms. Cashin, I understand that you have been with Ecojustice Canada since November 2007. Prior to that, you were counsel with the Canadian Environmental Law Association for a period of time.

Le président : Le sénateur Banks est le témoin. Vous avez maintenant la chance de le soumettre à un contre-interrogatoire.

Le sénateur Neufeld : Nous pourrions le faire une fois que le projet de loi sera modifié.

Le sénateur Lang : Comme ce sont des changements de fond, nous pourrions poursuivre nos travaux en conséquence lorsque nous connaîtrons la teneur exacte du projet de loi. Il s'agit ici de questions de principe. Nous pourrions alors discuter de ces principes en essayant, par exemple, de déterminer si nous sommes d'accord avec le partage du produit des amendes. C'est un point extrêmement important. Quels sont les effets sur le fonds pour le développement durable? Tous ces éléments entrent en jeu. Nos autres témoins vont sans doute apporter également des éclaircissements et nous pourrions alors en discuter.

Le sénateur Brown : Je crois que les sénateurs Neufeld et Lang partageaient mon opinion quant aux passages supprimés. Ce qui était facile à lire au départ le devenait beaucoup moins une fois que différents passages ont été enlevés. Alors, si vous pouvez me fournir une copie propre, je ne vois rien d'autre pouvant nous empêcher d'aller de l'avant avec les éléments fondamentaux de ce projet de loi.

Le président : Sénateur Mills, vous aviez des questions?

Le sénateur Milne : Non.

Le président : Vous n'avez pas à vous retirer. Plutôt que d'interrompre nos travaux, je vais simplement demander à notre prochain témoin, Mme Marlene Cashin, représentant Écojustice, de se joindre à nous. Cashin est un patronyme célèbre à Terre-Neuve. Il faudra voir s'il s'agit de la même branche.

Bonsoir, madame Cashin. Bienvenue à cette séance du Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Comme vous étiez déjà dans la salle, vous êtes au courant de la teneur de nos délibérations. Vous n'êtes pas tenue de prendre en compte mes commentaires concernant votre nom de famille. C'est à vous d'en décider.

Marlene Cashin avocate-conseil, Écojustice : Merci beaucoup. Je crois que vous avez raison. À Terre-Neuve, tout le monde se connaît. Je fais probablement partie de ces Cashins dont vous parlez.

Le président : Vous connaissez Richard Cashin?

Mme Cashin : Je crois que nous sommes des cousins éloignés, même s'il prétend ne pas me connaître.

Le président : Je suis persuadé que c'est la même chose pour vous.

Je peux vous dire qu'Écojustice, anciennement le Sierra Legal Defence Fund, est le principal organisme sans but lucratif au Canada pouvant compter sur une équipe d'avocats et de chercheurs œuvrant pour la protection de l'environnement.

Madame Cashin, je crois que vous travaillez pour Écojustice Canada depuis novembre 2007. Auparavant, vous avez été avocate pendant un certain temps pour l'Association canadienne du droit de l'environnement.

Ms. Cashin: Thank you very much. I am presenting joint submissions from Ecojustice Canada and the Canadian Environmental Law Association. I will refer to them as CELA today and have done so in the written submissions.

Ecojustice Canada is an independent, non-profit organization supported by 30,000 Canadians. We have a staff of lawyers and scientists who provide services to citizens and groups working to improve environmental laws. Since forming in 1990, law reform and litigation around the protection of the environment have formed the core of Ecojustice's work.

CELA is a public interest law group founded in 1970 for the purpose of using and improving laws to protect public health and the environment. Funded as a legal aid clinic specializing in environmental law, CELA represents individuals and citizens' groups in the courts and before tribunals on a wide variety of environmental matters, including cases involving pollution prevention.

The Chair: Without interrupting your chain of thought, you might want to put that in perspective. We have heard from Senator Banks that no one takes environmental action because it is too complicated. Obviously, from what you have said, many actions are being taken.

Ms. Cashin: It is true, but not many have been taken under CEPA. Perhaps some have been taken under the Fisheries Act, which I will come to a bit later.

The Chair: Or the Canada Shipping Act?

Ms. Cashin: And before tribunals as well. There is a great deal of work to do.

Ecojustice and CELA support the enactments that would see CEPA amended to remove the requirement that an individual show that an alleged offence under the act has caused significant harm to the environment. I will speak to that briefly, but I would like to focus on three other areas. These comments will be subject to the amendments that Senator Banks has mentioned. I am not sure exactly what those will be, so I will focus on broader issues.

The other issues I wanted to speak about are costly private prosecutions, the issue of fine splitting in private prosecutions and limitation periods, but that may not be necessary.

First, on significant environmental harm, Bill S-212 proposes to remove the requirement that an individual show that an alleged offence under the act caused significant environmental harm to the environment in order to proceed with an environmental protection action. As Senator Banks mentioned, it has been a concern of Ecojustice and CELA for quite some time, and other

Mme Cashin : Merci beaucoup. Je vous présente les mémoires conjoints d'Écojustice Canada et de l'Association canadienne du droit de l'environnement que je désignerai ci-après par le sigle ACDE, comme c'est le cas dans la présentation écrite.

Écojustice Canada est un organisme indépendant sans but lucratif qui a l'appui de 30 000 Canadiens. Nous avons une équipe d'avocats et de chercheurs offrant des services aux citoyens et aux groupes œuvrant pour l'amélioration des lois sur l'environnement. Depuis sa création en 1990, le travail d'Écojustice a, pour l'essentiel, porté sur la réforme du droit et les litiges touchant la protection de l'environnement.

L'ACDE est un groupe juridique d'intérêt public créé en 1970 pour utiliser et améliorer les lois afin de protéger la santé publique et l'environnement. Financée à titre de service d'aide juridique spécialisé en droit de l'environnement, l'ACDE représente des particuliers et des groupes de citoyens devant les tribunaux et les cours de justice sur une vaste gamme de questions liées à l'environnement, notamment dans les cas touchant la prévention de la pollution.

Le président : Sans vouloir vous faire perdre le fil de votre pensée, il serait peut-être bon de mettre ce dernier commentaire en perspective. Le sénateur Banks nous disait que personne n'intente de poursuite environnementale parce que le processus est trop complexe. Selon ce que vous venez de nous dire, il semble évident que de nombreuses actions en justice sont effectivement entreprises.

Mme Cashin : C'est vrai, mais très peu ont été entreprises en vertu de la LCPE. Peut-être que quelques-unes étaient en application de la Loi sur les pêches, dont je parlerai tout à l'heure.

Le président : Ou de la Loi sur la marine marchande du Canada?

Mme Cashin : Et devant les tribunaux également. Il y a beaucoup de travail à faire.

Écojustice et l'ACDE appuient le projet de mesures législatives par lesquelles la LCPE serait modifiée en vue de supprimer l'obligation incombant aux particuliers de démontrer que la prétendue infraction à la loi a causé une atteinte importante à l'environnement. Je vais vous en parler brièvement, mais j'aimerais mettre l'accent sur trois autres aspects. Ces commentaires pourraient évoluer en fonction des amendements mentionnés par le sénateur Banks. Comme je ne connais pas exactement la teneur desdits amendements, je vais m'en tenir aux considérations d'ordre général.

Je voulais également vous entretenir des poursuites privées coûteuses, de la distribution du produit des amendes dans les poursuites privées et des délais de prescription, mais cela ne sera peut-être pas nécessaire.

Premièrement, on envisage dans le projet de loi S-212 de supprimer l'obligation incombant aux particuliers de démontrer, en vue d'intenter une action en protection de l'environnement, que la prétendue infraction à la loi a causé une atteinte importante à l'environnement. Comme l'indiquait le sénateur Banks, Écojustice et l'ACDE, de même que d'autres avocats spécialisés en droit de

environmental lawyers, that the issue of “significant harm” and proving it before things can move on has been a barrier to the participation by the public, citizens and environmental groups.

The Chair: Again, on that, I am hoping you will flesh it out. Some other members of the committee have some legal experience; the deputy chair and I are practicing attorneys. It is not clear on the face of it, why that would not be such a barrier.

Well, he is a practicing attorney in my view because he knows so much.

Senator Mitchell: Thank you.

The Chair: The public and the layperson might simply wonder why one would take action if there were not a significant danger or environmental harm. If there is, then it is *res ipsa loquitur*. We need to know why that is such a barrier. I am sure you can tell us.

Ms. Cashin: It is exactly our concern. We think that CEPA is an important and serious piece of legislation. The aim of preventing pollution is a big one already.

We are assuming as lawyers that if you commit a CEPA offence, it is serious and has caused significant harm. It is understood that a CEPA infraction is serious. Therefore, to have that up front could discourage a citizen from moving ahead with a private prosecution, especially a citizen who does not have the benefit of a lawyer's advice. For instance, one can simply swear information, for instance, without having much legal advice. The act says you can do it.

However, this would tell them that they have to prove significant harm up front. I can give you anecdotal evidence from speaking to clients and the environmental legislation we have in place in Ontario, which has a similar provision. No actions have been taken under “significant harm to a public resource. This is an indication.

The Chair: I do not like to do this because there are not many clauses in the bill. Is the word “significant” the hang up? It seems to me that if there is environmental harm, it is evident. What is significant? How white is white? Perhaps, you can flesh that out. If there is pollution, mercury poisoning or so on, it seems that it will be obvious.

Ms. Cashin: There are bigger barriers than this particular barrier. However, every barrier has to be overcome in people's minds or financially. Anything that creates a barrier between the private citizens' confidence to participate in protecting his or her environment should be wiped out. If it is not needed for some

l'environnement, estiment depuis longtemps que cette obligation de démontrer une « atteinte importante à l'environnement » avant de pouvoir aller de l'avant constitue un obstacle à la participation du public, des citoyens et des groupes environnementaux.

Le président : Sur ce sujet également, j'espère que vous allez donner plus de détails. Certains membres du comité ont une expérience juridique; le vice-président et moi-même pratiquons toujours le droit. On ne voit pas clairement au premier coup d'œil pour quelle raison cela ne constituerait pas un obstacle.

Il connaît tellement de choses que, pour moi, c'est comme s'il pratiquait le droit.

Le sénateur Mitchell : Je vous remercie.

Le président : Le simple citoyen ou le profane pourrait simplement se demander pourquoi quelqu'un voudrait tenter des poursuites s'il n'y a pas atteinte ou risque important pour l'environnement. Si tel est effectivement le cas, les faits parlent d'eux-mêmes, *res ipsa loquitur*. Nous devons savoir pour quelle raison cela constitue un obstacle aussi insurmontable. Je suis convaincu que vous pouvez nous le dire.

Mme Cashin : C'est exactement ce qui nous préoccupe. Nous sommes d'avis que la LCPE est une loi importante et sérieuse. La prévention de la pollution est un objectif primordial en soi.

En notre qualité d'avocats, nous présumons que toute infraction à la LCPE est grave et a causé une atteinte importante à l'environnement. Il est entendu que c'est une infraction sérieuse. Cette restriction imposée au départ peut dissuader un citoyen d'aller de l'avant avec une poursuite privée, surtout s'il ne bénéficie pas des conseils d'un avocat. Il est ainsi possible qu'une personne fournisse simplement des renseignements sous serment sans vraiment profiter de conseils juridiques. C'est ce que permet la loi.

Cependant, cette disposition leur indiquerait qu'ils sont tenus de démontrer dès le départ qu'il y a eu atteinte importante à l'environnement. Je pourrais vous citer des cas particuliers dont m'ont parlé certains clients et certains dossiers relevant de l'application de la loi ontarienne sur l'environnement qui comporte une disposition similaire. Personne n'a intenté de poursuite en invoquant une atteinte importante à une ressource publique. C'est déjà une indication.

Le président : Je préférerais éviter cela parce qu'il n'y a pas tellement d'articles dans le projet de loi. Est-ce le terme « importante » qui cause problème? À mon sens, s'il y a atteinte à l'environnement, le cas est plutôt évident. Qu'entend-on par atteinte importante? Jusqu'où va la précision? Peut-être pourriez-vous nous en dire plus long. S'il y a pollution, empoisonnement par le mercure ou quoi que ce soit, il me semble que les faits parleront d'eux-mêmes.

Mme Cashin : Il y a des obstacles plus imposants que celui-ci. Toutefois, tous les obstacles doivent être surmontés dans l'esprit des gens ou du point de vue financier. Il faudrait éliminer tout ce qui entrave la conviction d'un simple citoyen qui souhaite participer à la protection de son environnement. À moins que

other reason, it is a small thing we could do quickly to remove the discussion of what is significant harm.

The second issue is costly private prosecutions. From our point of view, private prosecutions are important processes whereby the public can become directly involved in protecting the environment. Both federal and provincial legislation contain provisions concerning the ability to bring a private prosecution, authorizing the Attorney General to intervene and to stay a case. However, numerous obstacles associated with these types of prosecutions stand in the way of pursuing violations of environmental legislation. Commentators have remained consistent in their view that private prosecutions are costly, difficult and loaded with hazards. One commentator noted that the weak spirited need not even try.

Various authors have written about the need for strict enforcement and zero tolerance in environmental offences. John Swaigen, for instance, said that prosecution is underutilized. He emphasized that:

. . . prosecuting flagrant environmental offenders is also the right thing to do. It is likely that every prosecution has a ripple effect throughout the industry and that a single prosecution has a much greater deterrent effect on other potential offenders than administrative remedies.

Prosecutions, no matter who brings them, are an expensive matter.

Bill S-212, for private prosecutions, proposes a fine-splitting clause that would require that any fine obtained following a private prosecution would be split equally between the prosecutor and the Minister of the Environment or the provincial government in cases where the provincial government paid the expenses incurred in the prosecution. It also proposes to authorize the court to order the offender to compensate a private prosecutor for the costs of undertaking the prosecution.

The heavy burden of the cost of prosecution can be alleviated to some degree through the introduction of measures such as the proposed fine-splitting provision included in the bill. As was mentioned earlier, similar provisions are currently being utilized in the Fisheries Act regulations that encourage the public to participate in the protection of community resources. The inclusion of a provision under CEPA in relation to private prosecution would perform a similar function to provide incentives for citizens to pursue this type of case.

Common criticisms of individuals and environmental groups who pursue private prosecutions are that they are bounty hunters involved in the proceeding to obtain some sort of windfall or

cela ne soit essentiel pour une raison tout autre, c'est un petit changement auquel nous pourrions procéder rapidement afin qu'il ne soit pas nécessaire de déterminer en quoi consiste une atteinte importante.

La deuxième question est celle des poursuites privées qui sont coûteuses. À notre avis, les poursuites privées sont des procédures importantes permettant au public de participer directement à la protection de l'environnement. Les lois fédérales et provinciales comportent des dispositions touchant la possibilité d'intenter une action privée et autorisant le procureur général à intervenir et à ordonner un sursis. Toutefois, dans les actions en violation des lois sur l'environnement, nombre d'obstacles inhérents à ces types de poursuites doivent être surmontés. Les commentateurs ont constamment affirmé que les poursuites privées sont coûteuses, difficiles et semées d'embûches. L'un d'eux a noté qu'il faut être très motivé, ou sinon, ne même pas essayer.

Divers auteurs ont traité de la nécessité de la rigueur au niveau de l'application des règles et de la tolérance zéro concernant les infractions aux lois sur l'environnement. John Swaigen, par exemple, disait que l'on n'avait pas suffisamment recours aux poursuites et il insistait sur ce qui suit :

[...] poursuivre ceux qui contreviennent de façon flagrante aux lois sur l'environnement est également la chose à faire. Il est probable que chaque poursuite a un effet d'entraînement dans l'ensemble de l'industrie et qu'une seule poursuite a beaucoup plus d'effet dissuasif sur les autres contrevenants potentiels que les recours administratifs.

Peu importe qui les intente, les poursuites entraînent des coûts considérables.

Dans le projet de loi S-212, on envisage, dans le cas des poursuites privées, une disposition sur la répartition des amendes, selon laquelle toute amende obtenue à la suite d'une poursuite privée serait partagée également entre le poursuivant et le ministre de l'Environnement ou encore, le gouvernement provincial, dans les cas où ce dernier a assumé les frais engagés dans la poursuite. On y propose également d'autoriser le tribunal à ordonner aux contrevenants d'indemniser le poursuivant des coûts engagés pour intenter l'action en justice.

Le lourd fardeau que constituent les coûts élevés d'une poursuite privée peut être allégé dans une certaine mesure par l'introduction de dispositions comme celles envisagées dans le projet de loi sur le partage de l'amende. Comme je l'ai mentionné précédemment, on a recours à des dispositions analogues à celles du règlement pris en vertu de la Loi sur les pêches qui encouragent le public à participer à la protection des ressources communautaires. L'intégration d'une disposition semblable à la LCPE, dans le cadre de poursuites privées, a une fonction similaire en incitant les citoyens à intenter des poursuites dans les cas de ce type.

Parmi les critiques fréquemment formulées à l'égard des particuliers et des groupes environnementalistes qui intentent des poursuites privées, il y a celle voulant qu'ils jouent le rôle de

profit. This description of private prosecutors in environmental cases greatly mis-characterizes the reality of the situation, certainly based on our knowledge.

Time and costs associated with bringing a private prosecution are immense. These include not only legal fees, but costs of private investigations into the offence as well. A recent story in an environmental legal newsletter by Dianne Saxe illustrates the time and number of court appearances involved in an average prosecution as follows:

Average prosecutions in Toronto now take 239 days, after the charges are laid, and 11.7 court appearances, according to the Ministry of the Attorney General. Unsurprisingly, cases move a little faster outside Toronto. In the Ottawa region, for example, the average charge is resolved in 193 days after 8.7 court appearances. These statistics are for all criminal cases; environmental charges often take longer than average.

Suggestions that fine-splitting provisions might motivate the initiation of frivolous litigation where private citizens prosecute in hopes of making a profit do not reflect realities on the ground. Such criticisms fail to recognize the risks of being unsuccessful or having the prosecution stayed and not receiving any compensation whatsoever.

I have examples of cases. In a well-known case, *R. v. Sault Ste. Marie (City)*, the prosecution was under the Ontario Water Resources Act. It started out as a private prosecution that was taken over by the Crown. This case provides a clear example to substantiate the position that private prosecutions are neither frivolous nor vexatious.

The case of *Fletcher v. Kingston (City)* dealt with depositing of toxic leachate from landfill into a waterway. This case is regarded as one of the most successful private prosecutions with \$120,000 in fines ordered against the City of Kingston. In spite of this victory, the financial toll that these proceedings took on the citizens was tremendous. After nine years of investigations and litigation, including subsequent appeals, the private citizens prosecuting the offences ran out of resources and were forced to settle.

In addition to compensating private citizens for their efforts in pursuing environmental prosecutions, awards from fine-splitting provisions may also have the effect of ensuring that future violations are pursued. For example, in the case of *R. v. The Corporation of the City of Hamilton*, Lynda Lukasik, a private citizen, laid a charge against the City of Hamilton for letting toxic leachate seep from a dump into the Hamilton harbour.

chasseurs de primes qui participent aux procédures pour en tirer quelque profit ou gain fortuit. Cette description des poursuivants privés dans les affaires touchant l'environnement illustre très mal la réalité de la situation, tout au moins d'après ce que nous en savons.

Il est important de souligner que le temps nécessaire et les coûts à engager pour intenter des poursuites privées sont des plus considérables. Outre les frais juridiques liés aux procédures, il faut assumer les coûts des enquêtes privées sur l'infraction. Dans un article publié récemment dans un bulletin sur le droit de l'environnement, Dianne Saxe indique le temps et le nombre de comparutions en cour nécessaires dans une poursuite type :

En moyenne, à Toronto, une poursuite nécessite maintenant 239 jours après le dépôt des accusations et 11,7 comparutions en cour, selon le ministère du Procureur général. Fait non étonnant, les causes se déroulent un peu plus rapidement à l'extérieur de Toronto. Dans la région d'Ottawa, par exemple, l'accusation est, en moyenne, réglée en 193 jours, après 8,7 comparutions en cour. Ces données statistiques touchent toutes des affaires pénales; les accusations en matière d'environnement prennent souvent plus longtemps que la moyenne.

Les allégations voulant que les dispositions sur la distribution du produit des amendes pourraient inciter les citoyens à entreprendre des poursuites futiles dans l'espoir d'en tirer profit ne rendent pas compte de la réalité sur le terrain. Ceux qui formulent ces critiques négligent de tenir compte des énormes ressources nécessaires pour amorcer une enquête et une poursuite privée et des risques d'échouer ou d'aboutir à un sursis de la poursuite et de ne recevoir aucune indemnisation quelle qu'elle soit.

Je peux vous citer quelques exemples. Dans l'arrêt bien connu *R. c. Sault Ste. Marie*, la poursuite en vertu de la Loi sur les ressources en eau de l'Ontario qui était au départ une poursuite privée a été reprise ensuite par la Couronne. Cette affaire est un exemple évident confirmant ce que nous disons, à savoir que les poursuites privées ne sont ni frivoles ni vexatoires.

Dans un autre exemple, *Fletcher c. Kingston*, il s'agissait du déversement de lixiviats toxiques d'une décharge dans une voie navigable. Cette affaire est considérée comme l'une des poursuites privées au succès le plus éclatant; des amendes totalisant 120 000 \$ ont été imposées à la ville de Kingston. Malgré cette victoire, le fardeau financier des procédures sur les citoyens était énorme. Après neuf ans d'enquêtes et de poursuites, ce qui comprend les appels subséquents, les particuliers qui avaient intenté les poursuites étaient à bout de ressources et ont été obligés de consentir à un règlement.

En plus de verser aux citoyens qui ont intenté une poursuite privée une indemnité à l'égard de leurs efforts dans une action en matière d'environnement, les ordonnances de distribution du produit des amendes peuvent également avoir comme effet de veiller à ce que les infractions futures fassent l'objet de poursuites. À titre d'exemple, dans l'arrêt *R. c. The Corporation of the City of Hamilton*, Lynda Lukasik, une simple citoyenne, a déposé une accusation contre la ville de Hamilton pour avoir laissé des lixiviats toxiques s'infiltrer dans le port de Hamilton à partir d'une décharge.

She was awarded \$150,000, one-half of a \$300,000 fine, under the fine-splitting provisions under the Fisheries Act. Her share of the money paid the costs of the investigation and the prosecution, with the balance going to local environmental prosecution and advocacy work that is setting up Environment Hamilton, a not-for-profit organization. A small pool of that money remained in an environmental justice fund. It was set up to provide financial assistance to community members in the Hamilton area who, for example, may use the fund to hire an expert for an environmental law case or to send samples to a laboratory to be analyzed.

We would like to comment very briefly on the issue of regulations. Even if CEPA currently allowed for regulations directing where or how proceeds from fines may be distributed, the regulatory authority has not been exercised to date. In our view, there is no operative conflict between this bill and the current CEPA regulation making provision for that reason.

As I mentioned earlier, I would imagine all these things will be fleshed out in the amendments.

The last issue I would like to speak to is the limitation period. During the second reading of the bill, Senator Lang, in his reference to the limitation period, preferred the Bill C-16 amendment, which established a five-year absolute minimum period, subject to the prosecutor defendant waiver of the limitation period.

Ecojustice and CELA have preferred the Bill S-212 approach, which provides that the two-year limitation period only begins to run when the minister or private prosecutor becomes aware of the material facts regarding the alleged CEPA contravention.

In Ontario, this discoverability principle is well known. With the Bill C-16 amendments, the time frame is longer but the fixed term is arbitrary and provides, we think, a perverse incentive to defendants to conceal the offence for the duration of the limitation period in that, as long as the defendant can hold out for five years and one day, they cannot be prosecuted under CEPA.

Second, we believe it is unrealistic to believe that any well-advised defendant would voluntarily waive a limitation period defence, especially given the steep penalties, such as large fines and jail terms, available under CEPA. We think that the fairer and more balanced approach, more consistent with the overall purpose of CEPA, is the one that is followed in Ontario, under Ontario's Environmental Protection Act. Therefore, if discoverability can work in Ontario, where environmental prosecutions are more frequent than what we have seen under CEPA, there seems to be no reason why it could not work under this bill.

Elle a obtenu 150 000 \$, la moitié d'une amende de 300 000 \$, en vertu des dispositions de distribution du produit des amendes sous le régime de la Loi sur les pêches. Sa part du produit de l'amende a permis d'absorber les coûts de l'enquête et de la poursuite, le reste allant aux activités locales de protection et de défense de l'environnement. L'argent reçu a ainsi servi à créer un organisme sans but lucratif, Environment Hamilton. Il reste un montant modeste, dans un fonds pour la justice environnementale, constitué pour aider financièrement les membres de la collectivité de la région de Hamilton qui, par exemple, peuvent s'en servir pour retenir les services d'un spécialiste en jurisprudence de l'environnement ou envoyer des échantillons à un laboratoire pour les faire analyser.

Nous aimerions formuler une très brève observation sur la question de la réglementation. Même si la LCPE permet la prise de mesures réglementaires précisant à qui et de quelle façon le produit des amendes peut être distribué, ce pouvoir réglementaire n'a pas encore été exercé. À notre avis, il n'y a pas conflit d'exécution entre ce projet de loi et les dispositions actuelles de la LCPE concernant la prise de règlement à cet effet.

Comme je l'ai indiqué précédemment, je suppose que tous ces éléments seront définis par les amendements.

Mon dernier point concerne la période de prescription. À l'étape de la deuxième lecture du projet de loi, le sénateur Lang a exprimé sa préférence à ce sujet pour la modification prévue au projet de loi C-16, qui fixe une période de cinq ans comme limite absolue en matière de prescription sous réserve de renonciation à la prescription par le procureur/défendeur.

ÉcoJustice et l'ACDE privilégient l'approche préconisée dans le projet de loi S-212, établissant que la période de prescription de deux ans ne commence que lorsque le ministre ou le poursuivant prend connaissance des faits importants concernant la présumée infraction à la LCPE.

En Ontario, ce principe du moment où le préjudice aurait pu être découvert est bien connu. Avec les modifications prévues au projet de loi C-16, le délai est plus long, mais la période fixe est arbitraire ce qui, selon nous, a l'effet pervers d'inciter les défendeurs à dissimuler l'infraction pour la durée de la période de prescription. Tant que le défendeur peut tenir cinq ans plus un jour, il ne peut être poursuivi en vertu de la LCPE.

Deuxièmement, nous estimons totalement irréaliste de s'attendre à ce qu'un défendeur bien informé renonce volontairement à la défense par prescription, particulièrement eu égard aux fortes pénalités, comme les amendes et les périodes d'emprisonnement importantes, prévues à la LCPE. Nous estimons que l'approche la plus équitable et la mieux équilibrée, davantage conforme à l'objet global de la LCPE, est celle suivie en Ontario en vertu de la Loi sur la protection de l'environnement. Ainsi, si le principe de la possibilité de découvrir la preuve fonctionne en Ontario, où les poursuites en matière d'environnement sont plus fréquentes que ce qui a été constaté dans le cas de la LCPE, il ne semble y avoir aucune raison pour que cela ne puisse fonctionner dans le cadre du projet de loi S-212.

In conclusion, as mentioned earlier, the fine-sharing regulation already exists under the Fisheries Act. The existence of such legislation, in place for some 30 years or so now, has not resulted in a flood of numerous or frivolous private prosecutions, as pointed out by Senator Banks.

We believe that without a mechanism to facilitate private prosecutions, such prosecutions are less likely to proceed, and the societal objectives of punishment, rehabilitation and deterrence of environmental wrongdoers are less likely to be achieved, especially when federal prosecutions under CEPA are increasingly rare.

CELA and Ecojustice are firmly of the view that both Environment Canada's and the public's capacity to enforce CEPA should be strengthened and that Bill S-212 provides for amendments that will add tools to assist in the removal of barriers to environmental protection actions.

Senator Brown: During your first statement, you used the word "prevent" environmental harm, and I wonder how you can actually prevent it. I understand you can punish it and hope that it will not be repeated, but I do not think the law "prevents." Most of the environmental stuff I have ever seen was accidental to begin with. I wonder about using the language, "prevent," with this. I think it is more an accident, in most cases.

You pointed out some cases about cities that have dumped sewage and I would call that deliberate, because they knew they were doing something wrong. We have seen accidents. Just recently, 5,000 gallons of gasoline was spilled, but it was done in an automobile accident. Is there a distinction between accidental and deliberate?

Ms. Cashin: I think that the preventative aspect of CEPA and prosecutions under it would be deterrents. If a company knows that it can be fined, and if it or its neighbours are regularly fined, prosecuted or found guilty of offences under CEPA, I think it is much more likely that those companies and certain industries will be much more careful about their daily practices.

Some environmental offences are accidents, but some are accidents waiting to happen because of carelessness. Money talks: If you fine companies, prosecute them, and create a stigma, it does make a difference.

Senator Neufeld: I want to go back to "significant" because I am having a little trouble with that word. I am not too sure it should not stay as "significant." The part about having a frivolous charge could even be a large group charging some poor individual who, by accident, did something that has done some environmental harm. However, the ministry, through CEPA, can actually take care of that through fines, if something was done on purpose.

En conclusion, comme nous l'avons mentionné précédemment, il existe déjà une mesure réglementaire sur la répartition du produit des amendes en vertu de la Loi sur les pêches. L'existence de cette mesure législative, qui est maintenant en place depuis une trentaine d'années, n'a pas généré un flot de poursuites privées nombreuses ou frivoles, comme le soulignait le sénateur Banks.

À notre avis, sans mécanisme facilitant les poursuites privées, il est moins probable que de telles poursuites soient intentées contre ceux qui font du mal à l'environnement. De même, les objectifs de société que sont la sanction, la réadaptation et la dissuasion de ces personnes sont moins susceptibles d'être atteints, particulièrement lorsque les poursuites fédérales en vertu de la LCPE se font de plus en plus rares.

L'Association canadienne du droit de l'environnement et Écojustice croient fermement qu'il faudrait renforcer la capacité d'application de la LCPE d'Environnement Canada et du public et amender le projet de loi S-212 pour qu'il comporte des moyens d'éliminer les obstacles empêchant une action en protection de l'environnement.

Le sénateur Brown : Dans votre premier exposé, vous avez utilisé le mot « empêcher » l'atteinte à l'environnement. Je me demande comment il est possible de l'empêcher. Je comprends que l'on peut la sanctionner dans l'espoir qu'elle ne survienne pas de nouveau, mais je doute que la loi l'empêche. La plupart du temps, l'atteinte à l'environnement est d'abord accidentelle. Je m'interroge donc sur l'utilisation du terme « empêcher ». À mon avis, dans la plupart des cas, il s'agit davantage d'un accident.

Vous avez parlé de certaines villes où s'est produit un déversement d'eaux usées. D'après moi, il s'agit d'un geste délibéré, car elles savaient que c'était mauvais. Des accidents se produisent également. Tout récemment, il y a eu un déversement de 5 000 gallons d'essence, mais il a été causé par un accident de la route. Faites-vous la distinction entre accidentel et délibéré?

Mme Cashin : À mon avis, l'aspect préventif de la LCPE et les poursuites en vertu de cette loi sont des moyens de dissuasion. Si une entreprise sait qu'elle peut être pénalisée et que, régulièrement, elle et ses voisins se font imposer des amendes, font l'objet de poursuites ou sont déclarés coupables d'infractions à la LCPE, les entreprises et certains secteurs feront probablement beaucoup plus attention à leurs activités quotidiennes.

Certaines infractions liées à l'environnement sont effectivement des accidents, mais l'imprudence est aussi la cause d'accidents. L'argent est roi : si l'on impose une amende aux sociétés, qu'on intente une poursuite contre elles et que l'on crée une certaine honte, on peut s'attendre à obtenir des résultats.

Le sénateur Neufeld : J'aimerais revenir au terme « importante », car il me pose certains problèmes. Je ne suis pas si certain que le mot « importante » est inapproprié. Le fait d'avoir une inculpation futile pourrait même être utile si un grand groupe accuse un pauvre individu qui, par accident, a posé un geste qui a porté atteinte à l'environnement. Cependant, conformément à la LCPE, le ministère peut en fait s'en occuper en imposant une amende si un geste est posé volontairement.

I am almost thinking “significant” means this protects the big guys. I think “significant” actually protects the average person from being charged with something they really did not intend to do but which happened. Who determines what the heck “significant” is? That is difficult. Also, who determines what is not “significant”? How many angels dance on the head of a pin?

You can argue either side, but maybe just give me a little bit more information on why you think that should not be there at all and what the repercussions would be on the individual. Let us remove from our minds big companies with great big pots of money because that is what some people think. Let us think about the individual. Perhaps a farmer is farming alongside urban areas that are intruding into farmland. Someone living there could say, “Hey, I do not like what that farmer is doing and I could charge that farmer.” Pretty soon you have harassment of farming.

In British Columbia, we had to bring in a bill, the Farm Practices Protection (Right to Farm) Act, simply because of urban encroachment on farm areas, even though we have the Agricultural Land Commission. You cannot easily get land out of the agricultural land reserve in British Columbia. I can guarantee you that. In fact, it stays about the same as the number of hectares in the agricultural land reserve when it was put in place in the 1970s. That proves that the system stays, but there is still encroachment. Those people that encroach do not like farmers.

I am not trying to pick on the farming, but there is a whole host of things.

Ms. Cashin: There are enough systems and protections in place that prevent frivolous prosecutions. The Attorney General has the power to intervene and stay a proceeding. The Attorney General will look at any case that is brought forward. To see whether something has had an effect, I would suggest that you look at the sentencing. For many Criminal Code provisions, there is strict liability. It does not matter whether you meant to assault me or you did not; if you did, you did, and at sentencing, we will talk about your penalty.

Having “significant harm” up front does put a large onus on someone to have his or her case practically proven ahead of time. As I said, there are bigger barriers to public participation, but I do not think this one would have serious repercussions if it were removed.

Senator Neufeld: I am not sure I agree with you that the Attorney General would look at all of those cases. Attorneys general have a lot of work to do. They are pretty overloaded in my province and the one next door. I do not know that attorneys general would be able to insert themselves in any one of them just to help a frivolous case.

I do not have a problem with “significant environmental harm” because there are options for individuals to go to ministry folks who actually enforce CEPA, the Fisheries Act and the environmental protection laws in any province, territory or jurisdiction. If you went to an officer and had a case that was pretty cut and dried, it

J’ai presque tendance à penser qu’utiliser « importante » protège les grandes entreprises. Je crois que l’utilisation de ce terme empêche le commun des mortels d’être inculpé d’une infraction involontairement commise. Qui donc va déterminer ce qui caractérise une atteinte « importante »? La tâche est ardue. Qui plus est, qui va déterminer ce qui n’est pas « important »? Autant se questionner sur le sexe des anges!

On peut faire valoir les deux arguments, mais j’aimerais en savoir un peu plus quant à la raison pour laquelle vous croyez qu’il faut absolument éliminer cet adjectif et aux repercussions sur le particulier. Oublions les grandes entreprises qui ont des sommes d’argent faramineuses parce que c’est ce que croient certaines personnes. Songeons aux particuliers. Prenons l’exemple d’un agriculteur qui exploite une ferme près de milieux urbains sur des terres agricoles. Un habitant de la région qui n’aime pas ce que fait cet agriculteur pourrait tenter une poursuite contre lui. Il peut rapidement y avoir intimidation par rapport à l’agriculture.

En Colombie-Britannique, il a fallu adopter un projet de loi, la Farm Practices Protection (Right to Farm) Act, en raison de l’empiètement des villes sur la superficie agricole, même si nous avons la Agricultural Land Commission. Il est difficile d’exclure des terres des réserves de terres agricoles en Colombie-Britannique. Je peux vous le garantir. En fait, le nombre d’hectares est environ le même que lorsque les réserves de terres agricoles ont été créées dans les années 1970. Cela prouve que le système demeure, mais l’empiètement continue de se produire. Ces personnes n’aiment pas les agriculteurs.

Je ne veux pas m’en prendre à l’agriculture, car la question touche une foule d’autres secteurs.

Mme Cashin : Il existe suffisamment de systèmes et de protections pour empêcher les poursuites futiles. Le procureur général a le pouvoir d’intervenir et d’ordonner la suspension d’une instance. Il examine toutes les affaires qui lui sont présentées. Si vous voulez déterminer si un geste a eu un impact, je propose que vous regardiez le prononcé de la sentence. Il y a une responsabilité absolue dans de nombreuses dispositions du Code criminel. S’il y a eu voies de fait ou non, ce n’est pas grave; si c’est le cas, il est établi qu’il y a eu voies de fait, et s’ensuit la détermination de la peine.

S’il est tout de suite question d’une « atteinte importante », l’affaire est pratiquement déjà établie d’avance, ce qui fait porter un lourd fardeau au prévenu. Comme je l’ai mentionné, il y a de plus grands obstacles à la participation du public, mais je doute que cette suppression ait de graves repercussions.

Le sénateur Neufeld : Je doute que le procureur général se penche sur l’ensemble de ces affaires comme vous l’entendez. Les procureurs généraux ont beaucoup de travail à faire. Ils sont assez surchargés en Colombie-Britannique et en Alberta. J’ignore s’ils peuvent s’y consacrer pour appuyer simplement une affaire futile.

En ce qui concerne « atteinte importante à l’environnement », je n’y vois aucun problème parce que les particuliers peuvent faire appel aux fonctionnaires du ministère qui sont effectivement responsables de l’exécution de la LCPE, de la Loi sur les pêches et les lois sur la protection de l’environnement dans l’ensemble des

would be hard for that officer not to take it forward. In fact, it would be almost impossible because then you could prove that person was negligent in his or her duties. I do not think anybody wants to get into that position. We can probably argue about “significant” for a long time, but those are my opinions.

I have one more question about fine splitting. I am not sure I agree with fine splitting. It can be left up to the court to decide how that can be distributed, because there can be different amounts awarded, depending on the costs. Also, in Bill C-16, it says in part that the money, instead of going to the treasury, where it gets into that black hole and it never gets out to where it should be, actually goes to a fund that is administered that has to go to the remediation of the environment.

Are you saying we should not have that? Should we say to the government, take the money, put it in general revenue? Should we leave it up to the individual? What about new groups sprouting up because of fine splitting? People like you already keep people on their toes. We can have hundreds of groups funded by these fines and not be looking after remediating the environment, which I think we should be doing with those fines or parts of them. That still has to be enacted. It is in the amendments that are coming forward. The act has not been proclaimed.

Ms. Cashin: I do not agree with funds from these sorts of cases going into general funds. Neither CELA nor Ecojustice would be happy with that. Fine splitting, as is allowed for in the Fisheries Act, has been a factor in the public participation in environmental actions. I believe it because I have seen cases of it on the ground. We have been involved in cases where that is true. If a client comes to us and knows of some offence or pollution problem, almost invariably you will look to see if there is a Fisheries Act offence rather than a CEPA offence because the Fisheries Act enables people to participate. It is expensive for a private individual or an organization to be involved. Legal fees are not cheap, as you know, and investigations, sampling, those sorts of things in environmental cases are expensive.

Judges have the discretion to award costs to different places. The *R. v. Bata Industries* case from a long time ago awarded part of a fine to a local group. Judges do this in sentencing or decisions; it is part of judicial discretion.

Where Bill C-16 was an improvement is that fines that came to the Attorney General or Environment Canada would now not go directly into the Consolidated Revenue Funds and that is an improvement. There may not be such a conflict between these two bills in that respect as you would think.

provinces, des territoires et des autorités. Si quelqu'un se présentait à un agent et que l'affaire était assez claire et nette, cet agent pourrait difficilement ne pas la présenter. En fait, ce serait presque impossible, car cet agent pourrait être accusé de négligence dans le cadre de ses fonctions. Je doute qu'un agent veuille se trouver dans cette position. Nous pourrions sans doute discuter longtemps du terme « importante », mais c'est ce que je pense.

J'ai une dernière question sur le partage d'amendes. Je ne suis pas certain d'être d'accord. Il pourrait revenir au tribunal de décider comment les répartir, car différents montants peuvent être attribués, selon les coûts. En outre, dans le projet de loi C-16, il est notamment question de réserver l'argent pour un fonds administré pour assainir l'environnement, au lieu de l'affecter au Trésor public, où ils tombent habituellement dans un trou noir et ne sont jamais assignés là où il se doit.

Êtes-vous en train de dire qu'il vaudrait mieux ne pas l'avoir? Devrions-nous dire au gouvernement d'inclure les fonds dans les recettes générales? Devrions-nous laisser le particulier décider? Qu'en est-il des nouveaux groupes qui émergent en raison du partage d'amendes? Des personnes comme vous incitent déjà les gens à rester vigilants. Nous pouvons financer des centaines de groupes grâce à ces amendes et ne pas nous occuper de l'environnement, ce que nous devrions faire avec ces montants ou une partie d'entre eux. La loi doit encore être promulguée. Ce sont les modifications qui ont été mises de l'avant. La loi n'a pas été édictée.

Mme Cashin : Je m'oppose à ce que les fonds issus de ce genre d'affaires soient inclus dans les recettes générales. Cela ne plairait pas à l'Association canadienne du droit de l'environnement et à Écojustice. Le partage d'amendes, que la Loi sur les pêches autorise, est un facteur qui a influencé la participation du public aux actions liées à l'environnement. Je le crois, car j'en ai vu des exemples sur le terrain. Nous avons participé à des affaires où cela s'est avéré. Si un client vient nous voir et qu'il est au courant d'une infraction quelconque ou d'un problème de pollution, nous examinons presque invariablement le dossier pour voir s'il y a une infraction à la Loi sur les pêches plutôt qu'à la LCPE parce que la Loi sur les pêches permet aux gens de participer. Il est coûteux pour un particulier ou une organisation d'intervenir. Comme vous le savez, les honoraires de services juridiques ne sont pas abordables. De plus, les enquêtes et l'échantillonnage dans les affaires liées à l'environnement coûtent cher.

Les juges ont l'autorité d'attribuer les dépens à divers endroits. Il y a longtemps, dans l'affaire *R. c. Bata Industries*, une partie de l'amende a été attribuée à une organisation locale. Les juges le font lorsqu'ils déterminent la peine ou qu'ils rendent leur décision; cela fait partie du pouvoir judiciaire discrétionnaire.

Dans le projet de loi C-16, les amendes présentées au procureur général ou à Environnement Canada ne seraient plus directement affectées au Fonds du revenu consolidé du Canada. Il s'agit là d'une bonne amélioration. Il se peut que ces deux projets de loi n'entrent pas autant en conflit que vous le croyez.

Senator Lang: To clarify for the record, the organizations that you represent agree with the premise of the Environmental Damages Fund that has been set up for the purposes of CEPA. The monies from a fine go into that particular trust fund and are used for the remediation of the environment; is that correct?

Ms. Cashin: Our preference would be to see it go into an environmental fund for environmental rehabilitation, yes. We do see some problems with that because it goes directly into a community where remediation may be needed but it may not help individuals to pursue future prosecutions, for example, or be involved in a further way.

Senator Lang: To clarify for the record, again, I am going on memory here and perhaps you can help me because you are involved in this all the time. In the previous legislation, the fine was minimal for an infraction against the environment. I believe, if I am not mistaken, \$10,000 was the maximum. Since that time, with the changes that have been brought forward, the fines have been dramatically increased if infractions take place. The minimum is \$5,000 but it can go as high as \$6 million depending on the size and scope of the environmental damage that has been done. I am right on that, am I not.

Knowing that, and knowing that now we are talking not \$10,000 for the purpose of splitting a fine, we may be talking \$4 million, that brings it to \$2 million for the purposes of a successful private prosecution. All of a sudden, it does become very attractive, depending on the situation that has developed and what is presented. The point I am making is that I think in the context of talking about fine splitting, we had better understand the implications of what we are dealing with in respect to possible private prosecutions.

Would you agree that if there is \$4 million out there, it could be attractive to take a prosecution on, especially in view of the fact that also, if this legislation is passed, the court can award costs?

Ms. Cashin: I would say that \$6 million is far out of the range of anything that we have ever seen and is likely to be so far out of the range of anything we will see. I will give a recent example. We just had a fine in the Suncor case, and British Petroleum was another. These companies were fined much lower amounts than that. Had there been private prosecutors involved in those cases, the costs would not have been diminished. The cost of bringing the case is the cost of bringing the case, no matter what the fine at the end of day.

Under the Fisheries Act, which is not, I understand, included in the Bill C-16 amendments, we have never seen any evidence of frivolous cases being brought. It is speculative, without any evidence, to say that because a fine will be bigger, that groups or individuals will be lining up to participate in protecting their environment, especially for windfall reasons. We just have not seen that. That is all I can say.

Le sénateur Lang : J'aimerais officiellement obtenir une précision. Les organisations que vous représentez s'entendent sur la prémisse du Fonds pour dommages à l'environnement qui a été mis en œuvre pour l'application de la LCPE. Les sommes d'une amende sont versées dans ce fonds en fiducie et sont utilisées pour assainir l'environnement. Est-ce exact?

Mme Cashin : Oui, nous aimerions que ces fonds soient affectés à un fonds environnemental pour assainir l'environnement. Il y a cependant quelques problèmes parce que l'argent est directement attribué à une collectivité qui a peut-être besoin d'assainissement, mais il se peut que les particuliers ne puissent pas engager des poursuites futures ou intervenir davantage, par exemple.

Le sénateur Lang : J'aimerais une autre précision pour qu'elle figure au compte rendu. Corrigez-moi si je me trompe, car j'y vais de mémoire, et vous baignez tout le temps là-dedans. Dans la dernière loi, l'amende pour une infraction contre l'environnement était minimale. Si je ne m'abuse, le maximum était fixé à 10 000 \$. Depuis lors, avec les modifications qui ont été présentées, les amendes en cas d'infraction ont considérablement augmenté. Le minimum est de 5 000 \$, mais l'amende peut aller jusqu'à six millions de dollars selon l'ampleur et l'étendue des dommages environnementaux. J'ai bien raison là-dessus, non?

Sachant cela, puisque nous ne parlons maintenant plus de 10 000 \$ aux fins du partage d'amendes, mais de 4 millions de dollars, une poursuite privée réussie rapporte 2 millions de dollars. Tout d'un coup, l'idée devient très intéressante, selon la situation et ce qui est présenté. Ce que je veux dire, c'est qu'en ce qui concerne le partage d'amendes, nous ferions mieux d'en comprendre les répercussions lorsqu'il est question de poursuites privées éventuelles.

Reconnaissez-vous qu'il pourrait être intéressant d'intenter une poursuite s'il y a 4 millions de dollars en jeu, compte tenu notamment du fait que le tribunal peut également assigner les frais si ce projet de loi est adopté?

Mme Cashin : Le montant de 6 millions de dollars est vraiment hors de la fourchette des amendes reçues jusqu'à maintenant, et il est probable que les amendes imposées à l'avenir n'atteignent jamais un montant si élevé. Je vais vous donner un exemple récent. Nous venons d'avoir une amende dans l'affaire Suncor. British Petroleum en est une autre. Ces amendes ont été fixées à un montant beaucoup plus bas. S'il y avait eu des procureurs privés dans ces affaires, les frais n'auraient pas diminué. Le coût pour porter l'affaire devant le tribunal reste le même, quelle que soit l'amende en fin de compte.

En vertu de la Loi sur les pêches, qui n'est pas visée par les amendements au projet de loi C-16, d'après ce que je comprends, nous n'avons jamais eu de cas futiles. Sans aucune preuve, il s'agit d'une simple hypothèse que d'affirmer que des groupes ou des particuliers vont faire la queue pour protéger leur environnement parce qu'une amende sera plus élevée, particulièrement pour des motifs exceptionnels. Ce n'est tout simplement pas encore arrivé. C'est tout ce que je peux dire.

Senator Lang: We have never seen fines this high in legislation either, and they are not in effect until the legislation is proclaimed. I would put for consideration of members that it is something we will have to take into account.

I want to emphasize that I am not saying a private prosecution would necessarily be intentionally frivolous. I want that clear for the record. I wanted to see how the system works. The point is that if I am a private prosecutor, I can bring an action forward. If I understand correctly, if the Attorney General takes it on and is successful, the prosecutor that initially brought forward the complaint, even though they have not taken it through the court system themselves, would be eligible for 50 per cent of the fine because they brought forward the action.

Ms. Cashin: Several things can happen. It can be brought to the attention of the Attorney General that an offence has occurred. The Attorney General can take on the case and carry the case, and then the private informant withdraws from the case or is told that the Attorney General will take it from here. Also, the Attorney General can take it and stay the matter and work out some sort of remediation or decide with the company that these are things that they will do, sometimes plead to a fine of a certain amount and remediate an area, that sort of thing.

The Attorney General has a great deal of say at the front end about what happens when information is sworn. However, at the back end, as well, once an offence is found to have occurred and a fine is in place, the judge, with the Attorney General and with the private informant under Bill S-212 would still have discussions, unless the regulation saying where money is to be allocated is subject to that provision. If it is subject to the provision that the first 50 per cent goes to the private prosecutor, then there would be a difference.

Senator Lang: We have agreed that the Environmental Damages Fund premise is a good principle, and it is one that is in the process of being instituted. That is where the money will go if there is a fine, as opposed to the Consolidated Revenue Fund. If we are splitting fines, my understanding, and perhaps you could comment on this, is that 50 per cent would go to the private prosecutor and 50 per cent would go to the minister. That would mean that it would go into general revenue and not the trust fund.

Ms. Cashin: I do not think that is necessarily so. I do not think it would definitely go into a consolidated general fund just because the Attorney General was participating in the action. If Bill C-16 operates the way it should, that will not happen. It will go into the environmental fund.

Senator Lang: Have you looked at that particular aspect of it?

Ms. Cashin: I have, briefly. I have not looked at what amendments would need to be made to ensure that the two are not in conflict.

Senator Lang: If we go with fine splitting and accept that premise — I have a lot of problems with the principle, whether it be in the Fisheries Act or here, but that is a separate issue

Le sénateur Lang : Nous n'avons jamais vu, non plus, des amendes aussi élevées dans une mesure législative, et elles n'entreront pas en vigueur avant l'adoption de la loi. J'aimerais faire remarquer aux sénateurs que ce point mérite notre attention.

Je tiens à souligner que je ne suis pas en train de dire que toute poursuite privée serait nécessairement et délibérément frivole. Je tiens à le préciser. Je voulais voir comment le système fonctionne. En somme, si je suis un poursuivant privé, je peux intenter une poursuite. Si je comprends bien, si le procureur général s'occupe d'un dossier et obtient gain de cause, alors le poursuivant qui a initialement déposé la plainte, même s'il n'a pas porté lui-même l'affaire devant les tribunaux, aurait droit à 50 p. 100 des amendes, du seul fait qu'il a formé une demande en justice.

Mme Cashin : Plusieurs scénarios sont possibles. Une infraction peut être portée à l'attention du procureur général. Celui-ci peut se saisir de l'affaire et la porter devant les tribunaux; le cas échéant, le dénonciateur privé se retire de l'affaire, ou bien on l'informe que le procureur général prendra la relève. Autre possibilité : le procureur général peut se saisir de l'affaire et ordonner un sursis pour essayer d'en arriver à une sorte de mesure corrective ou décider avec l'entreprise des mesures à prendre; parfois, il peut imposer une amende d'un certain montant ou ordonner l'assainissement d'un site, etc.

Le procureur général a donc beaucoup de poids, dès le début, quant au déroulement des choses une fois que le dénonciateur est assermenté. Toutefois, même à la fin du processus, lorsqu'une infraction est confirmée et qu'une amende est imposée, le juge aurait quand même des discussions avec le procureur général et le dénonciateur privé, aux termes du projet de loi S-212, à moins que le règlement précisant comment l'argent sera distribué fasse l'objet de cette disposition. Si le règlement est assujéti à la disposition selon laquelle la première moitié doit être versée au poursuivant privé, alors ce sera différent.

Le sénateur Lang : Nous avons convenu que la prémisse du Fonds pour dommages à l'environnement est un bon principe, et c'est d'ailleurs sur le point d'être établi. Le produit des amendes serait versé à ce fonds, plutôt qu'au Trésor. Si nous partageons le produit des amendes, d'après ce que je crois comprendre — et vous pourriez peut-être apporter des précisions là-dessus —, 50 p. 100 de l'argent serait versé au poursuivant privé et 50 p. 100, au ministre. Autrement dit, l'argent irait dans les recettes générales, et non pas dans le fonds fiduciaire.

Mme Cashin : Je ne pense pas que ce soit nécessairement le cas. Je ne crois pas que l'argent alimente un fonds général consolidé uniquement parce que le procureur général a participé à la poursuite. Si le projet de loi C-16 est appliqué comme il se doit, cela ne se produira pas. L'argent sera versé au fonds environnemental.

Le sénateur Lang : Avez-vous examiné cet aspect particulier?

Mme Cashin : Oui, brièvement. Je ne me suis pas penchée sur les modifications à apporter pour s'assurer que les deux n'entrent pas en conflit.

Le sénateur Lang : Si nous procédons au partage des amendes et que nous acceptons cette prémisse — j'ai beaucoup de mal avec le principe, que ce soit en vertu de la Loi sur les pêches ou de la

fundamentally — then it does take away from the premise of the initial bill that was passed by the House of Commons and the Senate in June where the monies from all fines levied would go into the Environmental Damages Fund. In view of that, would we not then be taking perhaps significant amounts of money and putting them elsewhere other than into the fund? In view of the amounts of fines that have been passed and will be put into effect, we are talking substantial amounts of money.

Ms. Cashin: I come at this from a different angle. Fundamentally, my issue is, what can we do within CEPA to encourage public participation? We have seen, under the Fisheries Act where fine splitting is allowed, that people are involved. Citizens do come forward on important cases. Sometimes the attorneys general have taken on those cases and moved forward with them. Sometimes companies plead guilty, and sometimes they go to trial, but things move and citizens are involved. I think we are better for that involvement.

Perhaps as a lawyer I should be more concerned about all the issues around trying to match this act with Bill C-16, but I think if there is a will to do these things, they will be done. I see a provision for fine splitting in CEPA as something that would encourage public participation. I do not believe that we will get a bunch of people bringing frivolous actions simply for the money. If those cases do come up, I believe the attorneys general will exercise their right to stay prosecutions, stay matters, negotiate or do whatever they have to do. I do not think it will open any more floodgates this way than happened with the Fisheries Act.

Senator Lang: I thank the witness for commenting. I want to reiterate the reality of the fines that will be levied and the amount of the fines, and I do not necessarily agree that it will not be an incentive to move on a prosecution.

I could not help but think this bill is probably meant for the South, where people are sophisticated and are able to take actions. However, in more remote parts of the country, I suspect that the officials of Environment Canada and DFO look after the public interest. If they see anything untoward, if they know of any pollution going on, the government is the one that takes action.

What is your experience in this regard? Do you find it is quite a dichotomy between the South and the more remote areas? I have never heard of anybody in the North taking action, and I cannot conceivably see people taking action because they really do not have any money to begin with. They do not really know the system; nobody knows that they can take action. Do you have any comment on that or experience in this regard?

LCPE, mais c'est là une autre paire de manches —, bref cela affaiblit la prémisse du projet de loi initial qui a été adopté par la Chambre des communes et le Sénat en juin dernier et selon laquelle les sommes provenant des amendes seraient versées au Fonds pour dommages à l'environnement. Dans cette perspective, n'amputerions-nous pas le fonds de sommes importantes qui seraient versées ailleurs? Compte tenu des amendes qui ont été adoptées et qui entreront en vigueur, il s'agit là d'importantes sommes d'argent.

Mme Cashin : J'aborde cette question d'un point de vue différent. Au fond, ce qui m'intéresse, c'est de savoir comment on peut s'y prendre, dans les limites de la LCPE, pour encourager la participation du public. Nous avons vu, dans le cadre de la Loi sur les pêches qui autorise la distribution du produit des amendes, que les gens s'impliquent. Les citoyens dénoncent des cas importants. Parfois, les procureurs généraux prennent ces affaires à leur compte et les portent devant les tribunaux. Parfois, les entreprises plaident coupables et d'autres fois, elles subissent un procès. Quoi qu'il en soit, les choses bougent et les citoyens s'impliquent. Je pense que nous nous en sortons mieux grâce à cette intervention.

En tant qu'avocate, je devrais peut-être davantage me préoccuper de toutes les questions liées au rapprochement entre ce projet de loi et le projet de loi C-16, mais je pense que s'il y a de la volonté, ces choses pourront se faire. Selon moi, une disposition sur la distribution du produit des amendes dans la LCPE encouragerait la participation du public. Je ne pense pas que cela incite un tas de gens à intenter des actions frivoles dans le simple but de faire de l'argent. Si c'est le cas, je crois que les procureurs généraux exerceront leur droit de suspendre les poursuites, de négocier ou de faire ce qui s'impose. Je ne pense pas qu'une telle disposition entraîne un plus grand nombre de poursuites que ce qui a été le cas avec la Loi sur les pêches.

Le sénateur Lang : Je remercie le témoin de ses observations. Je veux réitérer la réalité des amendes qui seront imposées et le montant des amendes, et je ne suis pas nécessairement d'accord pour dire qu'elles n'inciteront pas les gens à intenter des actions.

Je n'ai pas pu m'empêcher de penser que ce projet de loi est probablement conçu pour le Sud, où les gens sont avertis et sont capables d'intenter des actions. Toutefois, dans les régions plus éloignées du pays, je suppose que les fonctionnaires d'Environnement Canada et du MPO s'occupent de l'intérêt public. S'ils constatent quelque chose d'anormal, s'ils prennent connaissance de toute activité polluante, c'est le gouvernement qui passe à l'action.

Quelle est votre expérience à cet égard? Trouvez-vous qu'il y a une dichotomie entre le Sud et les régions plus éloignées? Je n'ai jamais entendu de cas où un habitant du Nord a intenté une poursuite, et je ne peux pas imaginer ces gens le faire parce qu'ils n'ont vraiment pas les moyens d'entreprendre des poursuites. Ils ne connaissent pas le système; personne ne sait qu'il peut intenter des poursuites. Avez-vous des observations à faire là-dessus ou sur votre expérience dans ce domaine?

Ms. Cashin: I would say that some of the people who have been involved in private prosecutions are sophisticated, as you have put it. Others are not at all. They are just ordinary people, not always in cities, that have noticed that there is a huge problem and have gone after it.

It costs a great deal of money, and it takes lawyers and investigation. However, the easier that you can make it for people to bring a private prosecution — give a little incentive, perhaps, that would reimburse them for their costs of being involved — I think you will encourage it. It does not matter where you find people.

Senator Sibbeston: Is your organization sufficiently well known throughout Canada so that if someone sees some pollution going on that they think is not right, they will call your organization to help them out in this? Who is your clientele? Who do you actually help? Is it just people in the South primarily? Have you had any experience in prosecutions or actions in the North?

Ms. Cashin: Ecojustice has been expanding into different areas. We have recently opened an office in Alberta. One of the first cases that the Alberta office was involved in was helping private clients bring information under the — I am not sure if it was the Fisheries Act, sorry. It was the dead birds and the Syncrude situation. The Government of Alberta took over that prosecution and moved forward with it.

As an organization, we cover the country as well as we can. People can contact us from anywhere in the country. CELA, whom I am making this presentation on behalf of as well, is restricted to Ontario, generally speaking, except in law reform because they are an Ontario legal aid clinic; but we do take requests and phone calls on a daily basis from people all over.

Senator Lang: When we talked about fines, I have just received some information that should be entered into the record. I just want to give you an example of the changes in the fine structure. This is primarily not just for us; it is for the viewers. Minimum fines for certain offences — for shipping, the second offence — it is a minimum fine, not maximum. The second offence is \$200,000 plus, and it can go as high, depending on the case and what you are dealing with, as \$8 million, not \$6 million. The numbers are increasing.

I am not saying necessarily it will happen, as you said. However, I think it is something we have to take into consideration because things are changing dramatically with the change in CEPA, the bill we put forward in the spring — and will change.

The Chair: You are not expecting an answer to that or you are?

Ms. Cashin: I think fines are a great thing.

Mme Cashin : Je dirais que certaines des personnes qui participent à des poursuites privées sont des gens avertis, comme vous l'avez dit. D'autres ne le sont pas du tout. Ce sont juste des gens ordinaires, qui ne vivent pas toujours en milieu urbain, mais qui ont remarqué un gros problème et qui ont décidé de ne pas se laisser faire.

Cela coûte beaucoup d'argent puisqu'il faut embaucher des avocats et mener une enquête. Toutefois, plus on facilite le processus par lequel les gens peuvent intenter des poursuites privées — en l'occurrence, grâce à un peu d'incitatifs pour peut-être rembourser leurs frais —, plus on les encouragera à participer. Cela n'a rien à voir avec leur lieu de résidence.

Le sénateur Sibbeston : Votre organisation est-elle suffisamment connue partout au Canada pour que les gens pensent tout de suite à faire appel à vous dès qu'ils constatent une activité polluante qu'ils n'estiment pas correcte? Quelle est votre clientèle? Qui aidez-vous vraiment? S'agit-il surtout des gens du Sud? Avez-vous eu des poursuites dans le Nord?

Mme Cashin : Écojustice étend ses services dans différentes régions. Nous avons récemment ouvert un bureau en Alberta. Une des premières affaires dont s'est occupé le bureau de l'Alberta, c'était d'aider des clients privés à présenter des renseignements — et je ne suis pas sûre si c'était en vertu de la Loi sur les pêches, désolée. L'affaire portait sur le pétrole synthétique et ses effets mortels sur les oiseaux. Le gouvernement de l'Alberta a pris la poursuite à son compte et a porté l'affaire devant les tribunaux.

Notre organisation couvre le pays autant qu'elle peut. Les gens de toutes les régions peuvent communiquer avec nous. Les activités de l'ACDE, pour le compte de laquelle je témoigne également, se limitent en général à la province de l'Ontario, sauf pour ce qui est de la réforme du droit, parce qu'elle constitue un service d'aide juridique en Ontario; mais nous recevons tous les jours des demandes et des appels téléphoniques de partout.

Le sénateur Lang : En ce qui concerne les amendes, on vient juste de me transmettre des renseignements qui devraient être consignés au compte rendu. Je veux tout simplement vous donner un exemple des changements apportés à la structure des amendes. Cette information n'est pas seulement pour notre intérêt, mais aussi pour celui des téléspectateurs. Prenons les amendes minimales pour certaines infractions — dans le cas de la navigation, en cas de récidive, c'est une amende minimale et non pas maximale. En cas de récidive, il s'agit d'une amende d'au moins de 200 000 \$, et elle peut monter, selon le cas, jusqu'à 8 millions de dollars, au lieu de 6 millions de dollars. Les montants augmentent de plus en plus.

Je n'insinue pas que c'est nécessairement ce qui va se passer, comme vous le dites. Toutefois, je pense que nous devons tenir compte de cet aspect parce que les choses changent radicalement à la suite de la modification apportée à la LCPE, dans le cadre du projet de loi que nous avons présenté au printemps — et les choses continueront de changer.

Le président : Voulez-vous une réponse du témoin ou non?

Mme Cashin : Je crois que les amendes sont une bonne chose.

Senator Sibbeston: My question has to do with the sensitivity or the willingness of officers to deal with matters that need to be dealt with. These provisions of having private citizens being able to take actions are a bit unusual in the sense that really it is the government's job. They have officers out in the field.

What is the background of giving the ability to citizens to take action? Is it because the government officials cannot see everything that is going on or be aware of everything that goes on? Is it just because the environment is of such a nature that it is empowering private citizens to be concerned about the environment and take action?

From the Northern perspective, it is most unusual. We do not have any legislation whatsoever where community people are empowered to take such actions. Charging people is a very big thing. Only the RCMP brings charges; that is our experience in the North. To charge somebody, particularly companies who generally are very big and strong and have a lot of money, is most unusual.

What is the background to giving citizens the ability to take actions such as this on the environment?

Ms. Cashin: While it may be unusual for citizens to participate, the ability is there in federal and provincial legislation. Under the Fisheries Act, for instance, any citizen can bring an action.

I think the whole idea around the recommendations that came out of the reports of this committee and that were mentioned before, the two recommendations of public participation were part of those 24 recommendations. It is a movement. It is not just government's job to enforce environmental law, and it is not the purview of any one province. It is an ability that we all have.

These amendments and other legislation that has come forward recently — and the Fisheries Act in particular — are all attempts to encourage public participation. People need to be involved. They cannot stand back anymore and say government will take care of it.

Government is overworked. It may be that they are doing a good job or not doing a good job, but resources being what they are these days, I think it will take all of us to look after the environment.

Senator Sibbeston: This is just a statement. It is probably a reality that civilization in the South has really been hard on the environment. When you have cities, you take away lands and you need a lot of water and so forth. Any industries that operate require water, and they pollute; but in the more remote areas of the North, this has not happened. There is not that fight.

There is still a lot of good land and water in the North, in the remote parts of our country. Therefore, the issue between industry and people is not as intense, except for places like Fort

Le sénateur Sibbeston : Ma question porte sur la sensibilité des fonctionnaires ou leur volonté de s'occuper de questions qui doivent être réglées. Ces dispositions qui permettent à des citoyens privés d'intenter des poursuites sont un peu inhabituelles puisqu'en réalité, c'est au gouvernement que revient cette tâche. Il y a des fonctionnaires sur le terrain.

Quel est le motif de la disposition visant à donner aux citoyens la capacité d'intenter des poursuites? Est-ce parce que les fonctionnaires ne peuvent pas voir ou savoir tout ce qui se passe? Est-ce tout simplement parce que l'environnement, de par sa nature, est un domaine qui préoccupe les citoyens privés et qui les amène à passer à l'action?

Du point de vue des habitants du Nord, c'est tout à fait inhabituel. Nous n'avons aucune mesure législative qui permette aux membres des collectivités d'intenter de telles poursuites. Porter des accusations contre des gens, c'est une affaire très sérieuse. Seule la GRC porte des accusations; c'est notre expérience dans le Nord. Il est très inhabituel d'accuser quelqu'un, et en particulier de très grandes sociétés puissantes qui ont beaucoup d'argent.

Qu'est-ce qui a motivé l'ajout d'une disposition visant à donner aux citoyens la capacité d'intenter des poursuites de ce genre dans le domaine de l'environnement?

Mme Cashin : Bien qu'il soit inhabituel pour les citoyens de participer, la capacité est bel et bien prévue dans les lois fédérales et provinciales. En vertu de la Loi sur les pêches, par exemple, tout citoyen peut intenter une poursuite.

Selon moi, toute l'idée derrière les recommandations qui proviennent des rapports du comité et qui ont été mentionnées tout à l'heure, c'est que les deux recommandations relatives à la participation du public faisaient justement partie des 24 recommandations. Elles s'inscrivent dans cette foulée. La tâche d'appliquer les lois en matière d'environnement n'appartient pas uniquement au gouvernement ou à une province donnée. Nous avons tous la capacité d'y contribuer.

Ces modifications et d'autres mesures législatives qui ont été présentées dernièrement — et en particulier la Loi sur les pêches — sont autant de tentatives pour encourager la participation du public. Les gens doivent s'impliquer. Ils ne peuvent pas se croiser les bras et s'en remettre au gouvernement.

Le gouvernement est surchargé. Peut-être qu'il fait du bon travail ou peut-être que non, mais les ressources étant ce qu'elles sont de nos jours, je crois que nous devons tous contribuer à la protection de l'environnement.

Le sénateur Sibbeston : Il s'agit juste d'une observation. Il est probablement vrai que les gens du Sud se sont montrés tout à fait impitoyables envers l'environnement. Pour construire des villes, il faut s'emparer des terres, et on a besoin de beaucoup d'eau, et cetera. Pour exploiter leurs activités, les industries ont besoin d'eau, et elles finissent par causer de la pollution. En revanche, dans les régions plus éloignées du Nord, nous n'avons pas ce phénomène. Nous n'avons pas à mener cette lutte.

Dans le Nord, dans les régions éloignées du pays, on trouve encore beaucoup de terres et de cours d'eau en bon état. Par conséquent, l'enjeu entre l'industrie et les gens n'est pas aussi

McMurray, the oil sands. There is a tremendous amount of activity and it is affecting the land and waters. We are concerned in the Northwest Territories about the effects of the water from that development.

I think it says something about our Southern civilization. To a certain extent, we have really wrecked the land, or have been hard on the land. Conversely, in the North, we still have a lot of land and waters. We do not have any industry, and so things are somewhat pristine.

The Chair: Can we hold you to that, Senator Sibbeston? This is quite a new perspective coming from you.

I will leave the last word for Senator Banks. It might be worth incorporating into your final questioning what Senator Sibbeston was getting at. To me, it is not a South/North issue but a mentality that Big Brother is out there to look after us on these public issues.

I see the cases Ms. Cashin has quoted about environmental damage in the Hamilton Harbour. If it damaged my property, I would take a civil action. I would hire a lawyer, sue, and get my costs and my damages. However, why would I become this sort of altruistic citizen who will suddenly go and do the job of the government at his or her own expense? I do not get it, personally. I think that is what was striking the pensive man from the Northwest Territories.

Senator Banks, I think you know the answer. I hope you do because, otherwise, I have a terrific problem with this question.

Senator Banks: I will have to rely on my memory as it was a long time ago and I cannot quote you chapter and verse. I have never thought of Senator Sibbeston as pensive, though.

The Chair: Neither have I, but I am watching him on the monitor. He looked very pensive.

Senator Banks: When we were looking at this before, my recollection is that there have been a few instances in which First Nations, for example, have initiated actions under the Fisheries Act in the North. Therefore, I think the short answer to the question is that there are just as many unsophisticated people in the South and there are just as many very sophisticated people in the North. I do not think that people in the North are in the slightest bit unsophisticated, particularly when it comes to the environment. If I recall correctly, there have been cases of First Nations having initiated actions under the Fisheries Act, under the provisions that our guest has talked about. I wish I could name them, but I seem to remember them.

I have a couple of questions for our witness. Thank you very much for being with us and for staying as long as you have. If you are in court, the rule is you never ask a question to which you do not know the answer, but this is not a court and I am not a lawyer.

The Chair: It is not cross-examination.

intense, sauf pour des régions comme Fort McMurray, où il y a des sables bitumineux. Le niveau d'activité y est vraiment énorme, ce qui nuit au sol et à l'eau. Dans les Territoires du Nord-Ouest, nous sommes préoccupés par les effets de ce développement sur l'eau.

Je crois que cela en dit long sur nos gens du Sud. Dans une certaine mesure, nous avons saccagé les terres ou nous les avons rudement exploitées. À l'inverse, dans le Nord, il reste encore beaucoup de terres et de cours d'eau. Comme nous n'avons pas d'usines, les ressources se trouvent quelque peu dans un état pur.

Le président : Pouvons-nous vous prendre au mot, sénateur Sibbeston? Venant de vous, c'est du nouveau.

Je vais laisser le mot de la fin au sénateur Banks. Il serait peut-être bon d'inclure dans votre dernière intervention l'argument que le sénateur Sibbeston a fait valoir. Selon moi, ce n'est pas une question de différence entre le Nord et le Sud mais une mentalité selon laquelle Big Brother est là pour nous protéger dans ces dossiers d'intérêt public.

Mme Cashin a mentionné des cas de dommages causés à l'environnement dans le port de Hamilton. Si un tel incident endommagerait ma propriété, j'intenterais une action au civil. J'embaucherais un avocat, j'entamerais des poursuites et j'obtiendrais des dommages-intérêts. Toutefois, pourquoi est-ce que je deviendrais du jour au lendemain un soi-disant citoyen altruiste, disposé à faire le travail du gouvernement à ses propres frais? Personnellement, cela me dépasse. D'après moi, c'est ce qui frappe l'homme songeur des Territoires du Nord-Ouest.

Sénateur Banks, je crois que vous connaissez la réponse. Du moins, j'espère parce que, sinon, j'ai un gros problème avec cette question.

Le sénateur Banks : Je vais être obligé de me fier à ma mémoire parce que cela remonte loin, et je ne connais pas les détails par cœur. En tout cas, je n'ai jamais imaginé le sénateur Sibbeston comme étant songeur.

Le président : Moi non plus, mais je le regarde sur l'écran. Il me paraît très songeur.

Le sénateur Banks : Nous nous sommes penchés sur cette question auparavant, et si ma mémoire est bonne, il existe quelques cas où des Premières nations, par exemple, ont intenté des poursuites dans le Nord en vertu de la Loi sur les pêches. En bref, la réponse à la question est qu'il y a autant de gens peu avertis dans le Sud qu'il n'y a de gens très avertis dans le Nord. Je ne pense pas que les gens dans le Nord sont le moins avertis, surtout dans le domaine de l'environnement. Si je me souviens bien, il y a eu des cas où des Premières nations ont intenté des poursuites aux termes de la Loi sur les pêches, en invoquant les dispositions dont notre invitée vient de parler. J'aurais bien voulu pouvoir vous les nommer, mais il me semble m'en souvenir.

J'ai quelques questions à poser à notre témoin. Merci beaucoup d'être des nôtres et de rester si tard. Quand on est en cour, la règle veut qu'on ne pose jamais de question dont on ignore la réponse, mais nous ne sommes pas en cour et je ne suis pas un avocat.

Le président : Ceci n'est pas un contre-interrogatoire.

Senator Banks: Right. Am I right, in your view, that a prosecution by a public prosecutor cannot go ahead without the approval of the Attorney General; am I right that a prosecution by a private prosecutor cannot go ahead without the approval of the Attorney General?

Ms. Cashin: That is right.

Senator Banks: Therefore, no prosecution, private or public, can go into a court without the Attorney General of the respective province or territory having said, “Yes, there is a reasonable prospect of conviction here. Therefore, yes, you may proceed;” is that correct?

Ms. Cashin: The Attorney General has a few options. He or she could stay the whole matter —

Senator Banks: Right.

Ms. Cashin: — proceed and take over the entire case, or proceed with the private prosecutor.

Senator Banks: Right.

Ms. Cashin: There are basically three options.

Senator Banks: My point is that it is not possible for me to bring a private prosecution and escape the scrutiny of the Attorney General in the province in which I live.

Ms. Cashin: No.

Senator Banks: The Attorney General will have it before him or her and will make the determination whether to pass, proceed or stop; is that correct?

Ms. Cashin: Yes.

Senator Banks: Thank you.

Is it possible to give a ballpark cost as to how much it costs a private person to initiate an action of this kind under environmental law? Is there an answer to that, or is it just too amorphous? I am looking for a ballpark figure.

Ms. Cashin: It is difficult to provide a ballpark figure. It depends on how much investigation takes place. The more sampling and the more evidence that needs to be brought forward — actual lab samples and that sort of thing — would increase costs. In preparation, I did speak to some of the prosecutors at the Ontario Ministry of the Environment.

Senator Banks: You mentioned one that is settled.

Ms. Cashin: Yes.

Senator Banks: Talking about that case, would that settlement have covered the costs of the investigation to that point?

Ms. Cashin: In the particular case that I spoke about, the whole case would be investigated. The evidence would be found and the Crown would approach the company, then, and say, “Listen, you will be fined under the act tomorrow. Do you want to talk about settling the issue of the amount of the fine?” At that point, it becomes much easier and much cheaper.

Le sénateur Banks : D'accord. Ai-je raison, à votre avis, de penser qu'une poursuite déposée par le substitut du procureur général ne peut se faire sans l'autorisation du procureur général et qu'il en va de même pour une poursuite engagée par un poursuivant privé?

Mme Cashin : Oui.

Le sénateur Banks : Donc, aucune poursuite, qu'elle soit publique ou privée, ne peut se retrouver devant un tribunal sans que le procureur général de la province ou du territoire n'ait dit : « Oui, il y a vraisemblablement matière à condamnation dans ce cas. Vous pouvez donc procéder. » Est-ce exact?

Mme Cashin : Le procureur général a quelques options. Il ou elle pourrait surseoir à la poursuite...

Le sénateur Banks : D'accord.

Mme Cashin : ... procéder et prendre en mains toute l'affaire ou procéder avec le poursuivant privé.

Le sénateur Banks : D'accord.

Mme Cashin : Fondamentalement, il y a trois options.

Le sénateur Banks : Ce que je prétends, c'est qu'il m'est impossible d'avoir recours aux services d'un poursuivant privé et d'échapper à la vigilance du procureur général de la province où j'habite.

Mme Cashin : Non.

Le sénateur Banks : Est-il exact de dire que l'affaire va se retrouver devant le procureur général qui devra décider s'il faut laisser tomber, procéder ou arrêter?

Mme Cashin : Oui.

Le sénateur Banks : Merci.

Est-il possible d'avoir un aperçu de la somme qu'aurait à déboursé un particulier pour tenter une poursuite de ce genre en vertu des lois sur l'environnement? Y a-t-il une réponse à cela, ou est-ce trop vague? Je cherche un coût approximatif.

Mme Cashin : Il est difficile de donner un coût approximatif. Tout dépend de l'ampleur de l'enquête. Plus vous récoltez d'échantillons et plus il y a de preuves à présenter, comme des analyses de laboratoire et d'autres choses de ce genre, plus le coût est élevé. Au cours de ma préparation, j'ai parlé à des procureurs du ministère de l'Environnement de l'Ontario.

Le sénateur Banks : Vous avez mentionné un cas qui est réglé.

Mme Cashin : Oui.

Le sénateur Banks : Parlant de ce cas, est-ce que l'entente aurait couvert le coût de l'enquête?

Mme Cashin : Dans le cas précis dont j'ai fait mention, l'enquête porterait sur tout. On trouverait des éléments de preuve et la Couronne ferait des démarches auprès de l'entreprise et dirait : « Écoutez, en vertu de la loi, vous serez mis à l'amende demain. Voulez-vous régler la question du montant de l'amende? » À ce moment-là, cela devient beaucoup plus facile et beaucoup moins coûteux.

In cases where the company says, “Okay, you have us dead to rights. Charge us tomorrow and we will plead to the charge” and then the fine goes ahead. If we have to go to court and go through 11.7 court appearances after all of your investigation is done and your evidence put together, it will be quite a bit more expensive. I mentioned this in the article from Dianne Saxe, who got the information from the Ministry of the Attorney General in Ontario. It depends on your lawyers, as well, because, as we all know, there are very expensive lawyers and ones who are not so expensive. The figures could vary quite dramatically.

Senator Banks: Speaking of lawyers, you mentioned a couple of names: John Swaigen and Dianne Saxe. For the record can you tell the committee about these two people?

Ms. Cashin: Dianne Saxe is a lawyer who is an environmental specialist. I believe she has been recognized internationally as a certified specialist in environmental law. She writes the Environmental Protection Act, annotated, I believe. She has a newsletter. She is quite knowledgeable and sits on several environmental boards, I believe.

John Swaigen has been a member of environmental tribunals. I actually have a biography on him, if you would like.

Senator Banks: I wanted it spoken for the record to ensure that you have referenced them and these are people who know what they are talking about.

Ms. Cashin: They are both highly knowledgeable and well respected.

Senator Banks: Let us talk about the time limit discovery question. To be fair, I want to ensure we understand that, if I commit an offence and get away with it for five years and one day, I am home free. On the other hand, if I commit an offence — and I want to be sure this is the case — if I am discovered, found out and charged on the fourth year, three-hundred and sixty-fifth day, I am not obviated. The thing can continue on. There is a five-year window during which an action can be initiated and then that action will be continued. It is not cut off at five years; am I right?

Ms. Cashin: No, it is not.

Senator Banks: The only danger with the five years would be particular cases. I am operating a battery acid disposal factory in my basement and nobody knows about it. I sell my house and, six years after I sold my house, the residue is discovered. There is nothing that anybody can do about it in terms of charging me. That is the saw-off. However, on the other hand, if something happens, there are five years during which the discovery can be made and action initiated, and then the clock starts running from that point; am I right? I do not mean the clock, but as long as it occurs within the five years it is okay; is that correct?

Dans les cas où l'entreprise reconnaît les faits et accepte de plaider coupable à l'accusation à laquelle elle fait face, l'amende est appliquée. Par contre, si nous devons aller en cour et assister à plusieurs comparutions devant le tribunal après avoir complété notre enquête et avoir rassemblé nos preuves, le coût sera passablement plus élevé. J'ai mentionné cela dans l'article de Dianne Saxe, qui a reçu cette information du ministère du Procureur général de l'Ontario. Cela dépend aussi de vos avocats parce que, comme vous le savez, il y a des avocats très chers et d'autres qui ne le sont pas. Les chiffres pourraient varier énormément.

Le sénateur Banks : Parlant d'avocats, vous en avez mentionné deux : John Swaigen et Dianne Saxe. Pour le compte rendu, pourriez-vous nous en dire plus sur eux?

Mme Cashin : Dianne Saxe est une avocate spécialisée en environnement. Je crois qu'elle est reconnue à l'échelle internationale comme une spécialiste agréée en droit environnemental. Elle écrit une version annotée de la Loi sur la protection de l'environnement, je crois. Elle publie un bulletin. Elle est très informée et je crois qu'elle siège à plusieurs conseils environnementaux.

John Swaigen a été membre de tribunaux environnementaux. En fait, j'ai sa biographie, si vous voulez.

Le sénateur Banks : Je voulais qu'il soit mentionné dans le compte rendu que vous les avez citées comme sources de référence et que ce sont des personnes qui savent de quoi elles parlent.

Mme Cashin : Ce sont deux personnes très informées et très respectées.

Le sénateur Banks : Parlons de la question du délai de découverte d'une infraction. Jouons cartes sur table : je veux m'assurer que nous comprenions que si je commets une infraction et que je ne fais pas l'objet d'une accusation dans un délai de cinq ans et un jour, je m'en tire sans conséquences. D'un autre côté, si je commets une infraction — et je veux être certain de ceci — et que je suis découvert et inculpé le 365^e jour de la quatrième année, je ne suis pas disculpé. L'affaire peut se poursuivre. Il y a une période de cinq ans au cours de laquelle une poursuite peut être intentée et par la suite, cette poursuite continue. Cela ne s'arrête pas à cinq ans, n'est-ce pas?

Mme Cashin : Non, en effet.

Le sénateur Banks : Le délai de cinq ans ne pose problème que pour les cas d'espèce. J'exploite une entreprise d'élimination d'acide d'accumulateurs au sous-sol de ma maison et personne n'est au courant. Je vends ma maison et, six ans plus tard, on découvre des résidus. Personne ne peut faire quoi que ce soit pour m'inculper. C'est la date limite. D'un autre côté, cependant, si quelque chose se produit, il y a une période de cinq ans au cours de laquelle la découverte peut être faite et que des actions peuvent être intentées. L'horloge se met alors en marche à partir de ce moment-là, n'est-ce pas? Je ne veux pas dire l'horloge, mais tant que cela se produit dans le délai de cinq ans, c'est bien, est-ce exact?

Ms. Cashin: It is, as long as it was a one-time offence. If it is an ongoing matter — if the spill is ongoing — then it is an ongoing matter; it happened yesterday. It may have started four years ago, but it is still happening.

Senator Banks: Thank you.

Thank you, Mr. Chair.

The Chair: Is that it?

Senator Banks: That is it.

The Chair: Ms. Cashin, on behalf of the committee, I want to thank you very much for the time you have put in, not only in speaking, but in preparing a very excellent and much more detailed opening statement, in both English and French, than you actually put on the record tonight. We really appreciate it.

Thank you for coming. I am sure Senator Banks appreciates it, especially, in support of his bill.

Ms. Cashin: Thank you for having me.

The Chair: Before I bring the meeting to a close, does anybody have any other business or anything they want to bring before the committee?

I think we know where we stand now in terms of the confusion of the amendments. We have the officials from the department who will tell us how enthusiastic they are — or not — about the bill, and we will just have to play it by ear on Thursday. However, we will not have clause-by-clause consideration.

Senator Banks: I promise to bring the amendments within a matter of a few weeks.

The Chair: I declare the meeting terminated. Thank you all.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, November 19, 2009

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill S-212, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999, met this day at 8:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator W. David Angus (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. My name is David Angus. I am a senator from Quebec. I am chair of the committee.

To my right is the deputy chair, Senator Grant Mitchell, from Alberta. Going around the table, we have our able representatives from the Library of Parliament, who help us in our deliberations, Sam Banks and Marc Leblanc. To his right we have Senator Tommy Banks, our featured senator here this morning, who will be dealing with his private member's bill. To his right is Senator

Mme Cashin : Oui, à condition qu'il s'agisse d'une infraction unique. S'il s'agit d'une affaire qui se poursuit — si le déversement a toujours lieu — alors c'est une affaire qui se poursuit : cela s'est produit hier. Cela peut très bien avoir débuté il y a quatre ans, mais cela se poursuit aujourd'hui.

Le sénateur Banks : Merci.

Merci, monsieur le président.

Le président : C'est tout?

Le sénateur Banks : C'est tout.

Le président : Madame Cashin, au nom du comité, je voudrais vous remercier pour le temps que vous avez consacré non seulement à parler, mais aussi à préparer, tant en anglais qu'en français, une excellente déclaration préliminaire beaucoup plus détaillée que ce que vous avez fourni pour le compte rendu ce soir. C'est très apprécié.

Merci d'être venue. Je suis certain que le sénateur Banks l'apprécie particulièrement, puisque cela appuie son projet de loi.

Mme Cashin : Merci de m'avoir reçue.

Le président : Avant de lever la séance, quelqu'un a-t-il d'autres questions ou d'autres points à soumettre au comité?

Je pense que nous savons maintenant à quoi nous en tenir en ce qui concerne la confusion qui règne au sujet des amendements. Les fonctionnaires du ministère nous feront part de leur enthousiasme — ou pas — par rapport au projet de loi, et nous devons improviser jeudi. Toutefois, nous n'aurons pas d'étude article par article.

Le sénateur Banks : Je promets d'apporter les amendements d'ici quelques semaines.

Le président : Merci à tous. La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 19 novembre 2009

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, qui a été saisi du projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999, se réunit aujourd'hui à 8 h 5 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur W. David Angus (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Je m'appelle David Angus. Je suis sénateur du Québec et je suis le président du comité.

Le sénateur Grant Mitchell, de l'Alberta, assis à ma droite, est le vice-président. Nous avons également autour de la table nos très estimés représentants de la Bibliothèque du Parlement, qui facilitent nos délibérations, MM. Sam Banks et Marc Leblanc. À leur droite, le sénateur Tommy Banks jouera un rôle important, ce matin, puisqu'il parraine le projet de loi dont nous nous

Bert Brown, from Alberta, and Senator Richard Neufeld, from British Columbia. To my left is our clerk, Lynn Gordon; Senator Robert Peterson, from Saskatchewan; Senator Judith Seidman, from Montreal, Quebec; and last, but not least, from the Yukon Territory, Senator Daniel Lang.

We are continuing our study this morning on Bill S-212, which is a private member's bill, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, 1999, sponsored by Senator Banks from Alberta.

I say this not only for the people in the room, who all are welcome this morning, but also to our viewers on the CPAC network and to anyone who is joining us via the World Wide Web. Welcome to all. The purpose of this bill was explained in detail by Senator Banks earlier this week. At that time he indicated that it would be further amended to take into account recent legislation that would have made certain clauses irrelevant or redundant.

This morning, we have invited witnesses from Environment Canada to share their comments on the bill, to give Senator Banks an opportunity to explore with these witnesses some aspects of the bill and to enable senators to see what the view of the government is on this private member's bill.

Without further ado, I would like to introduce our three witnesses. Thank you for coming, and you are most welcome at our committee. We hope to see more of you. There are three of you: Athana Mentzelopoulos, Acting Director General, Legislative and Regulatory Affairs; Renée Caron, Executive Director, Legislative Governance; and Nancy Klenavic, Policy Analyst, Legislative Advice Section.

Do you have a statement?

Athana Mentzelopoulos, Acting Director General, Legislative and Regulatory Affairs, Environment Canada: I will be making a statement, and my colleagues will assist me in answering questions.

The Chair: Please proceed, then.

Ms. Mentzelopoulos: I am honoured to be with you today to talk about Bill S-212. As I mentioned, after I make opening remarks I will be assisted by my colleagues, Ms. Caron and Ms. Klenavic. They have legal training, so they can help address my shortcomings in that regard.

As this is a Senate public bill and not a government bill, it would not be appropriate for me to address the policy objectives of Bill S-212. Instead, I will provide our overview of the bill and make specific comments about particular clauses and then respond to questions.

Senator Banks, I apologize: some of my comments may be repetitive of your own statement on Tuesday.

occupons aujourd'hui. À sa droite se trouvent le sénateur Bert Brown, de l'Alberta et le sénateur Richard Neufeld, de la Colombie-Britannique. À ma gauche se trouvent notre greffière, Lynn Gordon, le sénateur Robert Peterson, de la Saskatchewan, le sénateur Judith Seidman, de Montréal, au Québec et le dernier, mais non le moindre, le sénateur Daniel Lang, du Yukon.

Nous poursuivons ce matin l'étude du projet de loi S-212, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999, qui est parrainé par le sénateur Banks de l'Alberta.

Je dis tout cela à l'intention non seulement des personnes ici présentes, à qui je souhaite la bienvenue, mais également à l'intention des gens qui nous regardent à la CPAC et à tous ceux qui nous regardent sur Internet. Bienvenue à tous. L'objectif de ce projet de loi nous a été expliqué en détail, au début de la semaine, par le sénateur Banks. Il a indiqué pendant son exposé que le projet de loi serait modifié davantage avant de tenir compte des récentes lois qui en auraient rendu certaines dispositions inapplicables ou redondantes.

Ce matin, nous avons invité des représentants d'Environnement Canada à livrer un témoignage et à commenter le projet de loi, de façon que le sénateur Banks ait l'occasion d'examiner avec eux certains aspects du projet de loi et de donner aux autres sénateurs la possibilité de connaître les points de vue du gouvernement sur ce projet de loi d'initiative parlementaire.

Sans plus tarder, j'aimerais présenter nos trois témoins. Merci d'être venus, le comité vous souhaite à tous la bienvenue. Nous espérons d'ailleurs vous revoir. Voici nos trois témoins : Athana Mentzelopoulos, directrice générale par intérim, Affaires législatives et réglementaires, Renée Caron, directrice exécutive, Gouvernance législative et Nancy Klenavic, agente de politique, Unité des conseils législatifs.

Avez-vous une déclaration à faire?

Athana Mentzelopoulos, directrice générale par intérim, Affaires législatives et réglementaires, Environnement Canada : Je ferai une déclaration, et mes collègues m'aideront à répondre aux questions.

Le président : Allez-y, alors.

Mme Mentzelopoulos : C'est un honneur pour moi d'être ici aujourd'hui pour vous parler du projet de loi S-212. Comme je l'ai indiqué, après ma déclaration d'ouverture, mes collègues, Mmes Caron et Klenavic, m'offriront leur appui. Elles ont étudié dans le domaine du droit, et pourront combler mes lacunes à cet égard.

Puisque le projet de loi émane du Sénat, non pas du gouvernement, il ne serait pas indiqué que je parle des objectifs stratégiques du projet de loi S-212. Je vais plutôt vous expliquer comment nous envisageons ce projet de loi et je formulerai des commentaires sur des dispositions particulières de ce projet de loi. Ensuite, je répondrai à vos questions.

Sénateur Banks, je m'excuse d'avance car certains de mes commentaires pourraient reprendre ce que vous avez dit mardi, dans votre exposé.

Senator Banks: I have to hear most things at least twice.

The Chair: I am glad you made that comment, because that indicates to me you three witnesses have had an opportunity to see the transcript and to be aware of what Senator Banks stated.

Ms. Mentzelopoulos: Yes. Generally, Bill S-212 proposes amendments to the public participation provisions in Part 2 and Part 10 of the Canadian Environmental Protection Act, 1999, which I will refer to as CEPA.

First, the bill makes an amendment to the requirements for bringing an environmental protection action. Environmental protection actions, EPAs, are currently provided for under sections 22 to 40 of CEPA. EPAs are a form of public participation in the enforcement of CEPA by which Canadian residents may bring a civil proceeding against an alleged offender in certain narrow circumstances. A person may exercise this right only if he or she has already applied to the Minister of the Environment for an investigation of the alleged offence under section 17 of the act and the minister has either not responded to that application or responded unreasonably. Furthermore, the proceeding may be launched only if the alleged offence has caused significant harm to the environment. The offence must be proven on a balance of probabilities.

To date, no environmental protection actions have been launched pursuant to these provisions.

With respect to environmental protection actions, Bill S-212 would remove the requirement that the alleged offence caused significant environmental harm.

This bill also makes amendments to CEPA related to private prosecutions. Pursuant to section 504 of the Criminal Code, any person who, on reasonable grounds, believes that a person has committed an indictable offence may lay an information and thus institute a prosecution. In such a case, that person is considered a private prosecutor. He or she may carry out the prosecution him or herself, or, like private prosecutions related to any other act, it may be taken over or stayed by the Attorney General.

Bill S-212 makes a number of amendments to CEPA related to private prosecutions. It introduces what is known as a fine-splitting clause, under which any fine obtained following a private prosecution must be split equally between the private prosecutor and the Minister of the Environment or the provincial government, where the provincial government paid the expenses incurred in the prosecution.

Le sénateur Banks : Je dois entendre la plupart des choses au moins deux fois.

Le président : Je suis content que vous fassiez ce commentaire, car j'apprends ainsi que les trois témoins ont eu l'occasion de prendre connaissance des transcriptions et savent ce que le sénateur Banks a dit.

Mme Mentzelopoulos : Oui. De façon générale, le projet de loi S-212 propose de modifier les dispositions relatives à la participation publique inscrite dans les parties 2 et 10 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999, que j'appellerai désormais la LCPE.

Premièrement, le projet de loi propose de modifier la disposition portant sur les exigences relatives aux actions en protection de l'environnement. Les actions en protection de l'environnement, à l'heure actuelle, sont prévues en vertu des articles 22 à 40 de la LCPE. Ces actions sont en quelque sorte le moyen par lequel le public participe à l'application de la LCPE, puisqu'elles permettent à un résident du Canada d'intenter une poursuite au civil contre un présumé contrevenant, dans certaines circonstances bien définies. Une personne peut exercer ce droit seulement si elle a déjà demandé au ministre de l'Environnement de mener une enquête au sujet d'une infraction présumée, aux termes de l'article 17 de la Loi, et si le ministre, soit n'a pas répondu à cette demande, soit a fait une réponse déraisonnable. De plus, la procédure ne sera entamée que si l'infraction présumée a causé une atteinte importante à l'environnement. L'infraction doit être prouvée selon la prépondérance des probabilités.

Jusqu'ici, aucune action en protection de l'environnement n'a été lancée contre qui que ce soit en vertu de ces dispositions.

Au chapitre des actions en protection de l'environnement, le projet de loi S-212 supprimerait l'exigence selon laquelle l'infraction présumée doit avoir causé une atteinte grave à l'environnement.

Le projet de loi modifie également la LCPE en ce qui a trait aux poursuites privées. Aux termes de l'article 504 du Code criminel, quiconque croit, pour des motifs raisonnables, qu'une personne a commis un acte criminel peut faire une dénonciation, entraînant une poursuite. Dans de tels cas, on considère que la première personne est le poursuivant privé. Cette personne peut s'occuper elle-même de cette poursuite ou, comme cela se fait en cas de poursuites privées engagées aux termes d'une autre loi, la poursuite sera prise en charge par le procureur général.

Le projet de loi S-212 apporte un certain nombre de modifications à la LCPE, qui ont trait aux poursuites privées. Il propose entre autres ce qu'on appelle une distribution du produit des amendes perçues, disposition selon laquelle toute amende perçue en raison d'une poursuite privée doit être divisée également entre le poursuivant privé et le ministre de l'Environnement ou le gouvernement provincial, si c'est le gouvernement provincial qui a assumé les frais de la poursuite.

Currently, all proceeds of a fine obtained under CEPA are paid to the Receiver General. Bill C-16, which was recently before you and has now received Royal Assent, amends CEPA such that all fines collected under CEPA are credited to the Environmental Damages Fund.

It is important to note that CEPA provides authority for the Governor-in-Council to make regulations prescribing a method for distributing proceeds of a fine to compensate a private prosecutor. However, such regulations have not been promulgated. Bill S-212 would amend CEPA such that 50 per cent of a fine obtained as a result of prosecution instituted by a private prosecutor is paid to the prosecutor and the other half to the minister, irrespective of what costs may have been incurred.

Bill S-212 would also authorize the court to order the offender to compensate a private prosecutor for the costs of undertaking the prosecution. This would expand the authority of the provincial courts with respect to awarding costs to a prosecutor. Provincial courts currently have only limited authority to award costs to either party. The provision would not change the existing inherent jurisdiction of superior courts to award partial or full costs to either party.

This bill would also authorize private prosecutors to request that a court vary a court order, suspended sentence or conditional discharge resulting from a private prosecution. CEPA currently provides authority for court to vary one of these orders only on application of the Attorney General or the offender.

Finally, Bill S-212 would amend the limitation period or the amount of time within which a prosecutor may initiate a summary conviction proceeding, such that in the case of a private prosecution it begins on the day on which the private prosecutor becomes aware of the subject matter of the proceedings.

In the current provision, the limitation period begins to run on the date a minister becomes aware of the subject matter of the proceedings. Bill C-16 has amended this provision to specify that the limitation period for bringing a summary conviction proceeding is five years, starting on the day of the offence.

I would like to take a moment to underline the areas where we believe that Bill S-212 may not take into account the amendments made by or the policy expressed in Bill C-16, which is also known as the Environmental Enforcement Act and which, as I mentioned earlier, was before you recently and received Royal Assent on June 18 of this year.

Clause 3 of Bill S-212 proposes to amend subsection 275(1) of CEPA, 1999. However, when Bill C-16 comes into force, subsection 275(1) will no longer exist. Parliament has already determined that subsection 275(1) should be repealed and replaced.

À l'heure actuelle, tout produit d'une amende perçue en vertu de la LCPE est versé au Receveur général. Le projet de loi C-16, que vous avez déjà étudié et qui a aujourd'hui reçu la sanction royale, modifie la LCPE de façon que le produit de toute amende perçue en vertu de la LCPE soit versé au Fonds pour dommages à l'environnement.

Il est important de souligner que la LCPE donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements prescrivant la méthode de distribution du produit d'une amende afin d'indemniser le poursuivant privé. Toutefois, ces règlements n'ont pas été adoptés. Le projet de loi S-212 modifierait la LCPE de façon que 50 p. 100 d'une amende perçue à la suite d'une poursuite intentée par un poursuivant privé soient versés au poursuivant, et l'autre tranche de 50 p. 100, au ministre, peu importe les frais engagés.

Le projet de loi S-212 autoriserait également le tribunal à ordonner au contrevenant de défrayer le poursuivant privé des frais qu'il a engagés dans la poursuite. Cela donnerait aux tribunaux provinciaux davantage de pouvoirs; ils pourraient ainsi ordonner l'attribution de frais et dépens au poursuivant. À l'heure actuelle, les tribunaux provinciaux n'ont qu'un pouvoir limité d'ordonner l'attribution de frais et dépens à l'une ou l'autre partie. Cette disposition n'aurait pas d'incidence sur le pouvoir actuel inhérent des tribunaux supérieurs d'attribuer une partie ou la totalité des frais et dépens à l'une ou l'autre partie.

Le projet de loi S-212 autoriserait également les poursuivants privés à demander à un tribunal de modifier une ordonnance de la cour, une condamnation avec sursis ou une absolution sous condition qui auraient été imposées à la suite d'une poursuite privée. La LCPE, aujourd'hui, ne permet aux tribunaux de modifier l'une ou l'autre de ces décisions que sur demande du procureur général ou du contrevenant.

Enfin, le projet de loi S-212 modifierait la période de prescription, c'est-à-dire le délai dont le poursuivant dispose pour engager une poursuite par procédure sommaire; dans le cas d'une poursuite privée, ce délai commencerait à la date où le poursuivant privé a pris connaissance des éléments constitutifs de l'infraction.

Selon la disposition en vigueur, la prescription commence à la date où les éléments constitutifs de l'infraction sont venus à la connaissance du ministre. Le projet de loi C-16 a permis de modifier cette disposition pour préciser que la période de prescription touchant les poursuites par procédure sommaire est de cinq ans et commence le jour où l'infraction a été commise.

J'aimerais prendre quelques minutes pour montrer que, à notre avis, le projet de loi S-212 ne tient pas toujours compte des modifications proposées dans le projet de loi C-16, la Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales, ou de l'esprit de cette loi; j'ai indiqué plus tôt que vous avez récemment étudié ce projet de loi, qui a reçu la sanction royale le 18 juin de l'année en cours.

L'article 3 du projet de loi S-212 propose de modifier le paragraphe 275(1) de la LCPE de 1999. Or, lorsque le projet de loi C-16 entrera en vigueur, le paragraphe 275(1) n'existera plus. Le Parlement a déjà déterminé que ce paragraphe devait être abrogé et remplacé.

The current version of subsection 275(1) provides that proceedings by way of a summary conviction in respect of an offence under CEPA may be instituted at any time within, but not later than, two years after the time when the Minister of the Environment became aware of the subject matter of the proceedings. The amendment proposed by Bill S-212 to this subsection would make it such that an action on summary conviction may be instituted no later than two years after the time when the minister or, in the case of a private prosecution, the private prosecutor, became aware of the offence.

The amendment to section 275 introduced by Bill C-16 makes it unnecessary to introduce the amendment proposed by Bill S-212. Bill C-16 amends section 275 to provide for a new way of determining the start of a limitation period. It provides that no proceedings by way of summary conviction in respect of an offence under this act may be instituted more than five years after the day on which the subject matter of the proceedings arose, unless the prosecutor and the defendant agree that they may be instituted after the five years.

This amendment to section 275 by Bill C-16 stems from the complications associated with proof of when a minister of the environment becomes aware of the offence. Also, extending the limitation period to five years and providing for a waiver of the limitation period upon agreement between the prosecutor and the defence counsel ensures that offences that go undetected for more than two years may still be prosecuted on summary conviction.

Should clause 3 of Bill S-212 be passed, it would revert section 275 back to a provision that has been identified as problematic.

Clause 4 of the bill, which introduces the fine-splitting provision in CEPA, also does not take into account amendments made to CEPA by Bill C-16 and conflicts with the policy that that bill expresses.

Clause 4 amends section 278 of CEPA to provide that, in a case where a private prosecution is instituted in respect of an offence under CEPA, half of the proceeds resulting from the payment of a resulting fine shall be distributed to the private prosecutor.

The existing section 278 of CEPA provides that the Governor-in-Council may make regulations prescribing the manner in which the proceeds of a fine shall be distributed in order to reimburse any person, government or body that has commenced proceedings in respect of the offence for costs incurred in respect of the prosecution. The purpose of fines under CEPA is to deter the offender and others from committing offences, to denounce offences that have been committed, and to restore damage caused by offences. This is why Bill C-16 introduced to CEPA a rigorous fines scheme and a requirement that fines be credited to the Environmental Damages Fund for use in restoration projects.

Selon le libellé actuel du paragraphe 275(1), les poursuites pour une infraction à la LCPE punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire se prescrivent par deux ans à compter de la date où les éléments constitutifs de l'infraction sont venus à la connaissance du ministre de l'Environnement. Le projet de loi S-212 propose de modifier ce paragraphe de façon qu'une poursuite visant une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire se prescrive par deux ans à compter de la date où un ministre ou, dans le cas d'une poursuite privée, le poursuivant privé, prend connaissance de l'infraction.

Étant donné que le projet de loi C-16 modifie l'article 275, il est inutile que le projet de loi S-212 propose également une modification de ce paragraphe. La modification proposée par le projet de loi C-16 prévoit une nouvelle méthode pour déterminer le début de la prescription. Selon le projet de loi, aucune poursuite visant une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ne peut être intentée plus de cinq ans après le jour où les éléments constitutifs de l'infraction ont été connus, sauf si le poursuivant et le défendeur consentent au prolongement de ce délai de cinq ans.

La modification de l'article 275 par le projet de loi C-16 a été proposée en raison des complications liées à la preuve de la date à laquelle le ministre de l'Environnement a pris connaissance de l'infraction. De plus, le fait d'étendre à cinq ans la prescription et de prévoir une prolongation de cette prescription, sur entente entre le poursuivant et le défendeur, assure que les infractions qui n'ont pas été constatées après deux ans peuvent toujours faire l'objet d'une poursuite par procédure sommaire.

Si l'article 3 du projet de loi S-212 entrerait en vigueur, l'article 275 de la LCPE redeviendrait une disposition que l'on a déjà dite problématique.

L'article 4 du projet de loi, qui concerne la disposition sur la distribution du produit des amendes de la LCPE, omet également de tenir compte des modifications apportées à la LCPE par le projet de loi C-16, et contredit l'objectif de ce projet de loi.

L'article 4, en modifiant l'article 278 de la LCPE, prévoit que, dans le cas où une poursuite privée est engagée relativement à une infraction à la LCPE, la moitié du produit de l'amende qui en découle revient au poursuivant privé.

Selon la LCPE en vigueur, l'article 278 prévoit que le gouverneur en conseil peut fixer par règlement les modalités de distribution du produit des amendes en vue du remboursement à une personne, un gouvernement ou toute entité qui a entamé la procédure des frais engagés dans le cadre des poursuites. La LCPE prévoit l'imposition d'amendes dans le but de dissuader les contrevenants ou quiconque de commettre une infraction, de permettre la dénonciation des infractions commises et de réparer les atteintes découlant des infractions. C'est dans ce but que le projet de loi C-16 vise à intégrer à la LCPE un régime très rigoureux d'amendes et qu'il exige que le produit des amendes soit versé au Fonds pour dommages à l'environnement afin de financer ses projets de restauration.

Bill C-16's general rule that fines be credited to the Environmental Damages Fund is subject to regulations made under section 278 of CEPA.

The Bill S-212 amendment to section 278 would mean that in all cases where a private prosecutor has initiated proceedings, exactly 50 per cent of the resulting fine must be paid to the private prosecutor. A scheme whereby 50 per cent of the fine is directed to the prosecutor could result in their profiting from a successful prosecution. This is not an objective of sentencing and may inappropriately influence court decisions about the quantum of a fine. This may be especially so in the case where a private prosecutor has instituted proceedings but not actually carried out the prosecution.

As you may know, the Attorney General always has discretion to take over a prosecution started by a private prosecutor. In such a case, it is difficult, or it would be difficult, to justify the awarding of 50 per cent of a fine to a person who may have incurred no costs in the prosecution. It is equally worth considering that 50 per cent of a fine may under-compensate a private prosecutor for costs incurred in a prosecution.

This provision also specifies that, where a private prosecution is instituted in respect of an offence, one half of the fine goes to the Minister of the Environment or, where all of the expenses incurred in the prosecution of the offence are paid by a provincial government, to that provincial government. This is inconsistent with the policy direction endorsed by Parliament when it passed Bill C-16. Bill C-16 amended CEPA so that all fines received by the receiver general are to be credited to the Environmental Damages Fund for use in restoring the environment, including repairing damage resulting from the offence. Should clause 4 pass, in the case of private prosecutions the fine would not be directed to the Environmental Damages Fund.

Paragraph 291(1)(m) of CEPA currently provides that the court may, upon conviction of an offender, direct that the amount of any fine or other monetary award be allocated, subject to the Criminal Code and any regulations made under section 278 of CEPA, in accordance with any directions of the court.

Clause 5 of Bill S-212 proposes to amend that paragraph so that it takes into account the previous amendment to section 278 that split section 278 into subsections 278(1) and 278(2). However, paragraph 291(1)(m) is repealed by Bill C-16 because it is inconsistent with the provision introduced by Bill C-16 that fines, subject only to regulations made under section 278, be credited to the Environmental Damages Fund. Should clause 5 pass, paragraph 291(1)(m) would revert to a provision that conflicts with the provision introduced in Bill C-16.

Selon l'orientation générale du projet de loi C-16, le produit des amendes doit être versé au Fonds pour dommages à l'environnement, mais cette règle générale est assujettie au Règlement pris en vertu de l'article 278 de la LCPE.

Selon la modification de l'article 278 proposée par le projet de loi S-212, dans tous les cas où un poursuivant privé a engagé des procédures, un montant équivalant exactement à la moitié de l'amende qui en découlera doit lui être versé. Ce mécanisme, selon lequel la moitié du montant d'une amende est versée au poursuivant, pourrait le faire profiter d'une poursuite couronnée de succès. Ce n'est pas là l'objectif poursuivi au moment de la détermination de la peine, et cela pourrait avoir une influence inappropriée sur les décisions de la cour touchant le montant de l'amende. Pensons notamment aux cas où un poursuivant privé a engagé des procédures, mais ne les a pas lui-même menées.

Comme vous le savez peut-être, le procureur général a toujours le pouvoir discrétionnaire de prendre en charge une procédure engagée par un poursuivant privé. Dans de tels cas, il est difficile ou il serait difficile de justifier que l'on verse la moitié du montant d'une amende à une personne qui n'a aucunement participé aux frais de la poursuite. De la même façon, un montant équivalent à 50 p. 100 d'une amende pourrait ne pas être une indemnité suffisante pour un poursuivant privé au regard des coûts qu'il a engagés.

Cette disposition précise également que, lorsqu'un particulier engage une poursuite privée relativement à une infraction, la moitié du montant de l'amende doit être versée au ministre de l'Environnement ou, lorsque c'est le gouvernement provincial qui assume l'intégralité des frais de la poursuite, à ce gouvernement provincial. Cela est incompatible avec la politique poursuivie par le Parlement lorsqu'il a adopté le projet de loi C-16, qui modifiait la LCPE de façon que le produit de toutes les amendes perçues par le Receveur général soit versé au Fonds pour dommages à l'environnement qui s'en servira aux fins de la restauration de l'environnement et pour la réparation des dommages résultant de l'infraction en question. Si l'article 4 était adopté, le produit des amendes ne serait pas perçu par le Fonds pour dommages à l'environnement dans le cas des poursuites privées.

L'alinéa 291(1)(m) de la LCPE en vigueur prévoit que le tribunal peut, lorsqu'un contrevenant a été condamné à payer une amende, affecter, sous réserve du Code criminel ou des règlements d'application de l'article 278, toute amende ou autre sanction pécuniaire compte tenu des ordonnances rendues.

L'article 5 du projet de loi S-212 propose de modifier ce paragraphe de façon à tenir compte des précédentes modifications de l'article 278, qui visait à diviser cet article en deux paragraphes. Cependant, le projet de loi C-16 abroge l'alinéa 291(1)(m) de la LCPE, qui n'est plus pertinent au regard de la disposition du projet de loi C-16 selon laquelle le produit des amendes, assujetti uniquement aux règlements d'application de l'article 278, doit être versé au Fonds pour dommages à l'environnement. Si l'article 5 entrerait en vigueur, l'alinéa 291(1)(m) deviendrait une disposition en contradiction avec la disposition proposée dans le projet de loi C-16.

Those are my remarks, and we would be pleased to respond to any questions.

The Chair: Thank you. Those were very clear and an excellent summary of the legislation.

Neither of the other witnesses will speak at this point. I think it is appropriate, perhaps, Senator Banks, that you start off.

Senator Banks: If any other members have questions, I would be happy to wait.

The Chair: We do have a list here. What is your preference?

Senator Banks: I will start, then, if I may. Thank you very much.

The Chair: I have not had much experience with this type of a situation, because it is complicated, as you know, by the fact that you will be bringing further amendments. However, we do understand and have been advised that the department is not in favour of this bill. I would like that to be clearly understood, and the reasons why, and to give Senator Banks a chance to at least get the debate before us so the members will know how to vote in an educated way when the time comes.

I hope you do not mind my having said that, but it is nothing I have not said to you privately.

Senator Banks: Correct, and is not known to us all.

The Chair: Correct.

Senator Banks: Thank you. I appreciate the indulgence of members in allowing the procedure that the chair has now correctly described.

Witnesses, I hope that when I have prepared the amendments to which I will refer in a moment, in the subject areas to which I will refer in a moment, we might ask you to come back again or to respond in whatever way. I hope that could be within the next couple of weeks.

The problems that you have so clearly addressed with this bill arise in a large degree from the fact that this bill preceded Bill C-16. Bill C-16 in effect intervened and did things to CEPA, to which we have all agreed, that now conflict with the provisions of Bill S-212. Therefore I will go through it quickly in order. My questions to you will be seeking instruction to assist me in the making of amendments that I will be proposing.

If I can direct your attention to clause 1, I will ask a question of information. Am I correct that no prosecution, private or public, can end up in a court unless with the concurrence of the respective Attorney General?

Ms. Mentzelopoulos: Yes, that is correct.

Voilà ce que j'avais à dire. Nous répondrons avec plaisir à vos questions.

Le président : Merci. Vous avez offert un exposé limpide et d'excellente qualité sur la loi.

Les autres témoins ne s'exprimeront pas pour le moment. Je crois donc qu'il serait peut-être approprié, sénateur Banks, que vous commenciez.

Le sénateur Banks : Si les autres membres ont des questions, j'attendrais sans problème.

Le président : Nous avons dressé une liste. Que préférez-vous?

Le sénateur Banks : Je vais commencer, alors, si vous me le permettez. Merci beaucoup.

Le président : Je n'ai pas beaucoup d'expérience de ce type de situation; ce qui est compliqué, comme vous le savez, c'est que vous allez proposer d'autres modifications. Toutefois, nous savons et on nous a dit que le ministère n'est pas favorable à ce projet de loi. J'aimerais que cela soit bien clair, et j'aimerais que les raisons en soient expliquées. Je veux que le sénateur Banks ait la chance, à tout le moins, de discuter de cette question avec nous, de façon que les députés puissent voter en toute connaissance de cause le temps venu.

J'espère que vous ne m'en voulez pas d'avoir dit cela, mais ce sont des choses que je vous avais déjà dites en privé.

Le sénateur Banks : En effet, et tout le monde n'était pas au courant.

Le président : En effet.

Le sénateur Banks : Merci. J'apprécie que les députés fassent preuve d'indulgence en permettant que les choses se déroulent comme le président l'a très clairement expliqué.

J'aimerais dire aux témoins que j'espère que, lorsque j'aurai présenté mes propositions de modification, comme je vais le faire dans un instant, et que j'aurai traité des sujets sur lesquels je vais revenir dans un instant, nous vous demanderons de vous présenter de nouveau devant nous ou de réagir d'une autre façon à nos questions. J'espère que cela se fera d'ici une ou deux semaines.

Les problèmes que vous avez si habilement mis en lumière viennent en grande partie du fait que le projet de loi S-212 a été présenté avant le projet de loi C-16. Ce dernier projet de loi apportait des modifications concrètes à la LCPE, et nous les avons toutes soutenues, mais ces modifications sont incompatibles avec les dispositions du projet de loi S-212. Je vais en parler rapidement, dans l'ordre. Quand je vous poserai des questions, ce sera pour savoir comment formuler les modifications que je vais proposer.

J'attire d'abord votre attention sur l'article 1 et j'aimerais avoir une information. Ai-je raison de dire qu'il n'est pas possible qu'une poursuite, privée ou publique, soit engagée devant des tribunaux à moins que le procureur général concerné n'ait donné son accord?

Mme Mentzelopoulos : Oui, vous avez raison.

Senator Banks: Therefore, a frivolous undertaking of a prosecution by someone, by an overly avid tree hugger, for example, or whomever, proceeding into court is unlikely if it does not have substance and if an attorney general has not looked at it and said that there is something here and that it should proceed, on either a public or a private basis. Is that correct?

Ms. Mentzelopoulos: That is correct, in terms of it proceeding for the full extent.

Senator Banks: A completely frivolous prosecution, or one that has been instituted that on the face of it seems to be seeking profit, would be unlikely to survive the scrutiny of an attorney general and proceed into court. Is that a reasonable assumption?

Ms. Mentzelopoulos: I am not sure whether there could be a determination at any stage that it is for the intent of seeking profit, but in terms of other considerations that may be more easily identified as frivolous, yes.

Senator Banks: One of the things an attorney general would take into account would be the likelihood of obtaining a conviction under such a charge. Is that correct?

Ms. Mentzelopoulos: That is the consideration.

Senator Banks: It is among the criteria they use.

In the present bill, as CEPA is now, if I were to bring an action under it or propose to bring an action under it, I must first satisfy someone that significant harm has been caused to the environment. Who makes that adjudication?

Nancy Klenavic, Policy Analyst, Legislative Advice Section, Environment Canada: I can answer that, senator. In the context of an environmental protection action, the court would determine whether or not you have proved, on a balance of probabilities, that significant harm has resulted to the environment.

Senator Banks: Would the procedure be that I first have to go to court and prove that significant harm has happened?

Ms. Klenavic: The court would allow an environmental protection action to proceed only if the offence had caused significant harm to the environment.

Senator Banks: What I do not understand is — and I am ignorant of these things — if a police officer writes an information and charges me with break and enter, he does not have to first go someplace and prove that I broke and entered; he makes the charge and then the court will determine my guilt or innocence. In this case, it says that I cannot proceed with the laying of an information and obtain a charge unless I have first shown that the party that I am charging has caused significant harm to the environment. Do I have to prove that to a judge?

Le sénateur Banks : Donc, quelqu'un qui voudrait tenter une poursuite frivole, par exemple un amoureux des arbres un peu trop avide, ne pourrait pas se rendre devant les tribunaux si sa poursuite n'est pas fondée; il faudrait qu'un procureur général examine la question et déclare qu'elle est fondée, et il y aura ensuite poursuite par un poursuivant privé ou par le procureur général. Est-ce bien cela?

Mme Mentzelopoulos : C'est bien cela, quand on parle des poursuites qui aboutissent.

Le sénateur Banks : Une poursuite tout à fait frivole, ou une poursuite qui est intentée de toute évidence dans le but de faire des profits, ne résisterait donc pas à l'examen du procureur général et n'aboutirait pas devant les tribunaux. Est-ce que cette hypothèse est raisonnable?

Mme Mentzelopoulos : Je ne sais pas si l'on pourrait établir à une étape quelconque que la poursuite vise le profit, mais en ce qui concerne les autres aspects d'une affaire que l'on peut juger frivole au premier coup d'œil, oui.

Le sénateur Banks : L'un des aspects dont un procureur général tiendrait compte serait la possibilité d'obtenir une condamnation en raison des accusations. Est-ce cela?

Mme Mentzelopoulos : Il tient compte de cela, en effet.

Le sénateur Banks : Cela fait partie des critères que nous utilisons.

Selon le projet de loi que nous étudions présentement tout comme selon la LCPE en vigueur, si je voulais tenter une poursuite ou si je me proposais de le faire, aux termes de cette disposition, je devrais pour commencer convaincre quelqu'un qu'une atteinte grave a été portée à l'environnement. Qui en jugera?

Nancy Klenavic, agente de politique, Unité des conseils législatifs, Environnement Canada : Je peux répondre à cette question, sénateur. Quand une poursuite est intentée relativement à la protection de l'environnement, c'est le tribunal qui détermine si le poursuivant a trouvé, selon la prépondérance des probabilités, qu'une atteinte importante a été portée à l'environnement.

Le sénateur Banks : Je devrais donc me présenter devant le tribunal, en premier lieu, et prouver cette atteinte grave?

Mme Klenavic : Le tribunal n'accueille les poursuites concernant la protection de l'environnement que lorsqu'il a été prouvé que l'infraction a porté une atteinte grave à l'environnement.

Le sénateur Banks : Ce que je ne comprends pas — je suis ignorant dans ce domaine — c'est que, lorsqu'un agent de police rédige une contravention et m'accuse d'entrée par effraction, il n'a pas à se présenter à un endroit quelconque, pour commencer, afin de prouver qu'il y a eu entrée par effraction; il porte des accusations, et c'est le tribunal qui juge de ma culpabilité ou de mon innocence. Dans le cas qui nous occupe, je ne peux pas faire une dénonciation et porter des accusations si je n'ai pas d'abord montré que la personne que j'accuse a causé une atteinte grave à l'environnement. Est-ce que je dois présenter mes preuves devant un juge?

Ms. Klenavic: I will just clarify. The requirement to prove significant harm occurs only in the context of an environmental protection action, which is a different action than a prosecution. If you wanted to lay an information as a private prosecutor, you would lay the information that would allege that someone had committed an offence against CEPA, and there is no requirement that you prove significant harm in that case.

Senator Banks: Would you say that again, please?

Ms. Klenavic: The requirement to prove significant harm occurs only in the context of an environmental protection action, which is a unique type of action that is provided for under CEPA. It is not a prosecution. It is a civil action that would not result in a conviction; it would only result in a type of order. Perhaps the court would order the parties to negotiate a remediation agreement or that sort of thing. In that context, that is where the requirement to prove significant harm comes in, because a person may only launch this particular type of action if the alleged contravention of CEPA has caused harm to the environment. It is a little bit different from a police officer laying an information.

Senator Banks: I understand that is not a good analogy, but if a person — and I am presuming that we mean “person” in the sense of an individual or a group of people in an organization — were to undertake to begin an action under CEPA for a contravention of the provisions of CEPA, to whom do they need to first prove or show that that action has caused significant harm? Would that be a judge?

Ms. Klenavic: Yes, that is correct.

Senator Banks: Thank you.

I understand clause 1(2) and I understand, I think, clause 2. With respect to clause 3, on page 1 of Bill S-212, because of what you have described as having happened, we have agreed on the committee that at clause-by-clause consideration we will negative that provision. I am making a presumption, I guess.

I will vote no on clause 3 in clause-by-clause consideration because, as you have said, recent legislation, which we have approved, changes the landscape in that respect, that is, the two years upon discovery and the five years from commission both have advantages and disadvantages. I will be voting no on clause 3 because I think it is now unnecessary.

I have a couple of quick questions on clause 4 on page 2. I will be proposing an amendment to this provision in light of changes that have been made by Bill C-16, including taking into account the Environmental Damages Fund. Am I correct that the money going to the Environmental Damages Fund is subject to a regulation? Is it the case that a regulation could be made in this case, presumably by the minister, which would provide that the proceeds of a fine would not go to the Environmental Damages Fund?

Mme Klenavic : Je vais apporter quelques précisions. Ce n'est que dans le cadre des actions en protection de l'environnement que l'on exige de prouver qu'il y a eu atteinte grave; une action, ce n'est pas une poursuite. Si vous voulez faire une dénonciation à titre de poursuivant privé, vous le ferez en alléguant que quelqu'un a commis une infraction à la LCPE; vous n'aurez pas à prouver qu'il y a eu une atteinte grave.

Le sénateur Banks : Pourriez-vous répéter cela, s'il vous plaît.

Mme Klenavic : Vous avez à prouver qu'il y a eu atteinte grave seulement dans le cadre d'une action en protection de l'environnement, un type d'action unique que prévoit la LCPE. Il ne s'agit pas d'une poursuite. Il s'agit d'une action civile qui n'entraîne pas de condamnation; elle n'entraîne qu'un certain type d'ordonnance. Le tribunal pourrait par exemple ordonner aux parties de négocier une entente pour apporter des corrections. Dans ce contexte, rien n'exige que l'on prouve qu'il y a eu atteinte grave, puisqu'une personne ne prend ce type particulier d'action que si l'infraction supposée à la LCPE a bel et bien porté atteinte à l'environnement. C'est un peu différent du cas où un agent de police fait une dénonciation.

Le sénateur Banks : Je comprends que l'analogie n'est pas très bonne. Si une personne — et je suppose que le terme « personne » désigne un particulier ou un groupe de particuliers au sein d'une organisation — avait l'intention d'intenter une action en vertu de la LCPE en raison d'une infraction aux dispositions de cette loi, à qui devra-t-elle prouver ou montrer que l'infraction a causé une atteinte importante? Devrait-elle s'adresser à un juge?

Mme Klenavic : Oui, c'est cela.

Le sénateur Banks : Merci.

Je comprends le paragraphe 1(2) et je crois aussi comprendre l'article 2. En ce qui concerne l'article 3, qui figure à la page 1 du projet de loi S-212, étant donné ce que vous avez expliqué du déroulement des choses, les membres de notre comité ont reconnu qu'au cours de l'examen article par article nous allions rejeter cette disposition. J'imagine que ce n'est qu'une hypothèse.

Je m'opposerai donc à l'article 3, au moment de l'examen article par article, puisque, comme vous l'avez dit, les lois récemment adoptées qui ont été approuvées ont modifié le contexte, c'est-à-dire qu'un délai de deux ans après la découverte d'une infraction et un délai de cinq ans après la perpétration de cette infraction ont chacun des avantages et des inconvénients. Je m'opposerai à l'article 3, parce que je crois qu'il n'est plus nécessaire.

J'ai quelques petites questions sur l'article 4, qui figure à la page 2. Je veux proposer que l'on modifie cette disposition à la lumière des changements qui découlent du projet de loi C-16, y compris en ce qui concerne le Fonds pour dommages à l'environnement. Ai-je raison de dire que les sommes versées dans ce Fonds sont visées par un Règlement? Est-il possible de prendre un Règlement, ce dont le ministre se chargerait probablement, pour prévoir que le produit des amendes ne serait pas versé dans le Fonds pour dommages à l'environnement?

Ms. Mentzelopoulos: Bill C-16 provides for the proceeds of fines to go directly to the Environmental Damages Fund, but it respects the provision, which has been contained in CEPA for some time, that a regulation may be prepared that would direct some proceeds of fines to costs.

Senator Banks: So it is not necessarily the case that, without exception, proceeds of a fine would go into the Environmental Damages Fund. There are circumstances in which parts of the fine might go elsewhere?

Ms. Mentzelopoulos: Only if a regulation were to be made that stipulated that. In the current situation, when Bill C-16 comes into force, all proceeds of fines will be directed to the Environmental Damages Fund.

Senator Banks: And not be subject to a ministerial regulation?

Ms. Mentzelopoulos: No, those regulations do not exist. There is no regulation that would do other than put the money into the Environmental Damages Fund.

Senator Banks: There would not be such a regulation under the new provisions that have been brought into effect by Bill C-16? The minister would not be able to make such a regulation?

Ms. Mentzelopoulos: The authority in CEPA to make such a regulation continues. Bill C-16 does not change that authority, but no regulation of that nature exists.

Senator Banks: Under CEPA as it is now, the Governor-in-Council may make regulations prescribing the ways in which those monies may be directed. Has that ever happened?

Ms. Mentzelopoulos: No. Under CEPA, that regulation has not been promulgated.

Senator Banks: In arguments here on fine splitting, I have referred to the Fisheries Act. I understand there are differences, particularly with respect to amendments made as a result of Bill C-16, in the amount of those fines. That underlies the amendment I will move to make it less conflicting.

Is there a reasonable analogy to be drawn between the fine splitting in the Fisheries Act and a couple of other pieces of environmental legislation, on the one hand, and CEPA, on the other hand?

Ms. Mentzelopoulos: Respectfully, I am not sure I understand the question.

Senator Banks: Under the Fisheries Act, if a prosecution is brought by a person in law, the fines are split. Is there a reasonable comparison between that fact and CEPA?

I am asking because fine splitting has been in place in the Fisheries Act for nearly 30 years, and I am wondering whether you are aware if there has ever been, in the case of the Fisheries Act, the kind of untoward undertaking that you talked about in

Mme Mentzelopoulos : Le projet de loi C-16 prévoit que le produit des amendes est versé directement dans le Fonds pour dommages à l'environnement, mais il tient compte de la disposition qui fait partie de la LCPE depuis un certain temps, selon laquelle on peut prendre un Règlement pour faire en sorte qu'une partie du produit des amendes serve à couvrir les frais.

Le sénateur Banks : Donc, le produit des amendes ne va pas nécessairement, sans exception, dans le Fonds pour dommages à l'environnement? Dans certaines situations, il a une autre destination?

Mme Mentzelopoulos : Seulement s'il existait un règlement à cet effet. Actuellement, lorsque le projet de loi C-16 sera adopté, le produit de toutes les amendes sera versé dans le Fonds pour dommages à l'environnement.

Le sénateur Banks : Et le règlement ministériel ne s'appliquera pas?

Mme Mentzelopoulos : Non, ce règlement n'existe pas. Aucun règlement ne prévoit que ces montants puissent ne pas être versés dans le Fonds pour dommages à l'environnement.

Le sénateur Banks : Il n'existera pas de règlement de ce type une fois les nouvelles dispositions du projet de loi C-16 en vigueur? Le ministre ne serait pas capable de faire adopter un tel Règlement?

Mme Mentzelopoulos : Il est toujours possible de prendre de tels règlements en vertu de la LCPE. Le projet de loi C-16 ne change rien à cette autorité, mais il n'existe pas actuellement de règlement de ce type.

Le sénateur Banks : Selon la LCPE actuelle, le gouverneur en conseil peut prendre un règlement pour déterminer la façon dont ces sommes seront distribuées. Est-ce que c'est déjà arrivé?

Mme Mentzelopoulos : Non. Aucun règlement n'a été adopté en vertu de la LCPE.

Le sénateur Banks : Dans les arguments que j'ai présentés au sujet de la distribution du produit des amendes perçues, j'ai évoqué la Loi sur les pêches. Je comprends qu'il y a des différences dans le montant de ces amendes, en particulier en raison des modifications qui découlent du projet de loi C-16. Je vais m'appuyer là-dessus pour formuler ma proposition de modification, de façon à atténuer les conflits.

Peut-on raisonnablement établir une analogie entre la façon dont le produit des amendes est distribué selon la Loi sur les pêches et quelques autres lois environnementales, d'une part, et la LCPE, d'autre part?

Mme Mentzelopoulos : Excusez-moi, je ne suis pas sûre de comprendre votre question.

Le sénateur Banks : Selon la Loi sur les pêches, si une personne intente une poursuite en toute conformité avec la loi, le produit des amendes sera divisé. Est-ce que cela peut raisonnablement se comparer à ce que prévoit la LCPE?

Je pose cette question parce que cela fait près de 30 ans que la Loi sur les pêches prévoit une distribution du produit des amendes, et que je me demandais si vous saviez s'il y a déjà eu, en vertu de cette Loi sur les pêches, des poursuites frivoles, comme

terms of prosecutions having been entered into for the purposes of profit, or whether the fines have been inappropriately low because the court did not wish to see a prosecutor or anyone profit. Has that ever happened, to your knowledge?

Ms. Mentzelopoulos: Not to my knowledge, but we have not done the analysis that would be required to answer that in a complete way.

Senator Banks: Can you find out whether there have been instances under the Fisheries Act of the kinds of effects that you referred to when you were speaking to the downside of clause 4 in respect of your view of CEPA?

Ms. Mentzelopoulos: There may be aspects of your question that we can canvass. There may be some aspects, particularly with respect to the intent of individuals involved, that would be more difficult to determine.

Senator Banks: I ask that for assistance in drafting, because this clearly needs to be amended.

I will make a statement and ask you to tell me whether I am right or wrong. The proposal in clause 5 of Bill S-212 does not detract from the discretion that exists in 291(1). If we add (*k.1*), its language is consistent with the preceding paragraphs and does not impede with the discretion of 291 of CEPA.

Ms. Klenavic: That is correct. The language in (*k.1*) fits into the discretionary powers of the court upon conviction.

Senator Banks: This does not constrain the court in any way?

Ms. Klenavic: No. It only authorizes the court to order the defendant to pay the private prosecutor's costs.

Senator Banks: Thank you.

I will be proposing an amendment to clause 5(2) to take into account things that Bill C-16 has done as you have described. There are very good reasons to pass framework legislation that contains the idea, with the regulations to come later and to come into effect at some time later.

Does the Department of Justice have an idea of when Bill C-16 will be brought into force?

Ms. Mentzelopoulos: We are here from Environment Canada and are responsible for the implementation of Bill C-16. Ms. Caron can talk to you about the two-stage implementation plan we have designed and are working on. I am directly accountable, but Ms. Caron is doing most of the work for the coming into force of Bill C-16.

Senator Banks: That would be useful information.

Renée Caron, Executive Director, Legislative Governance, Environment Canada: In terms of timing, we foresee that some of the provisions of Bill C-16 would come into force in the spring

vous l'avez dit au sujet des poursuites intentées dans le but d'en tirer un profit, ou est-ce que le montant des amendes n'est pas toujours resté faible parce que les tribunaux ne voulaient pas qu'un poursuivant ou une autre personne en tire un profit. Savez-vous si cela est déjà arrivé?

Mme Mentzelopoulos : Pas à ma connaissance, mais nous n'avons pas fait les analyses qui nous auraient permis d'en être sûrs.

Le sénateur Banks : Pourriez-vous chercher à savoir s'il est déjà arrivé, dans l'application de la Loi sur les pêches, le type d'effet négatif que vous avez mentionné au regard de l'article 4, quand vous avez donné votre avis sur la LCPE?

Mme Mentzelopoulos : Nous pourrions probablement fouiller plus à fond certains aspects de votre question. Mais certains aspects, par exemple l'intention des personnes concernées, seraient plus difficiles à déterminer.

Le sénateur Banks : J'aimerais avoir ces renseignements; cela m'aiderait à rédiger ma proposition, puisqu'il faudra clairement proposer une modification.

Dites-moi si vous plaît si j'ai raison ou non de dire que la proposition qui forme l'article 5 du projet de loi S-212 ne supprime pas le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 291(1) de la Loi. Si nous ajoutons un sous-alinéa 291(1)*k.1* nous respectons le libellé des paragraphes précédents et nous ne touchons pas au pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 291 de la LCPE.

Mme Klenavic : Vous avez raison. Le libellé de ce sous-alinéa respecte les pouvoirs discrétionnaires du tribunal en cas de condamnation.

Le sénateur Banks : Est-ce que cela ne pose pas une contrainte quelconque au tribunal?

Mme Klenavic : Pas du tout. Cela ne fait que l'autoriser à ordonner à la partie défenderesse de payer les frais engagés par le poursuivant privé.

Le sénateur Banks : Merci.

Je vais proposer une modification au paragraphe 5(2) pour l'adapter aux effets du projet de loi C-16 que vous avez décrits. Il existe d'excellentes raisons pour lesquelles on adopte une loi cadre qui donne le ton, et pour adopter plus tard un règlement.

Est-ce que le ministère de la Justice sait à quelle date le projet de loi C-16 entrera en vigueur?

Mme Mentzelopoulos : Nous sommes ici au nom d'Environnement Canada, et nous sommes responsables de la mise en œuvre du projet de loi C-16. Mme Caron pourrait vous parler du plan en deux étapes que nous avons conçu et que nous peaufinons toujours. Je suis la principale responsable, mais c'est Mme Caron qui s'occupe de la plupart des tâches liées à l'entrée en vigueur du projet de loi C-16.

Le sénateur Banks : Ces renseignements me seront utiles.

Renée Caron, directrice exécutive, Gouvernance législative, Environnement Canada : En ce qui concerne l'échéancier, nous prévoyons qu'une partie des dispositions de ce projet de loi

of 2010, and the rest of the provisions would come into force potentially in the winter or spring of 2011. We expect that the provisions affected by this bill would come into force primarily in the spring of 2010.

Senator Banks: That is good. Thank you.

My last question seeking instructions is in respect of clause 6. You have not raised a point about clause 6, but I did, because when I was looking at the bill in its entirety I realized that my intent with respect to clause 6 was not clear.

The purpose of the amendment that I will propose to clause 6 will be to ensure that it is clear that I am trying to include the private prosecutor, not to exclude the Attorney General. The language in this draft of the bill seems, in the case of a private prosecution, to exclude the Attorney General, and that is not my intent. I need to reword that to make it clear that the Attorney General ought always to be a part of any application that is made under that section. That is just by way of information, so that you will know that I am paying attention.

The Chair: Before I go to the list of questioners, there was quite a bit of interchange on the subject of establishing that there has been significant damage to the environment as a precondition of a prosecution's being successful. I understood from Ms. Klenavic's comments that it is a two-stage process.

Am I correct that you do not have to absolutely prove that there was significant damage but just establish a prima facie case? In other words, you do not need to have all the evidence of it, just lay out a scenario that establishes a prima facie case for that significant damage. Is that correct? That might clear up the problem. There is no full-fledged trial on the issue.

Ms. Klenavic: No. Perhaps I could step back and clarify.

Under CEPA, two distinct things can happen. One is an environmental protection action, which is a civil action. The second thing that can happen is a prosecution, which can be taken by the Attorney General or a private actor.

The Chair: What about that first one, that civil action. That is private only?

Ms. Klenavic: That is right. The government cannot take an environmental protection action. It is available only to individuals who are resident in Canada and who have already asked the minister for an investigation and have not received a response from the minister or have received an unreasonable response.

The Chair: That is more of a damage action, as opposed to a criminal prosecution where there would be condemnation. Am I right? It is sort of like suing someone for damages.

Ms. Klenavic: You are partially right. It is like suing someone. It is a civil action. A private actor cannot recover damages through this action. The actor can only have the court give declaratory

entrera en vigueur au printemps 2010, et que les autres pourraient entrer en vigueur pendant l'hiver ou le printemps 2011. Nous nous attendons à ce que les dispositions touchées par le présent projet de loi feront partie de celles qui entreranno en vigueur au printemps 2010.

Le sénateur Banks : C'est bien. Merci.

Ma dernière question concerne l'article 6; j'ai encore besoin de renseignements. Vous n'avez pas parlé de cet article, c'est moi qui l'ai fait. En effet, quand j'ai examiné le projet de loi dans son ensemble, j'ai constaté que je n'avais pas exposé clairement l'intention de l'article 6.

La modification que je vais proposer à l'article 6 a pour objectif de clarifier le fait que je n'essaie pas d'exclure le procureur général, mais que je désire au contraire inclure le poursuivant privé. La façon dont cette ébauche est formulée, en ce qui concerne le poursuivant privé, semble exclure le procureur général, et ce n'était pas là mon intention. Je dois reformuler ce passage pour qu'il soit clair que le procureur général sera toujours partie à une demande présentée en vertu de cet article. Je voulais vous en informer, car je veux que vous sachiez que je suis attentif.

Le président : Avant de passer à la période de questions, j'aimerais revenir sur les échanges assez nombreux qui visaient à établir que, pour qu'une poursuite soit accueillie, il faut d'abord prouver qu'il y a eu une atteinte grave à l'environnement. Les commentaires de Mme Klenavic m'ont fait comprendre qu'il s'agit d'un processus en deux étapes.

Ai-je raison de dire qu'il n'est pas nécessaire de prouver hors de toute qu'il y a eu une atteinte grave, mais qu'il suffit d'établir que c'est à première vue le cas? Autrement dit, vous n'avez pas à rassembler tous les éléments de preuve pertinents, il vous suffit de décrire une situation selon laquelle, à première vue, il y a eu une atteinte grave. Est-ce bien cela? Cela pourrait peut-être résoudre le problème. Il n'y a pas lieu de tenir un procès là-dessus.

Mme Klenavic : Non. Je pourrais peut-être revenir là-dessus pour apporter des précisions.

Selon la LCPE, il peut se passer deux choses. Il peut y avoir une action en protection de l'environnement, c'est-à-dire une action civile. Il peut deuxièmement y avoir une poursuite, qui sera intentée soit par le procureur général, soit par un particulier.

Le président : Qu'en est-il de l'action civile? Cela ne concerne que les particuliers?

Mme Klenavic : Exactement. Le gouvernement ne peut pas intenter une action en protection de l'environnement. Seuls les résidents du Canada peuvent le faire, et ils doivent d'abord avoir demandé au ministre de mener une enquête et n'avoir pas reçu de réponse ou avoir reçu une réponse insatisfaisante du ministre.

Le président : Il s'agit plutôt d'une action en dommages-intérêts que d'une poursuite criminelle, qui débouche sur une condamnation. Est-ce bien cela? C'est un peu comme une poursuite en dommages-intérêts.

Mme Klenavic : Vous avez en partie raison. C'est un peu comme si l'on intentait une poursuite contre quelqu'un. C'est une action civile. Un particulier ne peut pas obtenir des dommages-intérêts en

relief. For example, the court could order the defendant to stop doing something that is in contravention of the act or could order the defendant to negotiate a plan with the plaintiff to remediate an area, that sort of thing. The actual individual involved cannot recoup damages for this type of action. It is in this context that the requirement to prove significant harm exists. That requirement must be proved on a balance of probabilities. It is not beyond a reasonable doubt, but, yes, there must be evidence of significant harm to the environment.

In the case of a prosecution, that does not come into play. In a prosecution, just as if the Attorney General took on the prosecution, you are proving the offence — that is, whatever the contravention was, which, under CEPA, many times does not involve proving harm to the environment. Does that clarify?

The Chair: Does that help you, Senator Banks?

Senator Banks: Very much.

Senator Lang: Thank you very much. I appreciate your coming forward and providing this information to us. It is very necessary, considering the bill that we have before us.

It is important to reiterate the statement made by the witnesses that the intentions with respect to the bill we passed here last spring are to implement it over the course of this coming year. At the outset of this committee, there was some question about how long this will take, and it is important that that be reinforced.

I would like to start by comparing this particular piece of legislation to the current fisheries legislation. It is important, because the Fisheries Act is referred to time in and time out in respect of this concept of fine splitting and what is presently in the legislation with the Fisheries Act versus Bill C-16.

I want to begin by clarifying something, and perhaps one of the witnesses could respond to this. Could you tell us whether the Fisheries Act also includes, as part of its ability to rectify environmental damage, an environmental damages fund? If we are going to compare apples with apples, we should know what is in the one act versus this one.

Ms. Klenavic: I might clarify that. Judges can send fines to the Environmental Damages Fund under a number of statutes, and the Fisheries Act is one. Although there is no requirement that a fine under the Fisheries Act go to the Environmental Damages Fund, the judge has the discretion to send it there.

Senator Lang: Presently, the Fisheries Act does not include policy to direct fines to the Environmental Damages Fund, which is a significant difference between that piece of legislation and this one, from the point of view of policy. Is that correct?

Ms. Klenavic: That is correct. There is no mandatory requirement under the Fisheries Act.

intentant une action. Tout ce qu'il peut obtenir, c'est que le tribunal impose une mesure de redressement déclaratoire. Par exemple, le tribunal pourra ordonner au dépendant de cesser de faire ce qui contrevient à la loi ou de négocier avec le plaignant un plan de redressement, ce genre de chose. Le particulier concerné ne peut pas percevoir des dommages-intérêts dans ce type d'action. C'est dans ce contexte qu'il faut voir l'exigence de prouver qu'il y a eu atteinte grave. Cela doit être prouvé selon la prépondérance des probabilités. On ne va pas au-delà du doute raisonnable, mais, oui, il faut prouver qu'il y a eu atteinte grave à l'environnement.

Quand il y a une poursuite, cette exigence n'entre pas en jeu. Dans une poursuite, tout comme si c'était le procureur général qui l'intentait, il faut prouver qu'il y a eu infraction — et cela, peu importe l'infraction, qui, selon la LCPE, n'entraîne pas la plupart du temps qu'il faut prouver qu'il y a eu atteinte à l'environnement. Est-ce que cela clarifie la question?

Le président : Est-ce que cela vous aide, sénateur Banks?

Le sénateur Banks : Beaucoup.

Le sénateur Lang : Merci beaucoup. J'apprécie que vous soyez venues ici pour nous donner ces informations. Elles sont très utiles, étant donné le projet de loi que nous étudions.

Il est important de répéter ce qu'ont dit les témoins, c'est-à-dire que notre intention concernant le projet de loi que nous avons adopté, ici, au printemps dernier, est de faire en sorte que la loi entre en vigueur au cours de l'année prochaine. Nous avons dit, au début de la séance, que l'on se demandait combien de temps cela prendrait, et il est important de le répéter.

J'aimerais pour commencer comparer cette loi particulière aux lois actuelles sur les pêches. C'est important parce que la Loi sur les pêches est évoquée de temps à autre quand on parle de la distribution du produit des amendes et du lien entre cette disposition de la Loi sur les pêches et celle du projet de loi C-16.

Je veux pour commencer clarifier quelque chose, et peut-être que l'un des témoins pourra répondre à ma question. Pourriez-vous nous dire si, dans la Loi sur les pêches, dans le cadre des dispositions sur les mesures de redressement en cas d'atteinte à l'environnement, on prévoit également un fonds pour dommages à l'environnement? Si nous voulons comparer des choses comparables, nous devrions savoir ce qu'il y a dans l'une et l'autre loi.

Mme Klenavic : Je vais clarifier cette question. Les juges peuvent ordonner que le produit des amendes soit versé au Fonds pour dommages à l'environnement en vertu d'un certain nombre de lois, dont la Loi sur les pêches. Il n'est pas obligatoire que le produit des amendes soit versé au Fonds pour dommages en environnement, en vertu de la Loi sur les pêches, mais les juges ont le pouvoir discrétionnaire de l'ordonner.

Le sénateur Lang : À l'heure actuelle, la Loi sur les pêches n'a prévu aucune politique visant à ce que le produit des amendes soit versé dans le Fonds pour dommages à l'environnement, et c'est une différence importante par rapport au projet de loi dont nous discutons, en ce qui a trait à cette politique. C'est bien cela?

Mme Klenavic : C'est bien cela. Il ne s'agit pas là d'une obligation, selon la Loi sur les pêches.

Senator Lang: The next question I have, I will compare to the Fisheries Act, because it is important that we realize this. With CEPA and the amendments we put forward last spring, we went from about \$10,000 or \$20,000 as a maximum fine to a prorated system of fines up to a maximum of \$4 million that could be doubled to \$8 million on a second offence. In other words, the policy statement that occurred in Bill C-16 was designed in such a manner that — and I think one of the witnesses referred to it — one of the deterrents is the size of the fine, if you have committed an offence under the CEPA, the way it is written now. Substantial amounts can be levied. A second offence could go as high as \$8 million. I want to clarify that for the record. Is that correct?

Ms. Mentzlopoulos: The key goals are deterrence, denunciation and remediation. It is a fine scheme of that magnitude. Ms. Klenavic can clarify, but the new fine scheme is meant to avoid a scenario where someone sees a fine as a cost of doing business. The remediation comes from the fact that fines be directed to the Environmental Damages Fund.

Ms. Klenavic: Currently under CEPA, on summary conviction the maximum fine that can be obtained is \$300,000. In general, courts have imposed fines that are much lower than that. I believe the highest fine imposed under CEPA was \$100,000. Mostly, they are quite a bit lower than that.

The Bill C-16 amendments introduced a different type of regime under which there are minimum fines for the most serious offences, starting at \$5,000 for an individual, but those minimum fines increase for small and large corporations. With a large corporation, for example, the minimum fine for a serious offence would be \$100,000, up to a maximum of \$4 million. That amount would double on a subsequent or second offence.

Senator Lang: Once again, the Fisheries Act is being referred to. If you could clarify, for the record, under the Fisheries Act, my understanding is that the maximum is \$1 million. However, experience over time has indicated that you are dealing with fines in the neighbourhood of \$100,000 or \$200,000, which are significant fines.

The Chair: The maximum that was ever imposed was \$100,000.

Senator Lang: This is under the Fisheries Act. I want to refer back to it.

Le sénateur Lang : Ma prochaine question s'appuie sur une comparaison avec la Loi sur les pêches, parce qu'il est important que nous soyons au courant. En ce qui concerne la LCPE et les modifications que nous avons présentées au printemps dernier, nous sommes passés d'amendes d'un montant allant de 10 000 \$ ou 20 000 \$ comme montant maximum à un autre système selon lequel les amendes pouvaient atteindre un maximum de quatre millions de dollars et pouvaient atteindre le double, soit huit millions de dollars, à la seconde infraction. Autrement dit, la politique générale énoncée dans le projet de loi C-16 était conçue de façon à ce que — et je crois que l'un des témoins en a fait mention — l'un des éléments dissuasifs est l'importance des amendes pour une infraction à la LCPE, selon la formulation actuelle. Des sommes substantielles peuvent être perçues. Pour une deuxième infraction, l'amende peut aller jusqu'à huit millions de dollars. Je voulais préciser cela pour le compte rendu. Est-ce bien cela?

Mme Mentzlopoulos : Les principaux objectifs sont la dissuasion, la dénonciation et les mesures de redressement. Le régime des amendes a cette ampleur. Mme Klenavic pourra apporter des éclaircissements, mais le nouveau régime d'amendes a pour but d'éviter la possibilité qu'une personne considère que les amendes sont un coût à payer pour pouvoir faire des affaires. Les mesures de redressement sont possibles parce que les amendes sont versées dans le Fonds pour dommages à l'environnement.

Mme Klenavic : Actuellement, en vertu de la LCPE, le montant maximal de l'amende imposée pour une déclaration de culpabilité par procédure sommaire est de 300 000 \$. En général, les tribunaux ont imposé des amendes beaucoup moins élevées que cela. Je crois que l'amende la plus élevée imposée en vertu de la LCPE était de 100 000 \$. Mais en général, le montant est beaucoup moins élevé.

Les modifications apportées au projet de loi C-16 ont introduit un différent type de régime d'amendes, selon lequel le montant minimal des amendes pour les infractions les plus graves commence à 5 000 \$ pour un particulier, mais ce montant minimal augmente dans le cas des petites ou des grandes entreprises. Par exemple, dans le cas des grandes entreprises, le montant minimal de l'amende pour une infraction grave serait de 100 000 \$ et peut atteindre quatre millions de dollars. Ce montant peut doubler pour une infraction subséquente ou une seconde infraction.

Le sénateur Lang : Encore une fois, notre point de comparaison est la Loi sur les pêches. Pourriez-vous préciser, pour le compte rendu, que, selon la Loi sur les pêches, l'amende maximale est de un million de dollars, si j'ai bien compris. Cependant, l'expérience acquise au fil du temps montre que les amendes sont de l'ordre de 100 000 \$ ou de 200 000 \$, ce qui est un montant important.

Le président : Aucune amende supérieure à 100 000 \$ n'a jamais été imposée.

Le sénateur Lang : Aux termes de la Loi sur les pêches. Je veux que nous revenions là-dessus.

Ms. Klenavic: Under the Fisheries Act, it is correct that the maximum is \$1 million, and I believe that is on indictment. Generally under the Fisheries Act, we see fines in the tens of thousands or hundreds of thousands of dollars. In one case only, a \$1-million fine was imposed under the Fisheries Act.

Senator Lang: I am pursuing this because of the concept of fine splitting vis-à-vis the amount of money that could be levied, depending on the size of the infraction. I think that is important, because if you are going to refer to one aspect of another bill in conjunction with this one, you have to compare all aspects and the ramifications of how it would work. That is the point I am making here today; I think that must be a consideration in anything we do here in respect of examining the ability of fine splitting. Personally, I have a problem with the premise behind it.

To clarify Bill S-212 in conjunction with CEPA, I want to refer back to the ability of the fine splitting. You could get 50 per cent of a fine, and also get awarded costs at the same time. In other words, that would take that much more money away from the money that could go to the Environmental Damages Fund as per the policy that we all agreed to last spring in the legislation. Is that correct?

Ms. Mentzelopoulos: Bill S-212 provides a provision to split the fine and to award costs in addition to the proceeds of the fine.

The Chair: On that point, to help me, during Senator Banks' questioning, the phrase "other monetary award" was used. That flashed in my head as something different than either a fine or costs. Is there some other mechanism for damages? Is that what it is? I do not know where you got that, Senator Banks, but you were reading from one of the provisions in the bill.

Ms. Klenavic: I believe the provision we are talking about in Bill S-212 authorizes the court, after a conviction, to order the offender to pay an amount of money to a private prosecutor in compensation for their costs. That is not an amount of money coming out of the fine; it is an additional award of money.

The Chair: It is costs. It is not compensatory damages.

Ms. Klenavic: That is right. It is based on their costs. It is clear that it is for their costs and expenses.

Mme Klenavic : Il est exact que, aux termes de la Loi sur les pêches, l'amende maximale qui peut être infligée par mise en accusation est de un million de dollars. En général, les amendes infligées en application de la Loi sur les pêches s'élevaient à quelques dizaines ou quelques centaines de milliers de dollars. Il n'est arrivé qu'une seule fois qu'une amende de un million de dollars soit infligée aux termes de la Loi sur les pêches.

Le sénateur Lang : J'insiste là-dessus en raison de la différence entre la distribution du produit des amendes perçues et le montant d'argent qui pourrait être perçu, selon la gravité de l'infraction. J'estime que cela est important, car si nous faisons allusion à un élément d'un autre projet de loi lié à celui dont nous parlons, nous devons comparer tous les éléments des deux projets de loi et examiner les liens qu'ils entretiennent. C'est ce que je veux faire valoir aujourd'hui : je crois qu'il s'agit d'un aspect à prendre en considération dans le cadre de toute étude concernant la capacité de distribuer le produit des amendes perçues. Personnellement, le principe qui sous-tend cela me pose problème.

Pour clarifier les choses à propos du projet de loi S-212 en lien avec la LCPE, j'aimerais que nous revenions sur la question de la capacité de distribuer le produit des amendes perçues. Quelqu'un pourrait recevoir 50 p. 100 du produit d'une amende perçue, en plus de se voir rembourser ses frais et dépens. Conformément aux dispositions législatives que nous avons adoptées à l'unanimité au printemps dernier, ces sommes devraient être versées au Fonds pour dommages à l'environnement. Est-il juste de dire que la distribution aurait pour effet de soustraire ces sommes au fonds en question ?

Mme Mentzelopoulos : Une disposition du projet de loi S-212 prévoit la distribution du produit de l'amende, et, en plus, l'attribution de frais et dépens.

Le président : Sur ce point, j'aimerais qu'on m'aide à comprendre quelque chose : le sénateur Banks a employé l'expression « autre sanction pécuniaire ». Dans mon esprit, il s'agit là de quelque chose de différent d'une amende ou des frais et dépens. Existe-t-il un autre mécanisme de sanction des dommages à l'environnement? S'agit-il de cela? Je ne sais pas où vous avez trouvé cette expression, sénateur Banks, mais vous lisiez l'une des dispositions du projet de loi.

Mme Klenavic : Je crois que la disposition du projet de loi S-212 dont nous parlons autorise le tribunal, après une déclaration de culpabilité, à rendre une ordonnance enjoignant au contrevenant de verser un montant d'argent pour indemniser le poursuivant privé des frais relatifs à la poursuite. Il s'agit non pas d'un montant d'argent découlant de l'amende, mais d'un montant supplémentaire.

Le président : Il s'agit d'un remboursement des frais, et non pas de dommages-intérêts compensatoires.

Mme Klenavic : C'est exact. Le montant est fixé en fonction des frais engagés. Il s'agit clairement d'un montant lié au remboursement des frais et des dépenses.

Senator Banks: On that point, I would reiterate that a private action, not criminal but civil, does not contemplate or allow for the private prosecutor, who has initiated that action, to gain any damage compensation as a result of that action. Am I correct?

Ms. Klenavic: Yes. That is correct.

Senator Lang: Mr. Chair, I would like to go to another area. I have dealt with the question of fine splitting and the policy and the examination of that, in comparison to the Fisheries Act, to see whether it is appropriate to have in this legislation. At least at this time, in view of the fact that this bill is new, the Environmental Damages Fund is new and the fine structure is so significantly changed as a deterrent from what it was before, all those elements have to be taken into account.

Referring to Bill S-212, my concern is a fair playing field, if I could use that expression. Right now, the way I understand it, a private prosecutor can be awarded costs, but what happens if the defendant is found to have not done anything wrong? The alleged offence has not occurred, but the defendant has incurred costs. Does this particular piece of legislation allow for costs to be given to the defendant? You might want to comment on the question of a fair playing field.

Ms. Mentzelopoulos: I will give a brief answer, which is no, it does not. If there is any elaboration, I will leave it to my colleagues.

Ms. Klenavic: Bill S-212 does not add any authority for the court to order the prosecutor to pay the defendant's costs. The superior courts do have inherent jurisdiction to award costs to either party, although it is rarely used in the case of criminal convictions. In the case of a provincial court, the amendment in Bill S-212 would allow the court to order one-way costs towards the prosecutor, but not the other way should the prosecution not be successful.

Senator Lang: That is important, Mr. Chair, because what is good for the goose is good for the gander, depending on the outcome of a case. That is an area that would have to be looked at well.

Senator Neufeld: This is a perhaps more of a question to Senator Banks. Maybe my notes are wrong from our meeting the other day, but I have noted that you are going to delete clause 5 of Bill S-212. Did I write that wrong?

Senator Banks: Yes.

Senator Neufeld: You are not going to delete it?

Le sénateur Banks : À ce propos, j'aimerais répéter qu'une action privée, une action non pas criminelle, mais civile, ne doit pas permettre à un poursuivant privé, celui qui engage la poursuite, de toucher des dommages-intérêts ou une quelconque indemnisation par suite de l'action. Est-ce exact?

Mme Klenavic : Oui. C'est exact.

Le sénateur Lang : Monsieur le président, j'aimerais me pencher sur un autre aspect. J'ai examiné la question de la distribution du produit des amendes perçues, de même que la politique et les mesures d'examen qui entourent cette question, et, pour déterminer si de telles mesures sont appropriées dans le cadre du présent projet de loi, je les ai comparées à ce qui se fait au titre de la Loi sur les pêches. À la lumière du fait qu'il s'agit d'un nouveau projet de loi, que le Fonds pour dommages à l'environnement est un nouvel outil et que la solide structure a été considérablement modifiée comparativement à ce qui était en place par le passé pour être transformé en moyen de dissuasion, tous ces éléments doivent être pris en considération, du moins à ce moment-ci.

En ce qui concerne le projet de loi S-212, ce qui me préoccupe, c'est que les règles du jeu soient équitables pour tous, si on peut appeler cela un jeu. À l'heure actuelle, si je comprends bien, un poursuivant privé peut se voir attribuer des frais et dépens, mais que se passe-t-il s'il est conclu que le défendeur n'a posé aucun acte répréhensible? Le défendeur n'a pas commis l'infraction alléguée, mais il a engagé des frais pour le prouver. Est-ce que le projet de loi dont nous parlons prévoit le remboursement des frais du défendeur s'il obtient gain de cause? J'aimerais entendre ce que vous avez à dire sur la question de l'équité des règles du jeu.

Mme Mentzelopoulos : Ma réponse sera brève : non, le projet de loi ne prévoit rien de ce genre. Je vais laisser le soin à mes collègues de fournir des détails supplémentaires, au besoin.

Mme Klenavic : Le projet de loi S-212 n'accorde pas au tribunal le pouvoir de rendre une ordonnance enjoignant au poursuivant de rembourser les frais du défendeur. Les tribunaux supérieurs ont la compétence inhérente d'adjudger les frais à l'une ou l'autre des parties, même si cette compétence est rarement utilisée dans le cadre des condamnations au criminel. La modification apportée au projet de loi S-212 habiliterait un tribunal provincial à rendre une ordonnance visant le remboursement des frais du poursuivant, mais les frais engagés par le défendeur ne pourraient pas être remboursés, même si celui-ci obtient gain de cause.

Le sénateur Lang : Monsieur le président, j'estime qu'il s'agit là d'un point important, car ce qui est bon pour l'un est bon pour l'autre, peu importe l'issue d'une affaire. Nous allons devoir nous pencher également là-dessus.

Le sénateur Neufeld : En fait, ma question s'adresse au sénateur Banks. Peut-être que les notes que j'ai prises au cours de notre réunion de l'autre jour sont erronées, mais il me semble que vous avez dit que vous alliez supprimer l'article 5 du projet de loi S-212. Est-ce que j'ai tort?

Le sénateur Banks : Oui.

Le sénateur Neufeld : Vous n'allez pas le supprimer?

Senator Banks: My intent in respect of deletion is that I will vote “no” to clause 3 when we are in clause-by-clause examination, which, if my colleagues all agreed with me, would have the effect of deleting it, but I propose to bring amendments to clause 5 of Bill S-212.

The Chair: Our notes say the same thing. The other day, you indicated that would be deleted.

Senator Banks: Let me make myself more clear. I said that I would be proposing an amendment to Bill S-212 to take this matter into account, but it will not be an amendment of 291(1)(m) of CEPA because 291(1)(m) of CEPA no longer exists and we cannot amend a section of a bill that does not exist. I will be bringing forward an amendment to take into account the intent that is expressed in Bill S-212, in clause 5, in another way, other than amending 291(1)(m).

Senator Neufeld: That helps me a little. Thank you.

When we say a “private prosecution,” is that an individual? Is that a group of individuals? Is that an organization? What is included in a private prosecution?

Ms. Mentzelopoulos: It could be any of those who would initiate a private prosecution, a group.

Ms. Klenavic: I will check whether it can be a group. The authority for a private person to lay an Information comes from the Criminal Code. I do think I have the provision here. I think it is any legal person, so an individual or a corporation, for example.

Senator Neufeld: I asked that because the other day we had the person here from Ecojustice, which was formerly the Sierra Legal Defence Fund. Would they qualify as a private prosecution? We understand, from the lady’s opening remarks, that this is a group who are staffed by scientists and all kinds of lawyers. They are a sophisticated group. I think I am right in saying that they totally approve of fine splitting. When Senator Lang talked earlier about up to \$4 million, it seems a little self-fulfilling that someone would come here from that kind of organization and say, “Yes, we want fine splitting, because we can see a \$4-million fine out there, and \$2 million would go to our group to continue the thrust of what we like to do.” I need to know: Would they be considered as a private individual person?

Ms. Caron: I will answer by saying I do not think we can answer that question specifically with respect to the nature of Ecojustice as an entity. We are not familiar at this table at this moment with the legal status of Ecojustice. That being said, I do think Ecojustice, if it did not have its own status to bring a private prosecution, would be able to do so through an agency.

Le sénateur Banks : En matière de suppression d’articles, j’ai l’intention de voter contre l’article 3 lorsque nous effectuerons l’étude article par article, et, si tous mes collègues font de même, cet article sera supprimé. Pour ce qui est de l’article 5 du projet de loi S-212, je propose qu’il soit modifié.

Le président : Mes notes indiquent la même chose que celles du sénateur Banks. L’autre jour, vous avez dit que cet article allait être supprimé.

Le sénateur Banks : Je vais essayer d’être plus clair. J’ai dit que je proposerais qu’un amendement soit apporté au projet de loi S-212 pour que cette question soit prise en considération, mais il ne s’agira pas d’une modification de l’alinéa 291(1)m) de la LCPE, car cet alinéa n’existe plus et que nous ne pouvons pas modifier une disposition qui ne figure pas dans un projet de loi. Je proposerai ultérieurement une modification pour prendre en considération l’intention exprimée dans l’article 5 du projet de loi S-212, mais il ne s’agira pas d’une modification de l’alinéa 291(1)m).

Le sénateur Neufeld : Je comprends un peu mieux. Merci.

Lorsqu’on parle d’un « poursuivant privé », est-ce que l’on parle d’une personne? D’un groupe de personnes? D’une organisation? Qu’entend-on par « poursuivant privé »?

Mme Mentzelopoulos : Il peut s’agir de toute personne ou de tout groupe qui intente une poursuite privée.

Mme Klenavic : Je vais vérifier s’il peut s’agir d’un groupe. Le pouvoir d’un particulier de déposer une dénonciation découle du *Code criminel*. Je pense avoir la disposition pertinente sous la main. Si je ne m’abuse, il peut s’agir de toute personne morale, donc d’un particulier ou d’une entreprise, par exemple.

Le sénateur Neufeld : Si j’ai posé la question, c’est que, l’autre jour, nous avons reçu une représentante d’Ecojustice, anciennement Sierra Legal Defence Fund. Cet organisme pourrait-il être considéré comme un poursuivant privé? D’après la déclaration préliminaire de la représentante en question, nous avons cru comprendre que cet organisme était composé de scientifiques et de toutes sortes d’avocats — autrement dit, de gens bien avisés. Je ne crois pas me tromper en affirmant que ce groupe est tout à fait favorable à la distribution du produit des amendes perçues. Un peu plus tôt, le sénateur Lang a évoqué des amendes pouvant s’élever jusqu’à quatre millions de dollars; il me semble que les membres des organisations de ce genre servent leurs propres intérêts lorsqu’ils se présentent devant nous et qu’ils affirment qu’ils sont en faveur de la distribution du produit des amendes perçues, car dans le cas d’une amende de quatre millions de dollars, c’est une somme de deux millions de dollars que recevrait une telle organisation pour poursuivre ses luttes. Je dois le savoir : est-ce qu’un groupe de ce genre serait considéré comme un particulier?

Mme Caron : Je vous répondrai en vous disant que je ne crois pas que nous pouvons répondre à cette question en ce qui concerne la nature précise de l’entité Ecojustice. À ce moment-ci, mes collègues et moi-même ne connaissons pas le statut juridique d’Ecojustice. J’estime que, si Ecojustice n’a pas le statut juridique lui permettant d’être considéré comme un poursuivant privé, ce groupe pourrait intenter une poursuite par le truchement d’un organisme habilité à le faire.

Senator Neufeld: Can you get back to the chair with a written response to that question, through the clerk, so everyone gets to read that response.

If it were that it is just a private individual, and by that I mean Fred and Martha, the taxpayers, the people of Canada, an individual could bring forward a private prosecution and could have the backing of the Sierra Legal Defence Fund or Ecojustice Canada, and they could be doing all the work for that individual, and the individual could be just one of those people that belonged to that organization. Would that be correct?

Ms. Caron: Yes. That is essentially what I was referring to when I said it could be under an agency agreement.

Senator Neufeld: Thank you. I believe that answers my question.

The Chair: Senator Lang is next. I believe he wishes to clarify something.

Senator Lang: I just want to pursue more on the fine splitting, and I also have a question for the witnesses.

Let us say that Bill S-212 came into effect and the premise of fine splitting for the purpose of CEPA was accepted, and an offence was committed and a corporation was fined a substantial amount of money — \$2 million. Of that, \$1 million goes to the private prosecutor, and \$1 million is outstanding still because 50 per cent of the fine is still there. Is my understanding correct that, in the way Bill S-212 has been presented, that \$1 million would go to the General Revenue Fund as opposed to the Environmental Damages Fund?

Ms. Mentzelopoulos: That is correct. The provisions of Bill S-212 direct 50 per cent of the fine to the Minister of the Environment, whereupon it would go to the receiver general.

Senator Lang: To conclude then, that takes away further from the concept of the Environmental Damages Fund, which has been set up under policy with the idea of remediation of the environmental damage that has been committed. That is a statement. You do not have to comment on that. It would take away and diminish the general premise of the bill in CEPA.

The Chair: For a clarification, Ms. Mentzelopoulos, you were saying that the goal was remediation, and there were three terms; one was “denunciation,” and I did not know what that meant.

Ms. Mentzelopoulos: Ms. Klenavic or Ms. Caron might wish to clarify that.

Ms. Caron: It is essentially a public condemnation of the offence. It is the public reprobation for that kind of offence occurring.

Le sénateur Neufeld : J’aimerais que vous fournissiez au président, par l’entremise du greffier, une réponse écrite à cette question, de manière à ce que nous ayons tous l’occasion de lire la réponse.

S’il s’avérait que seul un particulier peut avoir qualité de poursuivant privé, c’est-à-dire Pierre, Jean, Jacques, cela voudrait dire que tout contribuable, tout Canadien, tout particulier pourrait tenter une poursuite privée avec le soutien du Sierra Legal Defence Fund, ou Ecojustice Canada, qui s’occuperait de faire tout le travail pour ce particulier, qui pourrait se révéler être un membre de cette organisation. Est-ce exact?

Mme Caron : Oui. Pour l’essentiel, c’est ce que je voulais dire lorsque j’ai indiqué que la poursuite pourrait être intentée par suite d’une entente de représentation.

Le sénateur Neufeld : Merci. Je crois que cela répond à ma question.

Le président : Je cède la parole au sénateur Lang. Je pense qu’il veut tirer quelque chose au clair.

Le sénateur Lang : Je veux simplement poursuivre sur la question de la distribution du produit des amendes perçues, et j’ai également une question à poser aux témoins.

Supposons que le projet de loi S-212 entre en vigueur, que le principe de la distribution du produit des amendes perçues pour les fins de la LCPE est adopté, qu’une infraction est commise et qu’une société se voit infliger une amende d’un montant considérable, disons deux millions de dollars. La moitié de cette somme irait au poursuivant privé, mais l’autre million de dollars, la moitié de l’amende, à qui serait-il octroyé? Est-il juste de dire que, selon la version actuelle du projet de loi S-212, cette somme de un million de dollars serait versée non pas au Fonds pour dommages à l’environnement, mais dans le fonds des recettes générales?

Mme Mentzelopoulos : Ce que vous dites est juste. Selon les dispositions du projet de loi S-212, une proportion de 50 p. 100 du produit de l’amende serait versée au ministre de l’Environnement, qui doit ensuite verser la somme au receveur général.

Le sénateur Lang : Ainsi, pour conclure, cela nous éloigne davantage de la formule du Fonds pour dommages à l’environnement, qui a été mis en place conformément à une politique dans le but de prendre des mesures pour remédier à des dommages infligés à l’environnement. Il s’agit non pas d’une question, mais d’une déclaration : vous n’êtes pas obligée de répondre à cela. J’affirme que cela nous éloigne du principe général du projet de loi relatif à la LCPE et en réduit la portée.

Le président : Madame Mentzelopoulos, j’aimerais obtenir les éclaircissements. Vous avez indiqué que l’objectif était la réparation des dommages, et vous avez employé deux autres termes. L’un d’entre eux était « dénonciation » — j’aimerais connaître la signification de ce terme.

Mme Mentzelopoulos : Mme Klenavic ou Mme Caron pourrait peut-être vous fournir ces éclaircissements.

Mme Caron : Pour l’essentiel, une dénonciation est une condamnation publique de l’infraction. Il s’agit de la réprobation du public à l’égard du fait que des infractions de ce type sont commises.

Senator Mitchell: I would like to pick on a couple of points here that have been raised for further clarification. I think it is clear, but I want to emphasize and I would like you to clarify this.

Private prosecutions are not unique to this bill by any means. We have certainly discussed private prosecutions under fisheries. There are provisions for private prosecution under criminal law. There are provisions for private prosecutions under certain Ontario laws, if I am not mistaken.

Are you aware of any other private prosecution provisions in Canadian provincial or federal laws, or even international precedent? We are not reinventing the wheel here, are we?

Ms. Klenavic: No, not at all. The authority to undertake a private prosecution comes from the Criminal Code but applies to all federal acts, so as far as I know anyone can lay an information if he or she suspects that someone has contravened any statute.

Senator Mitchell: It would not be odd to include this in this act. It would actually be odd to exclude it.

Ms. Klenavic: I do not think Bill S-212 includes the authority to undertake a private prosecution. The provisions in Bill S-212 seem to facilitate or deal with the fine on a private prosecution. They do not actually empower someone to undertake it.

The Chair: It is already there in the act that Senator Banks is trying to amend.

Senator Mitchell: To some extent, the support for this bill, as you can tell in here, hangs on this sense about private prosecutions, but there are many precedents. It is in many places.

My second question addresses Senator Lang's concern, which is that somehow the money that would otherwise go to the environmental fund would not go there because of these private prosecutions. Am I not right to say there would not be any money at all but for the private prosecution, because the Crown would not have done this anyway? There would not be a fine anyway. There would not be money that could go to a defence fund anyway. It is all net new money. Some will go to the environmental fund and some would go to the private prosecutor, but the fact is that if it were being prosecuted by the Attorney General, then a private prosecutor would not do it. It is found money whatever part of it goes wherever it goes.

Ms. Mentzelopoulos: In the context of private prosecutions, yes.

Ms. Klenavic: I would clarify that the provision in Bill S-212 mandates that 50 per cent of the fine go to a private prosecutor if they have instituted the proceedings.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais revenir sur deux ou trois points qui ont été soulevés et à l'égard desquels j'aimerais obtenir des éclaircissements. Je pense que ce qui a été dit à ces sujets était clair, mais je veux en faire ressortir l'importance et obtenir des précisions.

La question des poursuites privées n'est pas propre à ce projet de loi, loin s'en faut. Nous avons abordé cette question dans le cadre de nos réunions sur le secteur des pêches. Le droit criminel comporte des dispositions touchant les poursuites privées, tout comme certaines lois de l'Ontario, si je ne m'abuse.

Savez-vous si d'autres lois provinciales ou fédérales, ou même la jurisprudence internationale, font état de cette question des poursuites privées? Nous ne sommes toujours pas en train de réinventer la roue, n'est-ce pas?

Mme Klenavic : Non, pas du tout. Le pouvoir d'intenter une poursuite privée découle du Code criminel, mais il s'applique à toutes les lois fédérales. Ainsi, à ma connaissance, quiconque peut déposer une dénonciation s'il soupçonne qu'une infraction à quelque loi que ce soit a été commise.

Le sénateur Mitchell : Il serait approprié de faire figurer cela dans ce projet de loi. En fait, il serait inapproprié de ne pas le faire.

Mme Klenavic : Je ne pense pas que le pouvoir d'intenter une poursuite privée soit inscrit dans le projet de loi S-212. Les dispositions de ce projet de loi semblent traiter de l'amende relative à une poursuite privée ou faciliter l'imposition d'une telle amende, mais n'habilite pas effectivement quiconque à intenter une poursuite privée.

Le président : Cela figure déjà dans la loi que le sénateur Banks tente de faire modifier.

Le sénateur Mitchell : Dans une certaine mesure, comme vous pouvez le constater, l'appui à ce projet de loi dépend du sens que l'on accorde à la notion de poursuites privées, mais il existe de nombreux précédents, à de nombreux endroits.

Ma deuxième question concerne la préoccupation soulevée par le sénateur Lang selon laquelle, d'une façon ou d'une autre, l'argent qui serait autrement versé dans le fonds environnemental aboutirait dans d'autres mains en raison de ces poursuites privées. Ai-je raison de dire que des sommes ne seraient versées que dans le cas de poursuites privées puisque l'État n'intenterait pas de telles poursuites de toute façon? Il n'y aurait pas d'amende de toute façon. Aucune somme ne pourrait être versée dans un fonds de défense de toute façon. Il s'agit purement et simplement de nouvel argent. Une partie de la somme sera versée dans le fonds environnemental, et une autre partie ira au poursuivant privé, mais le fait est que, si la poursuite est intentée par le procureur général, aucun poursuivant privé n'entre en ligne de compte. Il s'agit de nouvel argent, peu importe qui le reçoit et peu importe le pourcentage de la somme qu'il reçoit.

Mme Mentzelopoulos : Oui, dans le cadre d'une poursuite privée.

Mme Klenavic : J'aimerais préciser que le projet de loi S-212 énonce qu'un poursuivant privé reçoit 50 p. 100 du produit de l'amende si c'est lui qui a introduit l'instance.

From what I understand, that can be just laying an information, and I do not think that that necessarily means that the Attorney General would not have laid an information. In addition to that, often private prosecutions are taken over by the Attorney General, and the proceedings are carried out by the Attorney General.

Senator Mitchell: We could clarify that. Surely, it could not be the case that an Attorney General could lay an information, and then I could come along three minutes later and lay one and then lay claim to half the fine? Surely that is not possible.

It might be the other way around. I lay it. Finally we get the Attorney General's attention, which still supports my point. It would not have happened if I had not laid that private prosecution. The Attorney General was not interested; the Attorney General was not doing it, and in fact the laying of the private prosecution was what actually got the Attorney General's attention. It is not money that would have been lost to the fund, because the fund was not going to get it anyway.

Ms. Caron: If I could respond to that, we need to be careful, because the Public Prosecution Service of Canada will lay an information when it has built up its case and is ready to proceed. In the question of timing, of who gets there first, it can be difficult to assume. I would not assume that the Public Prosecution Service was not proceeding or working towards laying an information in any event. The fact that a private prosecutor may have done so first will not change the Public Prosecution Service's continued work and then eventual taking over of a case.

Senator Mitchell: How often has it happened?

Ms. Caron: I am speaking in theoretical terms. We would have to speak with the Public Prosecution Service to answer that question.

Senator Mitchell: There have hardly ever been private prosecutions, one, and how often has this subset of them occurred? If you could get information on that, it would be great.

My next question relates to concerns of an organization like Ecojustice, which is highly credible and has lawyers. Anyone can hire a lawyer that he or she wants in our society. If he hires that particular group of lawyers to do a private prosecution, so what? How often has Ecojustice or the Sierra Legal Defence Fund taken a private prosecution? Are you aware of that?

Ms. Klenavic: I cannot answer that accurately. You would have to get that information from them. I do know they have been involved in several.

D'après ce que je crois comprendre, il peut s'agir simplement du dépôt d'une dénonciation, et je ne pense pas que cela signifie nécessairement que le procureur général n'aurait pas déposé de dénonciation. En outre, il arrive souvent que le procureur général prenne en charge une poursuite intentée par un poursuivant privé.

Le sénateur Mitchell : Nous pourrions tirer cela au clair. Il ne serait certainement pas possible que le procureur général dépose une dénonciation et que, immédiatement après, un particulier en dépose une à son tour puis réclame la moitié du produit de l'amende. Cela n'est sûrement pas possible.

Ce devrait être l'inverse. Un particulier intente une poursuite, puis cela attire l'attention du procureur général. Cela ne contredit pas ce que j'ai fait valoir. Il n'y aurait pas eu de poursuite si le particulier n'en avait pas intenté une. Le procureur général n'était pas intéressé à le faire, et il n'agissait pas. En fait, c'est le dépôt de la poursuite privée qui a attiré l'attention du procureur général. Il ne s'agit pas d'argent qui aurait passé sous le nez des administrateurs du fonds puisque cet argent n'aurait pas été versé au fonds de toute façon.

Mme Caron : J'aimerais réagir à ce qui vient d'être dit. Nous devons faire preuve de prudence, car le Service des poursuites pénales du Canada dépose une dénonciation lorsqu'il a constitué un dossier et qu'il est prêt à engager une procédure. Quant à la question de savoir quelle instance a eu l'intention d'engager une telle procédure en premier, il peut être difficile de formuler des hypothèses à cet égard. Je ne serais pas prête à présumer que le Service des poursuites pénales ne se préparait pas ou n'était pas sur le point de déposer une dénonciation. Le fait qu'un poursuivant privé ait agi en premier ne change rien au travail continu effectué par le Service des poursuites pénales et à la possibilité qu'ils prennent ultérieurement l'affaire en charge.

Le sénateur Mitchell : Combien de fois cela est-il arrivé?

Mme Caron : Je parle en termes hypothétiques. Il faudrait que je m'adresse au Service des poursuites pénales pour répondre à cette question.

Le sénateur Mitchell : D'une part, il n'est pour ainsi dire jamais arrivé qu'une poursuite privée soit intentée à cet égard, mais, d'autre part, j'aimerais savoir combien de fois le Service des poursuites pénales a pris le relais d'une poursuite intentée par un poursuivant privé. J'aimerais beaucoup obtenir cette information.

Ma prochaine question porte sur les préoccupations soulevées à propos des organisations comme Ecojustice qui est une organisation extrêmement crédible comptant des avocats dans ses rangs. Dans notre société, quiconque peut avoir recours aux services de l'avocat de son choix. Si un particulier décide d'intenter une poursuite privée avec le soutien d'Ecojustice, quel est le problème? Combien de fois Ecojustice ou le Sierra Legal Defence Fund a-t-il participé à une poursuite privée? Le savez-vous?

Mme Klenavic : Je ne peux pas répondre précisément à cette question. Vous devriez vous adresser à cette organisation pour obtenir cette information. Je sais toutefois que cette organisation a joué un rôle actif dans plusieurs poursuites privées.

Senator Mitchell: To the point that people would do this, could make money on the fine share and get their costs covered — and I am not a lawyer — is it not true that people, when they get costs, generally do not get all their costs covered? We talk about costs in a legal sense, but that is not all the money they spent in a prosecution or in defending themselves by any means generally in the courts; is it?

Ms. Caron: Generally in the court system, going back, tapping into my deep memory, it would be costs as assessed. The costs that are actually incurred may be higher than what the court would ultimately consider to be reasonable costs. Yes, I believe it is common that litigants will spend more money than they are able necessarily to recoup at the end on their costs.

Senator Mitchell: This is not a lottery in which they are buying a ticket, hoping to win, making a business of it and living happily ever after in a sumptuous way. They are doing this for the environment.

Ms. Caron: It is not obvious to me that the intent of clause 4 is driven towards covering costs. It is not clear that that is actually the purpose underlying clause 4, because clause 4 is written in such a way that it is a non-discretionary, automatic splitting of the fine. Since there is no discretion, it is not apparent how that would be guided, and in fact it is just an automatic provision. Therefore it is difficult to speculate on what the purposes of that clause are.

Senator Mitchell: Thank you.

The Chair: Senator Banks, I was going to make a comment, again demonstrating my lack of experience with this type of private legislation. In effect, you are trying to improve CEPA as amended by Bill C-16 largely with a view to facilitating achieving the goal of CEPA, to get the public more involved and aware and to make it easier to take private steps against polluters of the environment. I believe these witnesses are also in business to do the exact same thing. Therefore, it occurs to me that as you move forward to streamline this bill, these witnesses might be available to you to help you achieve your goal and, at the same time, remove elements that are not perhaps acceptable to the department. I do not know. Maybe I am naive in this regard, but it seemed to me we are close to a common ground. That is just a statement.

Am I off base here, witnesses from the department?

Ms. Mentzelopoulos: I am not within my authority today to make that commitment.

Le sénateur Mitchell : Si nous en arrivons à un point où les gens peuvent intenter une poursuite, faire de l'argent grâce à la distribution du produit de l'amende et se voir adjuger leurs frais... je ne suis pas avocat, mais n'est-il pas vrai que, en règle générale, les gens ne se voient pas rembourser l'intégralité des frais et dépens? Je parle ici des frais de justice, mais ceux-ci englobent généralement d'autres frais que ceux liés à la poursuite ou à la défense devant les tribunaux, n'est-ce pas?

Mme Caron : En creusant dans ma vaste mémoire, je crois me souvenir que, de façon générale, dans le système judiciaire, le montant des frais remboursés est déterminé par suite d'une évaluation. Il est possible que les frais réellement engagés soient supérieurs à ceux que le tribunal a jugé raisonnable d'adjuger au bout du compte. Je crois effectivement qu'il est fréquent que les parties à un litige dépensent davantage que leurs moyens ne leur permettent dans l'espoir de récupérer leurs frais à l'issue de l'affaire.

Le sénateur Mitchell : Il ne s'agit pas d'une loterie où il suffit d'acheter un billet dans l'espoir de remporter la mise, ni d'une activité commerciale menant au bonheur éternel et à une vie somptueuse. Ces poursuites sont intentées pour protéger l'environnement.

Mme Caron : À mes yeux, il n'est pas évident que l'article 4 du projet de loi en question a pour objet le remboursement intégral des frais. À mon avis, il ne s'agit pas là de l'esprit de l'article 4, qui est libellé d'une façon telle que la distribution du produit de l'amende perçue apparaît comme obligatoire et automatique. Compte tenu de ce caractère non discrétionnaire, il est malaisé de déterminer comment cela serait supervisé, et, en fait, cette disposition énonce une distribution automatique du produit des amendes perçues. Il est donc difficile de formuler des hypothèses quant aux objectifs de cet article.

Le sénateur Mitchell : Merci.

Le président : Sénateur Banks, je m'apprêtais à faire un commentaire qui aurait démontré, une fois de plus mon manque d'expérience à l'égard de ce type de projet de loi d'intérêt privé. De fait, dans une large mesure, vous tentez de renforcer la LCPE modifiée par le projet de loi C-16 en vue de contribuer à l'atteinte de l'objectif de la LCPE, de mobiliser et d'informer davantage le public et de faciliter les initiatives privées contre les pollueurs. Je crois que les témoins qui se trouvent devant nous tentent également de faire la même chose. Par conséquent, il me semble que, au fur et à mesure que vous progresserez dans vos travaux visant à simplifier ce projet de loi, ces témoins pourraient être disponibles pour vous aider à atteindre votre objectif tout en vous conseillant de supprimer certains passages qui pourraient peut-être se révéler inacceptables pour le ministère. Je ne sais pas — je suis peut-être naïf à cet égard, mais il me semble que nous sommes près d'en arriver à un terrain d'entente. Il s'agit simplement d'une affirmation.

Est-ce que les témoins du ministère peuvent me dire si je suis à côté de la plaque?

Mme Mentzelopoulos : Je ne suis pas en position de m'engager à cet égard à ce moment-ci.

The Chair: That is fine. However, you are available, obviously, if any one of us wants to have a chat with you about what arises from the evidence? Are you available to someone like Senator Banks?

Ms. Mentzelopoulos: Yes.

Senator Lang: With all due deference, I think you are off base.

The Chair: That is fine.

Senator Lang: I do not say this unkindly. I think there is a significant policy decision here, and that is the question of fine splitting and whether or not we agree with that premise. I think that has to be established prior to asking the department or others to draft legislation in that manner.

The Chair: I was actually not referring to the fine splitting part.

Senator Lang: That, to me, is the most significant aspect of this bill, in conjunction with what we know about CEPA and the size of the fines, the changes that have been put in there and the policy direction of the Environmental Damages Fund. I would submit that that issue has to be taken care of first.

The Chair: Fine.

Senator Banks: I have said that I will do that, and I hope that it will be in a way that will please us all, in light of the fact that clause 4 of Bill S-212 clearly conflicts with legislation that has intervened since this was introduced.

I have one final question of our witnesses. I thank you for saying that you would be prepared to talk with me when I prepare the amendments to see whether they are helpful to you.

We have talked a lot today about policy expressions in Bill C-16, policy expressions in other legislation, the philosophical grounds behind them and what the intent of the law is. Would you agree with me that in reading CEPA, 1999, as amended, and going back to CEPA, 1999, before it was amended, and going back in fact to CEPA, 1988, that the philosophical concept of involvement of the public in bringing private prosecutions is clearly expressed in those bills, and in fact is a fundamental stated intent of the content of those successive bills, and will remain so under the amendments that have been made to CEPA by Bill C-16? Is that a reasonable statement?

Ms. Mentzelopoulos: Yes, senator.

Senator Brown: I would like to point out that private actions can really backfire on people who get involved with them. I was on a Western Irrigation District Board of Governors and someone decided to sue us for seepage from a canal. It was a young fellow, and his father's land was involved. To make a long story short, he lost the case, lost the farmland, and we had to pay half of his costs as a board, just out of what the judge said was

Le président : Très bien. Toutefois, de toute évidence, si l'un ou l'autre d'entre nous souhaitait discuter avec vous à propos de ce qui ressort des témoignages entendus, vous seriez disponibles, n'est-ce pas? Quelqu'un comme le sénateur Banks pourrait-il avoir recours à vos services?

Mme Mentzelopoulos : Oui.

Le sénateur Lang : Sauf votre respect, je crois que vous êtes à côté de la plaque.

Le président : Très bien.

Le sénateur Lang : Je ne dis pas cela méchamment. J'estime que nous devons prendre ici une décision de principe importante : nous devons déterminer si nous sommes d'accord ou non avec le principe de la distribution du produit des amendes perçues. Selon moi, il faut que cela soit établi avant que nous recommandions au ministère ou à quiconque de rédiger l'ébauche d'un projet de loi de cette manière.

Le président : En fait, je ne faisais pas allusion à l'aspect touchant la distribution du produit des amendes perçues.

Le sénateur Lang : À mes yeux, il s'agit là de l'aspect le plus important du projet de loi, à la lumière de ce que nous savons à propos de la LCPE, du montant des amendes, des modifications qui ont été apportées et de l'orientation stratégique du Fonds pour dommages à l'environnement. J'estime qu'il faut d'abord régler la question de la distribution du produit des amendes perçues.

Le président : Bien.

Le sénateur Banks : J'ai déjà dit que j'allais le faire, à la satisfaction de tous, j'ose l'espérer, compte tenu du fait que l'article 4 du projet de loi S-212 est clairement incompatible avec les dispositions législatives qui ont été adoptées depuis son dépôt.

J'ai une dernière question à poser aux témoins. Je vous remercie d'avoir dit que vous seriez prêt à discuter avec moi au moment où j'élaborerai les modifications de manière à m'indiquer si vous estimez qu'elles sont utiles.

Aujourd'hui, nous avons beaucoup parlé de la politique exprimée dans le projet de loi C-16 et dans d'autres projets de loi, des principes qui les sous-tendent et de leur esprit. Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que le principe de participation du public en matière de poursuites privées est clairement exprimé dans la LCPE — la version modifiée de 1999 —, de même que dans ses versions antérieures — on pourrait remonter jusqu'à la LCPE de 1988 —, et que, de fait, il s'agit d'un objet essentiel des projets de loi successifs portant sur la LCPE, et qu'il le demeure dans le cadre des modifications apportées à la LCPE dans le cadre du projet de loi C-16? S'agit-il d'une affirmation raisonnable?

Mme Mentzelopoulos : Oui, sénateur.

Le sénateur Brown : Je tiens à souligner qu'une poursuite privée peut se retourner contre celui qui l'a intentée. J'étais membre du conseil des gouverneurs du district d'irrigation Ouest au moment où un jeune homme a décidé d'intenter une poursuite contre nous parce qu'un canal avait provoqué une infiltration d'eau sur une terre appartenant à son père. Pour faire une histoire courte, ce jeune homme a perdu sa cause et perdu ses terres agricoles, et le juge nous

charity. Private actions of any kind scare me. I would like to see a warning label on a bill that would allow a private action. I think a private action is a dangerous thing.

The Chair: Do you just want to make that statement or do you have a specific question?

Senator Brown: I would like to make that statement. I would like to see how you could put in a bill something that would protect people from thinking they could make a lot of money from a private action and ending up doing damage to themselves.

The Chair: That might be something for this committee to consider at a later time. We have to keep within the bounds of what is before us.

Before I wrap up, I am a great believer of the old adage that a picture is worth a thousand words, whether it is a graphic picture or a verbal picture. It would be helpful — Senator Banks and/or witnesses — if we could have an example of each of these two types of legal proceedings. In other words, I am aware of a case that happened recently in this area, across the river in Quebec, where there was a dumping area that had been set aside. The people who had the contract or the licence to dump things in there were going beyond the scope of the content of the materials that were being dumped. As a result, a chemical reaction was caused, as the thing got deeper, and noxious fumes and the like were emitted, so much so that they were deleterious to the health of the people who lived in the adjacent property.

Despite their best efforts — and I am suggesting this would be a case why we want to have the ability for private people to act — no public authority did anything. There were babies or young people living in these homes. These fumes became so bad that they had to evacuate their homes and move, in one case temporarily and in another case permanently, to a new house, because the public did nothing.

The private people started to do it themselves. They tried to get a group of neighbours together. It cost a lot of money to beat down against the people who were causing the damage. They needed expert witnesses and chemists to the point where it became hopeless.

If you could use that as a fact picture, how would this legislation work? Do you follow what I am saying? I believe that legislation and the amendments to CEPA, under Bill C-16, and as supplemented perhaps by Bill S-212, would enable those people to get relief; there would be denunciation; and no one would go bankrupt in the process.

Ms. Mentzelopoulos: We can certainly take that back and determine whether, within the bounds of the analysis we can do on Bill S-212, we would be permitted to do something like that.

a ordonnés de rembourser — par simple charité — la moitié de ses frais juridiques. Les poursuites privées en tous genres me font peur. Tout projet de loi autorisant une poursuite privée devrait être assortie d'un avertissement relatif aux conséquences d'une telle action. À mes yeux, une poursuite privée est une chose dangereuse.

Le président : Voulez-vous vous en tenir à cette affirmation ou avez-vous une question précise à poser?

Le sénateur Brown : Il s'agissait d'une affirmation. J'aimerais que ce projet de loi soit assorti d'une disposition quelconque qui empêcherait les gens de croire qu'ils pourraient faire beaucoup d'argent en intentant une poursuite privée et qui empêcherait cette poursuite de se retourner contre eux et de leur faire du tort.

Le président : Le comité pourrait se pencher là-dessus ultérieurement. Nous devons nous en tenir au projet de loi tel qu'il se présente.

Avant de conclure, j'aimerais mentionner que je suis l'un de ceux qui croient au vieil adage selon lequel une image vaut mille mots, qu'il s'agisse d'une image proprement dite ou d'une image créée par le langage. Il serait utile que le sénateur Banks ou les témoins nous fournissent un exemple pour illustrer chacun des deux types d'action en justice dont nous parlons. Je sais que, récemment, une poursuite a été intentée au Québec relativement à une zone de déversement, située de l'autre côté du fleuve au Québec, et dont on n'avait pas tenu compte. Les titulaires du contrat ou du permis de déversement ont déversé des matières qu'ils n'avaient pas le droit de déverser. Il en a résulté une réaction chimique et, avec le temps, des émanations délétères à un point tel qu'elles représentaient un danger pour la santé des gens qui vivaient sur la propriété adjacente à cette zone.

En dépit des efforts déployés par ces derniers, aucun pouvoir public n'a bougé le petit doigt. Selon moi, il s'agit d'une raison pour laquelle nous devons donner aux particuliers la capacité d'agir. Des bébés et de jeunes enfants vivaient près de cette zone. Les émanations sont devenues si graves que les habitants ont dû évacuer leur résidence et déménager dans une autre maison — de façon temporaire dans un cas, et de façon permanente dans un autre —, car les pouvoirs publics n'ont rien fait.

Les particuliers se sont organisés eux-mêmes. Ils ont tenté de constituer un groupe avec leurs voisins. Ils ont dû investir beaucoup d'argent pour s'attaquer aux responsables des dommages. Ils ont dû faire appel à des témoins experts et à des chimistes, à un point tel qu'ils ont perdu tout espoir.

Pourriez-vous utiliser l'exemple que je viens de vous donner pour illustrer la façon dont fonctionnerait ce projet de loi? Comprenez-vous ce que je vous demande? J'estime que ce projet de loi et les modifications de la LCPE proposées dans le cadre du projet de loi C-16 — auquel s'ajoutera peut-être le projet de loi S-212 — permettraient à ces gens d'obtenir réparation. Une dénonciation serait déposée, et personne n'aurait à déclarer faillite en cours de processus.

Mme Mentzelopoulos : Nous pouvons certainement nous pencher sur la question et déterminer si, dans les limites de notre étude du projet de loi S-212, nous serions autorisés à faire quelque chose du genre.

The Chair: It is fairly simple. The witness for Ecojustice the other day quoted some cases for us. We do not know what the fact patterns were, other than that one involved some pollution in Hamilton Harbour. My question at the time was this: If I had a house on Lake Ontario, other than if I am a public-spirited person, why would I, at my expense, try to seek redress for the state for that pollution?

The fact pattern I have elucidated would seem to be a more interesting one for private citizens to go after. Correct me, senator, but I think it is that sort of thing you are trying to facilitate, redress for those inhabitants, without having to prove on the balance of probabilities that these were noxious fumes, that there was a causal link between the dumping and the outcome. Have I got it right?

Senator Banks: I think so, but I invite the witnesses to comment on what you have just said. We must bear in mind when we are considering this that there is a great distinction between you or me undertaking to sue someone who has caused us damage in a civil court. We do not need CEPA to do that.

The Chair: No. This witness said it is not a compensatory thing. It is to get an injunctive relief to make them stop doing it and to clean it up.

Senator Banks: The purpose of a private prosecution to bring about an environmental action is not to seek compensation for having been wronged; it is to right a wrong. Is the chair right in that respect?

Ms. Klenavic: Yes, that is correct. Under either an environmental protection action or a private prosecution, the person is not collecting damages. It is not the same as a civil suit for damages.

Part 2 of CEPA is designed to help people in that situation. There is authority for people to ask the minister to investigate. If the minister does not respond or responds unreasonably, they can continue with an environmental protection action under Part 2 of CEPA.

The Chair: There is one thing that has not been put on the table so far in this, which I consider to be a healthy debate, and that is jurisdiction. The persons involved in the picture that I described first went to city hall. They were told they had to go to the provincial minister of the environment, and then they were told it is a federal matter.

I think what we are trying to do here is to make it easier for our citizens that we are serving, or trying to serve, to get relief in those situations.

Le président : C'est relativement simple. L'autre jour, le témoin qui représentait Ecojustice nous a cité quelques exemples. Aucun détail ne nous a été fourni quant aux faits, mais on nous a dit que l'une de ces affaires portait sur un cas de pollution dans le havre de Hamilton. Au cours de cette discussion, j'avais posé la question suivante : à supposer que je sois propriétaire d'une maison près du lac Ontario, pour quelle raison autre qu'un souci de l'intérêt général tenterais-je d'obtenir réparation, à mes propres frais et à la place de l'État, pour ces dommages causés à l'environnement?

L'exemple que je vous ai fourni me semble indiquer une voie plus intéressante à suivre pour les particuliers. Corrigez-moi si je me trompe, sénateur, mais je crois que c'est ce genre de choses que vous tentez de faciliter — vous tentez de faire en sorte que les particuliers obtiennent plus facilement réparation, sans avoir à prouver, selon la prépondérance des probabilités, que les émanations en question étaient effectivement délétères et qu'il existait un lien de cause à effet entre le déversement et le problème. Ai-je bien compris?

Le sénateur Banks : Je crois que si, mais j'invite les témoins à formuler des observations à propos de ce que vous venez tout juste de dire. Il ne faut pas perdre de vue qu'il existe une différence importante entre une poursuite civile intentée par vous ou une poursuite civile intentée par moi contre quelqu'un qui nous a causé un préjudice... Nous n'avons pas besoin de la LCPE pour faire cela.

Le président : Non. Le témoin avait dit qu'il s'agissait non pas d'obtenir des dommages-intérêts compensatoires, mais une mesure enjoignant au coupable de cesser ses activités polluantes et de remettre le site en état.

Le sénateur Banks : L'objectif d'une poursuite privée ou d'une action en protection de l'environnement consiste à corriger un erreur, et non pas à ce que la partie lésée obtienne une indemnisation. Le président a-t-il raison sur ce point?

Mme Klenavic : Oui, cela est exact. Le particulier qui intente une action en protection de l'environnement ou une poursuite privée ne touche pas d'indemnisation. Cela est différent d'une poursuite civile en dommages et intérêts.

La partie 2 de la LCPE est conçue pour aider les particuliers qui se trouvent dans une telle situation. Ils ont le pouvoir de demander au ministre de procéder à une enquête. Si ce dernier ne donne pas suite à cette requête ou si les mesures qu'il prend ne sont pas raisonnables, un particulier peut, aux termes de la partie 2 de la LCPE, intenter une action en protection de l'environnement.

Le président : Il y a un aspect de la question qui n'a pas encore été examiné dans le cadre de notre débat — que je considère comme sain —, et il s'agit de la question de la compétence. Les particuliers qui ont joué un rôle dans l'affaire que je vous ai citée en exemple se sont d'abord adressés à l'administration municipale. On leur a répondu qu'ils devaient s'adresser au ministère provincial de l'environnement, qui leur a indiqué qu'il s'agissait d'une question de compétence fédérale.

Je pense que ce que nous tentons de faire ici est de faciliter la tâche des citoyens que nous servons ou essayons de servir. Nous voulons les aider à obtenir réparation dans de telles situations.

Senator Mitchell: Just to follow up on your point, chair, about empowering citizens, this kind of legislation is very much in the tradition of empowering Canadians so that they can have some control over issues and wrongs. It is not all just left with the government. We are taking power back from the government and handing it to individual Canadians and others, as defined legally. I cannot see how that can be a bad thing.

In fact, in a broader context, it is in the tradition of democratic reform. There is huge momentum in our society today about democratic reform. In many respects, this initiative sustains a broader democratic strength in our political system and in our legal system.

The Chair: Sort of like electing senators, I suppose.

Senator Mitchell: We have to consider that, absolutely.

The Chair: Scratch that.

Senator Mitchell: We need democratic reform. This would be the place to start. Let us see if we can get this one done first.

Senator Banks: I think the picture you have laid out, Mr. Chair, is a very instructive and useful one. Just to reiterate, in the circumstance that you described, there are a number of things an individual could do. To seek injunctive relief or a remedial order or something like that is one thing. To participate in some degree in a fine that might be levied under that is another thing.

However, to seek actual damages, one can go to court. You do not need CEPA or anything. You can go to court and launch a civil action. We do not require anyone's approval to do that.

The Chair: That is a different thing. The picture I was referring to is here are these people suffering present damages and health-threatening events, with no way to deal with it or stop it.

Senator Banks: They are frustrated in trying to stop it.

The Chair: They did not know what jurisdiction — all of those things.

Senator Banks: Exactly right. Thank you.

Le sénateur Mitchell : Pour faire suite à ce que vous disiez, monsieur le président, à propos de l'habilitation des citoyens, ce genre de projet de loi s'inscrit tout à fait dans la tradition qui consiste à autonomiser les Canadiens de manière à ce qu'ils aient une certaine emprise sur les problèmes et les préjudices auxquels ils font face. Tout n'est pas laissé entre les mains du gouvernement : nous prenons certains pouvoirs du gouvernement et les remettons aux particuliers du Canada et à d'autres personnes, conformément aux dispositions législatives. Je ne vois pas en quoi cela peut être une mauvaise chose.

En fait, dans un contexte plus large, cela s'inscrit dans la tradition de la réforme démocratique. À l'heure actuelle, dans notre société, l'idée de la réforme démocratique gagne beaucoup de terrain. À de nombreux égards, la présente initiative confère un caractère plus démocratique à notre système politique et à notre système judiciaire.

Le président : Un peu comme l'idée de l'élection des sénateurs, je suppose.

Le sénateur Mitchell : Tout à fait. Nous devons nous pencher là-dessus.

Le président : Oubliez ça.

Le sénateur Mitchell : Nous avons besoin d'une réforme démocratique. Il s'agirait d'un point de départ. Commençons par voir si nous pouvons réussir cela en premier.

Le sénateur Banks : Monsieur le président, je crois que l'exemple vous nous avez donné est très instructif et très utile. Pour revenir sur cet exemple, je crois que, dans une telle situation, il y a un certain nombre de choses qu'un particulier peut faire. D'une part, il peut tenter d'obtenir une mesure injonctive, une ordonnance corrective ou quelque chose du genre; d'autre part, il peut participer, dans une certaine mesure, à une poursuite qui donnera lieu au versement d'une amende.

Toutefois, pour obtenir des dommages-intérêts, il faut intenter une poursuite devant les tribunaux. Pour cela, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à la LCPE ou à quoi que ce soit du genre. Il est possible d'intenter une poursuite civile devant un tribunal. Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation de quiconque pour le faire.

Le président : Vous parlez d'une chose différente. Dans l'exemple que je vous ai donné, il s'agit de personnes qui ont subi des dommages réels et qui ont vu leur santé mise en danger. Ils n'avaient aucun moyen de composer avec une telle situation ou d'y mettre fin.

Le sénateur Banks : Ils ont été frustrés dans leurs tentatives d'y mettre fin.

Le président : Ils ne savaient pas de quelle compétence relevait cette question — ce genre de choses.

Le sénateur Banks : Vous avez tout à fait raison. Merci.

Senator Lang: I want to say a couple of things for the record. I appreciate my colleague, Senator Mitchell, but we have to be careful with the spin we are putting on this bill that is before us, in conjunction with what is already on the books through Bill C-16.

First, I think for those who are viewing these proceedings, it is clear that there is the ability for private prosecution, as per the legislation that is in the process of being implemented. I think we all agree that where a major offence is taking place and the government authorities are not necessarily doing the job that we pay them to do, there is an avenue for a public body — person or otherwise — to proceed.

I think we have to make that clear. I find it difficult that when we get into a debate of this kind, in this case an environmental bill, if you question some aspects of it, all of a sudden you are opposed to the environment or you do not believe in public participation. I want to make it clear that I do believe in that, but I have a real problem with the concept of fine splitting, especially with the magnitude of the fines that we have brought forward at this time. I do not think that is a good use of fines.

The Chair: That is very clear, senator. You made the point.

I think the point that Senator Banks was trying to make — and we can have this debate at clause-by-clause consideration — was more to try to harmonize the Fisheries Act with CEPA; whereas you have pointed out, and the witnesses have agreed with you, that it is apples and oranges and it is not an appropriate place for such harmonization. I think you have made that point, and we will have to decide collectively what we want to do with it.

Senator Banks may reflect upon the wisdom of the clarification you have provided. One does not know.

Senator Lang: I have no doubt that he will.

Senator Banks: I always reflect upon your comments.

Senator Neufeld: I want to reinforce what Senator Lang just said regarding the tone that all we want to do with Bill S-212 is include people; it is already there in CEPA. You can already do that.

It is not as though I do not want to include people. I want to be careful about where this money goes, because we are not talking about \$10,000 or \$50,000; we are talking about a maximum of \$4 million and maybe double to \$8 million.

Le sénateur Lang : Il y a deux ou trois choses que j'aimerais dire pour les fins du compte rendu. Je suis sensible à ce qu'a dit mon collègue, le sénateur Michell, mais nous devons être prudents dans notre manière d'interpréter le projet de loi que nous avons sous les yeux, à la lumière de ce qui est déjà en vigueur par suite du projet de loi C-16

Tout d'abord, je crois que les gens qui assistent à notre débat comprennent très bien que le pouvoir de procéder à une poursuite privée est prévu par le projet de loi qui est sur le point d'être mis en vigueur. À mon avis, nous convenons tous du fait qu'un organisme public — qu'il s'agisse d'un particulier ou d'un autre type d'organisation — a la possibilité d'intenter une poursuite lorsqu'une infraction majeure est en train d'être commise et que les représentants de l'autorité gouvernementale ne font pas nécessairement le travail pour lequel ils sont payés.

Je pense que nous devons faire en sorte que cela soit clair. Il est parfois difficile de remettre en question tel ou tel aspect d'un projet de loi — en l'occurrence un projet de loi environnemental, car on s'expose de ce fait à se voir accusé d'être opposé à l'environnement ou de ne pas croire à la participation du public. Je veux indiquer clairement que je crois en l'environnement et en la participation du public, mais que j'ai une véritable difficulté à accepter l'idée de la distribution du produit des amendes perçues, surtout si l'on tient compte de l'importance des amendes, qui a été évoquée un peu plus tôt. Je crois que ce n'est pas la bonne façon d'utiliser le produit des amendes.

Le président : Cela est très clair, sénateur. Vous avez fait valoir votre argument.

Je crois que ce que tentait de dire le sénateur Banks — et nous pourrions en discuter au cours de l'étude article par article —, c'est plutôt qu'il faut tenter d'harmoniser la Loi sur les pêches avec la LCPE, tandis que vous avez mentionné — et les témoins se sont montrés d'accord avec vous — qu'il ne faut pas mélanger les pommes et les oranges et qu'il n'était pas approprié d'harmoniser ces deux lois. Je pense que c'est ce que vous avez fait valoir, et nous devons déterminer quelle est notre position collective à ce sujet.

Le sénateur Banks rajustera peut-être sa position à la lumière des éclaircissements que vous avez fournis, qui sait?

Le sénateur Lang : Je ne doute pas qu'il le fera.

Le sénateur Banks : Je prends toujours en considération vos observations.

Le sénateur Neufeld : Je veux renchérir sur ce que vient de dire le sénateur Lang à propos de l'idée selon laquelle nous voulons uniquement faire en sorte que les particuliers figurent dans le projet de loi S-212 — ils figurent déjà dans la LCPE. Ils peuvent déjà faire cela.

Je ne suis pas en train de dire que je veux que les particuliers soient laissés de côté. Je veux faire preuve de prudence en ce qui a trait à la distribution du produit des amendes, car nous parlons non pas d'amendes de 10 000 ou de 50 000 \$, mais d'amendes maximales de quatre millions de dollars, qui seront peut-être doublées pour s'élever à huit millions de dollars.

In my life, when you start talking about millions, people perk their ears up. When you talk about \$10,000, I do not know whether I want to spend the time to do it; that is the attitude.

I think there is an important thing we should distinguish here. I am not saying I am against the public's being involved in bringing something forward to the ministry if they have not done it, but the ability to do that is there. We are talking about splitting the dollars. That is what I am talking about, the fines.

My experience is that finance ministers are loath to have a fund where fines go. They would rather have it go to general revenue. That has been my experience, that they will fight that tooth and nail.

Here, the finance minister has said: "Yes, I agree there should be an environmental fund." The finance minister would have had to agree with the amendments that were just put forward for CEPA, Bill C-16. The finance minister said, "Yes, we will set up another fund, and we will let that money go there for environmental remediation."

That is where the money should go, to environmental remediation, to actually fix what got ruined in the first place. That is where the money should go. It should not go to a group or an organization that would benefit from those large fines. I am not sure there would be any large fines at the end of the day, but I want to make sure at the start of it that we do not allow that to happen.

That is my understanding. I do not think I am wrong. I think I have listened carefully to what has been said. The ability for private citizens to bring forward an issue is there in CEPA already, and in the amendments that have been brought forward already — not Bill S-212, but the amendments that were approved by this group — which are to allow that money, a balance of what the costs are, to go into an environmental fund. That is what I am fighting for. It is for the monies to go into the environmental fund to fix the environment for which the fine was levied in the first place, not to limit what an individual can do or bring forward. I hope I am clear on that.

The Chair: You are clear, senator. I think the record should show that the witnesses were nodding their heads with approval when you were making those comments.

Senator Peterson: I think we all agree with the thrust of the bill. We seem to be having a problem with giving up the spoils. I think people, individuals, who want to proceed with an action because no one else should get compensated for their costs. However, for anything in addition, I do not understand what the validity of that would be. That is my position.

D'après mon expérience, lorsqu'il commence à être question de montants dans les six chiffres, les gens tendent l'oreille. S'il s'agissait d'un montant d'environ 10 000 \$, je ne pense pas que nous aurions à consacrer autant de temps à cette question. C'est comme ça.

J'estime qu'il est important d'établir une distinction entre deux choses : je ne suis pas en train de dire que je suis contre le fait que le public puisse demander au ministère d'agir s'il ne l'a pas encore fait, car la capacité de le faire est prévue dans la loi. Mes réserves concernent la distribution de l'argent — c'est de cela que je parle : les amendes.

D'après mon expérience, les ministres des Finances détestent créer des fonds pour recueillir les amendes. Ils préfèrent que le produit des amendes soit versé dans les recettes générales. Selon ce que j'ai pu observer dans le passé, ils se battront bec et ongles contre la création d'un fonds de ce genre.

Dans le cas qui nous occupe, le ministre des Finances a affirmé qu'il était d'accord avec la création d'un fonds environnemental. Il devait également être d'accord avec les modifications proposées de la LCPE, le projet de loi C-16. Le ministre des Finances a indiqué qu'il créerait un autre fonds et que les sommes qui y seraient versées seraient destinées à la réparation des dommages à l'environnement.

C'est à cela que l'argent devrait être destiné : la réparation des dommages de l'environnement. Cet argent devrait servir à remettre en état ce qui a été endommagé. C'est à cela que l'argent devrait servir. Il ne doit pas être versé à un groupe ou à une organisation qui tirerait profit de ces amendes considérables. Il n'est pas certain que, au bout du compte, des amendes importantes seront infligées, mais je veux agir en amont pour m'assurer que nous ne permettrons pas que cela se produise.

C'est ma vision des choses. Je ne crois pas avoir tort. J'estime que j'ai écouté attentivement ce qui a été dit. Les particuliers ont déjà la capacité d'intenter une action aux termes de la LCPE, et les modifications qui ont été proposées antérieurement — non pas le projet de loi S-212, mais les modifications que nous avons approuvées — énoncent que cet argent, le solde des coûts, doit être versée dans un fonds pour l'environnement. C'est pour cela que je me bats : non pas pour restreindre les possibilités des particuliers, mais pour que l'argent soit versé dans un fonds pour dommages à l'environnement, car c'est la raison pour laquelle l'amende a d'abord et avant tout été perçue, à savoir réparer les dommages causés à l'environnement. J'espère que je me fais bien comprendre là-dessus.

Le président : Nous vous avons bien compris, sénateur. Je pense que le compte rendu devrait indiquer que, pendant que vous formuliez ces observations, les témoins opinaient du bonnet.

Le sénateur Peterson : Je pense que nous sommes tous d'accord sur les grandes lignes du projet de loi. Nous semblons avoir de la difficulté à accepter de partager le butin. Je suis d'avis que les gens, les particuliers qui veulent intenter une poursuite parce que personne d'autre ne le fait devraient se voir adjuger leurs frais. Cependant, pour le reste, je ne comprends pas à quoi cela servirait qu'ils reçoivent une partie du produit des amendes. C'est mon point de vue.

The Chair: In the absence of any further questions, I would like to thank the witnesses for their helpful input, not only their opening remarks, which were very clear and helpful, but their answers to the questions and their agreement to provide us with some further information. I understand they will direct it to the clerk and then we will circulate it to all members, and in particular to the bill's sponsor, Senator Banks.

Before I suspend, I would like to remind senators that after this, we will go in camera and have a discussion about our work program. After that, we will have a completely private meeting of the steering committee for a few moments.

Thank you very much.

(The committee continued in camera.)

Le président : Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier les témoins de leur contribution utile. Nous tirerons profit non seulement des déclarations préliminaires qu'ils ont présentées, qui étaient très claires et très utiles, mais également des réponses qu'ils nous ont fournies. En outre, je les remercie d'avoir accepté de nous fournir des renseignements supplémentaires. Si j'ai bien compris, ils transmettront leurs réponses au greffier. Nous les distribuerons ensuite à tous les membres, et plus particulièrement au parrain du projet de loi, le sénateur Banks.

Avant de suspendre la séance, j'aimerais rappeler aux sénateurs que nous allons nous réunir à huis clos pour discuter de notre programme de travail. Après cela, nous tiendrons une courte réunion complètement privée du comité directeur.

Merci beaucoup.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)



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

WITNESSES

Tuesday, November 17, 2009

The Honourable Senator Tommy Banks, sponsor of the bill.

Ecojustice:

Marlene Cashin, Staff Lawyer.

Thursday, November 19, 2009

Environment Canada:

Athana Mentzelopoulos, Acting Director General, Legislative and
Regulatory Affairs;

Renée Caron, Executive Director, Legislative Governance;

Nancy Klenavic, Policy Analyst, Legislative Advice Section.

TÉMOINS

Le mardi 17 novembre 2009

L'honorable sénateur Tommy Banks, parrain du projet de loi.

Écojustice :

Marlene Cashin, avocate-conseil à l'interne.

Le jeudi 19 novembre 2009

Environnement Canada :

Athana Mentzelopoulos, directrice générale par intérim, Affaires
législatives et réglementaires;

Renée Caron, directrice exécutive, Gouvernance législative;

Nancy Klenavic, agente de politique, Unité des conseils législatifs.