

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

FISHERIES AND OCEANS

PÊCHES ET DES OCÉANS

*Chair:*

The Honourable FABIAN MANNING

---

Thursday, June 8, 2017  
Thursday, June 15, 2017 (in camera)  
Tuesday, June 20, 2017 (in camera)

---

Issue No. 18

Consideration of a draft agenda (future business)  
and

*Fifteenth and sixteenth meetings:*

Bill S-203, An Act to amend the Criminal Code  
and other Acts (ending the captivity of  
whales and dolphins)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

*Président :*

L'honorable FABIAN MANNING

---

Le jeudi 8 juin 2017  
Le jeudi 15 juin 2017 (à huis clos)  
Le mardi 20 juin 2017 (à huis clos)

---

Fascicule n° 18

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)  
et

*Quinzième et seizième réunions :*

Projet de loi S-203, Loi modifiant le Code criminel  
et d'autres lois (fin de la captivité des baleines  
et des dauphins)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON FISHERIES AND OCEANS

The Honourable Fabian Manning, *Chair*

The Honourable Elizabeth Hubley, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Christmas	McInnis
Doyle	Munson
Forest	Plett
Gold	Poirier
Griffin	Sinclair
* Harder, P.C. (or Bellemare)	* Smith (or Martin)
Housakos	Watt
McCoy	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Doyle replaced the Honourable Senator Enverga (*June 20, 2017*).

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator Raine (*June 20, 2017*).

The Honourable Senator Griffin replaced the Honourable Senator Hartling (*June 19, 2017*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Tannas (*June 14, 2017*).

The Honourable Senator Sinclair replaced the Honourable Senator Marwah (*June 14, 2017*).

The Honourable Senator Tannas replaced the Honourable Senator Raine (*June 13, 2017*).

The Honourable Senator Marwah replaced the Honourable Senator Sinclair (*June 12, 2017*).

The Honourable Senator Gold replaced the Honourable Senator Marwah (*June 7, 2017*).

The Honourable Senator Marwah replaced the Honourable Senator Gold (*June 6, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PÊCHES ET DES OCÉANS

*Président* : L'honorable Fabian Manning

*Vice-présidente* : L'honorable Elizabeth Hubley

et

Les honorables sénateurs :

Christmas	McInnis
Doyle	Munson
Forest	Plett
Gold	Poirier
Griffin	Sinclair
* Harder, C.P. (ou Bellemare)	* Smith (ou Martin)
Housakos	Watt
McCoy	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Doyle a remplacé l'honorable sénateur Enverga (*le 20 juin 2017*).

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénatrice Raine (*le 20 juin 2017*).

L'honorable sénatrice Griffin a remplacé l'honorable sénatrice Hartling (*le 19 juin 2017*).

L'honorable sénatrice Raine a remplacé l'honorable sénateur Tannas (*le 14 juin 2017*).

L'honorable sénateur Sinclair a remplacé l'honorable sénateur Marwah (*le 14 juin 2017*).

L'honorable sénateur Tannas a remplacé l'honorable sénatrice Raine (*le 13 juin 2017*).

L'honorable sénateur Marwah a remplacé l'honorable sénateur Sinclair (*le 12 juin 2017*).

L'honorable sénateur Gold a remplacé l'honorable sénateur Marwah (*le 7 juin 2017*).

L'honorable sénateur Marwah a remplacé l'honorable sénateur Gold (*le 6 juin 2017*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 8, 2017  
(44)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 8:30 a.m., in room 9, Victoria Building.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christmas, Enverga, Forest, Gold, McInnis, Plett, Raine and Watt (8).

*In attendance:* Odette Madore, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

The clerk informed the committee of the unavoidable absences of the chair and deputy chair and presided over the election of an acting chair.

The Honourable Senator Enverga moved:

That the Honourable Senator McInnis be the acting chair.

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

The Honourable Senator McInnis took the chair.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 23, 2016, the committee continued its examination of Bill S-203, An Act to amend the Criminal Code and other Acts (ending the captivity of whales and dolphins). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 10.*)

**WITNESSES:***Environment and Climate Change Canada:*

Basile van Havre, Director General, Domestic and International Biodiversity Policy, Canadian Wildlife Service.

*Department of Justice:*

Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Fisheries and Oceans Canada:*

Adam Burns, A/Director General, Fisheries Resource Management.

The acting chair made a statement.

Mr. van Havre, Ms. Klineberg and Mr. Burns answered questions.

At 9:43 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2017  
(44)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christmas, Enverga, Forest, Gold, McInnis, Plett, Raine et Watt (8).

*Également présente :* Odette Madore, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

La greffière informe les membres du comité de l'absence inévitable du président et de la vice-présidente, et elle procède à l'élection d'un président suppléant.

L'honorable sénateur Enverga propose :

Que l'honorable sénateur McInnis occupe le poste de président suppléant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur McInnis occupe le fauteuil.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 23 novembre 2016, le comité poursuit son étude du projet de loi S-203, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois (fin de la captivité des baleines et des dauphins). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 10 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :***Environnement et Changement climatique Canada :*

Basile van Havre, directeur général, Politique de biodiversité domestique et internationale, Service canadien de la faune.

*Ministère de la Justice :*

Joanne Klineberg, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Pêches et Océans Canada :*

Adam Burns, directeur général intérimaire, Gestion des ressources halieutiques.

Le président suppléant prend la parole.

MM. van Havre et Burns et Mme. Klineberg répondent aux questions.

À 9 h 43, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Thursday, June 15, 2017  
(45)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met in camera this day at 9:06 a.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Fabian Manning, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christmas, Enverga, Gold, Hubley, Manning, McInnis, Plett and Watt (8).

*In attendance:* Odette Madore, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that the committee allow the transcription of the in camera portion of the meeting, that one copy be kept in the office of the clerk of the committee for consultation by committee members present and/or by the committee analysts, and that the transcript be destroyed by the clerk when authorized to do so by the Subcommittee on Agenda and Procedure, but no later than at the end of this parliamentary session.

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

ATTEST:

*La greffière par intérim du comité,*

Mireille LaForge

*Acting Clerk of the Committee*

OTTAWA, Tuesday, June 20, 2017  
(46)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met in camera this day at 5:55 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Fabian Manning, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christmas, Doyle, Forest, Gold, Housakos, Hubley, Manning, McInnis, Munson, Plett, Poirier and Watt (12).

*In attendance:* Odette Madore, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 23, 2016, the committee continued its consideration of Bill S-203, An Act to amend the Criminal Code

OTTAWA, le jeudi 15 juin 2017  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 9 h 6, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Fabian Manning (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christmas, Enverga, Gold, Hubley, Manning, McInnis, Plett et Watt (8).

*Également présente :* Odette Madore, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité étudie un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu que le comité permette la transcription de la portion à huis clos de la séance, qu'une copie soit conservée dans le bureau du greffier du comité pour que les membres présents puissent la consulter ainsi que les analystes du comité, et que la transcription soit détruite par le greffier lorsque le Sous-comité du programme et de la procédure l'autorisera à le faire, mais au plus tard à la fin de la session parlementaire.

À 10 h 6, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 20 juin 2017  
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit à huis clos aujourd'hui, à 17 h 55, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Fabian Manning (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christmas, Doyle, Forest, Gold, Housakos, Hubley, Manning, McInnis, Munson, Plett, Poirier et Watt (12).

*Également présente :* Odette Madore, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 23 novembre 2016, le comité poursuit son étude du projet de loi S-203, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois

and other Acts (ending the captivity of whales and dolphins). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 10.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

It was agreed that the committee allow the transcription of the in camera portion of today's meeting, that one copy be kept in the office of the Senate clerk of the committee for consultation by committee members present or by the committee's analyst; and that the transcript be destroyed by the clerk when authorized to do so by the Subcommittee on Agenda and Procedure, but no later than at the end of this parliamentary session.

It was agreed that the committee postpone further consideration of Bill S-203 until the Senate resumes sitting in September following the summer adjournment, on division.

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

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,  
Maxwell Hollins  
Clerk of the Committee*

(fin de la captivité des baleines et des dauphins). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 10 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité étudie un projet de rapport.

Il est convenu que le comité permette la transcription de la portion à huis clos de la séance, qu'une copie soit conservée dans le bureau du greffier du comité pour que les membres présents puissent la consulter ainsi que les analystes du comité, et que la transcription soit détruite par le greffier lorsque le Sous-comité du programme et de la procédure l'autorisera à le faire, mais au plus tard à la fin de la session parlementaire.

Il est convenu avec dissidence que le comité reporte l'examen du projet de loi S-203 jusqu'à la reprise des travaux du Sénat, après l'ajournement de l'été.

À 19 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, June 8, 2017

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, to which was referred Bill S-203, An Act to amend the Criminal Code and other Acts (ending the captivity of whales and dolphins), met this day at 8:30 a.m. to give consideration to the bill.

[English]

**Mireille LaForge, Acting Clerk of the Committee:** As acting clerk of your committee, it is my duty to inform you of the unavoidable absence of the chair and deputy chair, and to preside over the election of an acting chair.

I'm ready to receive a motion to that effect. I see that Senator Enverga is nominating Senator McInnis.

**Senator Enverga:** That's right, yes.

**Ms. LaForge:** Are there any other nominations?

It is moved by the Honourable Senator Enverga that the Honourable Senator McInnis do take the chair of this committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. LaForge:** I declare the motion carried. I invite Honourable Senator McInnis to take the chair.

**Senator Thomas J. McInnis** (*Acting Chair*) in the chair.

**The Acting Chair:** The chair is not available today and in fact it is important as to where he is. Today being World Oceans Day, he is at a conference on the oceans and we will be interested in hearing his report following that.

I was listening this morning to the news. I don't have the hookup for you, but it's interesting that they have a submersible going down at least a kilometre in the ocean between Nova Scotia and Maine. You actually go in and see that particular part of the ocean. They are showing the corals and all that type of thing.

He is putting some time in there, and I think that's a very good thing to do.

The meeting has been called to order, but I will bring it to order. I want, first of all, to invite the senators to introduce themselves, starting on my left.

**Senator Gold:** Marc Gold from Quebec.

[Translation]

**Senator Forest:** Éric Forest, from the Gulf region of Quebec.

[English]

**Senator Enverga:** Tobias Enverga from Ontario.

**Senator Plett:** Don Plett, Manitoba.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2017

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, auquel a été renvoyé le projet de loi S-203, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois (fin de la captivité des baleines et des dauphins), se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, pour en faire l'examen.

[Traduction]

**Mireille LaForge, greffière suppléante du comité :** En tant que greffière suppléante du comité, j'ai le devoir de vous informer de l'absence inévitable du président et de la vice-présidente, et de procéder à l'élection d'un président suppléant.

Je suis prête à recevoir les motions à cet effet. Je vois que le sénateur Enverga propose la nomination du sénateur McInnis.

**Le sénateur Enverga :** En effet, oui.

**Mme LaForge :** Y a-t-il d'autres propositions?

Le sénateur Enverga propose que le sénateur McInnis préside le comité.

Vous plaît-il, madame et messieurs, d'adopter la motion?

**Des voix :** Oui.

**Mme LaForge :** Je déclare la motion adoptée. J'invite le sénateur McInnis à occuper le fauteuil.

**Le sénateur Thomas J. McInnis** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant :** Le président n'est pas ici aujourd'hui, et c'est en fait important compte tenu de l'endroit où il se trouve. C'est la Journée mondiale des océans, et il participe à une conférence sur les océans. Il sera intéressant d'entendre son rapport.

J'écoutais les nouvelles ce matin. Je ne peux pas me raccorder au réseau pour vous, mais il est intéressant de signaler qu'il y a un sous-marin à au moins un kilomètre de profondeur entre la Nouvelle-Écosse et le Maine. On peut voir cette partie de l'océan, les coraux et ce genre de choses.

Il y consacre du temps, et je crois que c'est une très bonne chose.

La séance est commencée, mais je vais tout de même la déclarer ouverte. Je veux tout d'abord inviter les sénateurs à se présenter, en commençant par ma gauche.

**Le sénateur Gold :** Marc Gold, du Québec.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Éric Forest, de la région du Golfe, Québec.

[Traduction]

**Le sénateur Enverga :** Tobias Enverga, de l'Ontario.

**Le sénateur Plett :** Don Plett, du Manitoba.

**Senator Watt:** Charlie Watt from Nunavik.

**The Acting Chair:** As mentioned, my name is Tom McInnis. The committee is continuing its examination of Bill S-203, An Act to amend the Criminal Code and other Acts (ending the captivity of whales and dolphins).

This morning, we are pleased to have with us some guests from three different departments of the federal government. We have Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice; Adam Burns, A/Director General, Fisheries Resource Management, Fisheries and Oceans Canada; and Basile van Havre, Director General, Domestic and International Biodiversity Policy, Canadian Wildlife Service, Environment and Climate Change Canada.

On behalf of all of the members of the committee I thank you for being here. I understand you do not have written remarks because you have been here before. You have absolutely nothing to say, but you will in a moment when the senators have at you.

The floor is open. I normally go to the critic of the bill, and we're going to go to Senator Plett.

**Senator Plett:** Thank you, chair. I was obviously caught off guard a bit. I was hoping I would hear comments that I could ask questions about.

Let me do this: We've had testimony here that this particular piece of legislation could have a very significant impact on the Inuit and indigenous communities, up to the tune of \$400,000 to a half a million dollars a year because of the harvesting of different parts of animals in the sea. Also we've heard that there has not been any consultation with them in as far as what impact that could have on them.

That is my first question. I'll leave it at that, chair. I'll have one more question after that. I don't know who wants to handle that question.

**Adam Burns, A/Director General, Fisheries Resource Management, Fisheries and Oceans Canada:** It is in terms of confirming that we have not consulted with indigenous communities.

**Senator Plett:** Yes, confirming that and explaining to me what impact it could have on the Inuit and indigenous communities.

**Mr. Burns:** In terms of whether the department has consulted on Bill S-203 in any manner, I can confirm that we have not.

**Senator Plett:** You have not.

**Mr. Burns:** Correct.

In terms of the potential impact, I think the issue would be around the provisions of banning the import/export contained in the amendments to the legislation. It appears that could have an

**Le sénateur Watt :** Charlie Watt, du Nunavik.

**Le président suppléant :** Comme on l'a mentionné, je m'appelle Tom McInnis. Le comité poursuit son examen du projet de loi S-203, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois (fin de la captivité des baleines et des dauphins).

Ce matin, nous sommes heureux d'avoir parmi nous des invités de trois ministères fédéraux. Nous accueillons Joanne Klineberg, avocate-conseil à la Section de la politique en matière de droit pénal du ministère de la Justice; Adam Burns, directeur général intérimaire de la Gestion des ressources halieutiques, à Pêches et Océans Canada; et Basile van Havre, directeur général, Politique de biodiversité domestique et internationale, Service canadien de la faune, à Environnement et Changement climatique Canada.

Au nom de tous les membres du comité, je vous remercie d'être ici. J'ai cru comprendre que vous n'avez pas préparé de déclarations étant donné que vous avez déjà comparu. Vous n'avez absolument rien à dire, mais ce ne sera plus le cas lorsque les sénateurs vous poseront des questions.

Le débat est ouvert. Je commence normalement par le sénateur qui agit à titre de porte-parole pour le projet de loi. Nous allons donc entendre le sénateur Plett.

**Le sénateur Plett :** Merci, monsieur le président. De toute évidence, je suis un peu pris au dépourvu. J'espérais entendre des observations sur lesquelles j'aurais pu poser des questions.

Voici comment je me vais m'y prendre. Des témoins nous ont dit que cette mesure législative pourrait avoir des répercussions considérables sur les communautés inuites et autochtones, à savoir des pertes de 400 000 \$ à un demi-million de dollars par année compte tenu de la chasse et de la pêche d'animaux marins. On nous a également dit qu'elles n'ont pas été consultées au sujet des éventuelles répercussions de la mesure. Qu'en pensez-vous?

C'est ma première question. Je vais m'en tenir à cela, monsieur le président. J'en aurai une autre par la suite. Je ne sais pas qui veut y répondre.

**Adam Burns, directeur général, Gestion des ressources halieutiques, Pêches et Océans Canada :** Vous voulez confirmer si les communautés autochtones ont été consultées.

**Le sénateur Plett :** Oui, confirmez-le et expliquez-moi quelle incidence cette mesure pourrait avoir sur les communautés inuites et autochtones.

**M. Burns :** Pour ce qui est de déterminer si le ministère a mené d'une certaine façon des consultations sur le projet de loi S-203, je peux vous confirmer que nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Plett :** Vous ne l'avez pas fait.

**M. Burns :** En effet.

À propos des répercussions possibles, je pense qu'elles seraient attribuables aux dispositions sur l'interdiction des importations et des exportations qui se trouvent dans les amendements. Il semble

impact on the ability of Inuit to export products outside of Canada, which they currently do. Therefore there is potential for an impact on them as a result of that prohibition.

**Senator Plett:** “Appears.” Either it does or it does not. Can they legally import/export if this bill passes or can they not?

**Mr. Burns:** I’m not a lawyer so I can’t confirm the interpretation. I can state that on the surface that it appears the intent is to prevent that export. If that were to occur, it would have an impact on Inuit who currently do undertake that type of activity.

**Senator Plett:** Do you have any figures as to what the impact would be?

**Mr. Burns:** DFO doesn’t track export dollars so I can’t confirm the exact amount. Nor could I confirm whether they would be able to find other markets for these products elsewhere, but we do know the potential for that impact as a result of the provisions in the bill.

**Senator Plett:** Ms. Klineberg, do you see any issues with this legislation constitutionally? Do you know the legal impact this would have on the indigenous communities? In your opinion, is this entirely constitutional if we were to pass this legislation?

**Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice:** It’s my understanding that any potential impact with respect to indigenous communities would come from amendments to the acts other than the Criminal Code. Unfortunately, I’m not really in a position to speak to any of those impacts. I can’t readily see an impact in terms of the amendments under the Criminal Code, which all deal with cetaceans in captivity. If something specific has been raised with respect to that, then I would certainly be happy to answer a more specific question.

In terms of any other constitutional or legal issues, we’re not really at liberty to disclose legal advice, the Department of Justice and the advice that it gives. I can say as a general matter we can certainly confirm a basic understanding. Again, unfortunately, I’m really only in a position to speak primarily to the amendments to the Criminal Code.

If the purpose is to suppress what is considered to be animal cruelty and if there is a valid scientific justification for thinking that these amendments will serve that purpose, then it’s quite likely it would be constitutional as criminal law. That said, as I think I testified to when I was here a few months ago, the constitutional jurisdiction and the regulation of the management of animals is extremely complex. There is a lot of overlapping jurisdiction. It is also important to know that in the jurisdiction that perhaps matters the most, which is Ontario, the Ontario

qu’elles pourraient avoir une incidence sur la capacité des Inuits à exporter des produits à l’extérieur du Canada, comme ils le font actuellement. Par conséquent, il est possible que cette mesure législative ait des répercussions sur eux à cause de cette interdiction.

**Le sénateur Plett :** Vous avez dit : « Il semble ». Soit qu’il y a une incidence, soit qu’il n’y en a pas. Pourront-ils légalement importer et exporter si ce projet de loi est adopté?

**M. Burns :** Je ne suis pas avocat, et je ne peux donc pas confirmer l’interprétation. Je peux dire qu’à première vue, il semble que l’objectif soit de prévenir ces exportations. Si c’était le cas, le projet de loi aurait une incidence sur les Inuits qui pratiquent actuellement ce genre d’activités.

**Le sénateur Plett :** Avez-vous des chiffres qui montrent en quoi consisteraient ces répercussions?

**M. Burns :** Le MPO ne fait pas de suivi des revenus d’exportation, et je ne peux donc pas confirmer le montant exact. Je ne peux pas plus affirmer s’ils seraient en mesure de trouver ailleurs d’autres marchés pour écouler ces produits, mais nous savons que ces répercussions sont possibles compte tenu des dispositions du projet de loi.

**Le sénateur Plett :** Maître Klineberg, à votre avis, quels problèmes cette mesure législative pourrait-elle causer sur le plan constitutionnel? Savez-vous quelles seront ses répercussions juridiques sur les communautés autochtones? Selon vous, l’adoption de cette mesure législative serait-elle entièrement constitutionnelle?

**Joanne Klineberg, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice :** Sauf erreur, les répercussions possibles découleraient des modifications apportées aux lois plutôt qu’au Code criminel. Malheureusement, je ne suis pas vraiment en mesure de vous parler de ces répercussions. Je n’arrive pas à voir facilement une incidence attribuable aux modifications apportées au Code criminel, qui portent toutes sur les cétacés en captivité. Si un point précis a été soulevé à ce sujet, je serais certainement heureuse de vous fournir une réponse plus précise.

En ce qui a trait aux autres problèmes constitutionnels ou juridiques, nous ne sommes pas vraiment libres de dévoiler les conseils juridiques du ministère de la Justice. Je peux dire que de façon générale, nous pouvons certainement confirmer des notions de base. Malheureusement, une fois de plus, je peux vraiment juste parler essentiellement des modifications au Code criminel.

Si le but est d’éliminer ce qui est considéré comme de la cruauté envers les animaux et si des données scientifiques valables permettent de croire que c’est l’objectif de ces modifications, il est alors fort probable que ce serait constitutionnel en matière de droit pénal. Cela dit, comme je crois l’avoir mentionné la dernière fois que j’ai témoigné ici il y a quelques mois, la compétence constitutionnelle et la réglementation de la gestion des animaux sont des questions très complexes. Il y a un chevauchement considérable de compétences. Il est également important de savoir

government does have legislation specifically dealing with the welfare of animals, including marine animals which include cetaceans that are in captivity.

I think you heard a lot about the recent Ontario legislation. If the Criminal Code amendments in this bill pass, they would be in conflict with the Ontario legislation, which prohibits only the keeping in captivity of orcas and not other types of cetaceans. A conflict doesn't necessarily mean that the federal law would be unconstitutional. In fact, the federal law would probably prevail over the provincial law.

These are just general considerations about the constitutional dimensions that I can share with you.

**Senator Plett:** Am I reading into that, that you don't think this particular piece of legislation is necessary since Ontario has fairly stringent laws and this is dealing mostly, although not entirely, with Ontario?

**Ms. Klineberg:** I'm really not in a position to answer that question, Senator Plett, unfortunately.

**Senator Plett:** Chair, we took grade strides in bringing people back again so we could get some answers that we're still not going to get today. Maybe we should look at bringing someone in at some point that will be able to answer our questions. I'll leave it at that for now.

**Senator Gold:** Good morning; welcome back. I fully appreciate that this is a private member's bill and that you are in different departments. I'll ask you one question and then follow up, if I may.

To what degree, if at all, are any of you able to give an opinion as to the desirability of this bill from your particular perspective? I'll respect whatever answers you give me, but given that it is a private member's bill we are keen to know what is the position of the government and the relevant government department. If any of you could help us with that, we would be grateful.

**Mr. Burns:** I can start. First, as public servants, we don't have the authority to speak as to what the minister, the cabinet and the government have as an opinion on this.

With respect specifically to the provisions related to the Fisheries Act and to the overall objective of ending the captivity of whales and dolphins, as we have previously noted with respect to DFO's regulatory policy framework, while the minister does have the authority to issue a licence for the public display of any aquatic species, including whales and dolphins, that has not occurred since the early 1990s.

que dans la province qui compte peut-être le plus, c'est-à-dire l'Ontario, le gouvernement a une loi qui porte précisément sur le bien-être des animaux, y compris les mammifères marins, ce qui englobe les cétacés en captivité.

Je pense que vous avez beaucoup entendu parler de la récente loi ontarienne. Si les modifications au Code criminel contenues dans ce projet de loi sont adoptées, elles entreraient en conflit avec la loi ontarienne, qui interdit seulement la garde en captivité d'épaulards, pas la garde d'autres espèces de cétacé. Un conflit ne signifie pas nécessairement que la loi fédérale serait anticonstitutionnelle. En fait, la loi fédérale aurait probablement préséance sur la loi provinciale.

Ce ne sont là que des considérations générales concernant l'aspect constitutionnel.

**Le sénateur Plett :** Ce que je comprends, c'est que vous ne pensez pas que cette mesure législative est nécessaire étant donné que l'Ontario a des lois plutôt rigoureuses et qu'il est surtout question de cette province, quoique pas uniquement?

**Mme Klineberg :** Je ne peux vraiment pas répondre à cette question, sénateur Plett, malheureusement.

**Le sénateur Plett :** Monsieur le président, nous avons déployé de grands efforts pour faire revenir des témoins afin d'obtenir des réponses que nous n'obtiendrons toujours pas aujourd'hui. Nous pourrions peut-être envisager de faire éventuellement venir quelqu'un qui sera en mesure de répondre à nos questions. Je vais m'en tenir à cela pour l'instant.

**Le sénateur Gold :** Bonjour; je vous souhaite de nouveau la bienvenue. Je comprends parfaitement que c'est un projet de loi d'initiative parlementaire et que vous ne venez pas du même ministère. Je vais vous poser une question et je poursuivrai dans la même veine par la suite, si c'est possible.

Dans quelle mesure, pourvu que ce soit possible, l'un de vous peut exprimer une opinion sur le bien-fondé de ce projet de loi? Je vais respecter les réponses que vous me donnerez, quelles qu'elles soient, mais comme c'est un projet de loi d'initiative parlementaire, nous tenons à connaître la position du gouvernement et du ministère concerné. Si l'un de vous peut nous aider, nous vous en serions reconnaissants.

**M. Burns :** Je peux commencer. Tout d'abord, en tant que fonctionnaires, nous ne sommes pas autorisés à parler du point de vue du ministre, du cabinet et du gouvernement à ce sujet.

En ce qui a trait plus précisément aux dispositions relatives à la Loi sur les pêches et à l'objectif général qui consiste à mettre fin à la captivité des baleines et des dauphins, comme nous l'avons déjà indiqué concernant le cadre réglementaire et stratégique du MPO, même si le ministre a le pouvoir de délivrer un permis en vue de représentations publiques d'espèces aquatiques, y compris les baleines et les dauphins, cela ne s'est pas fait depuis le début des années 1990.

From DFO's perspective, we don't authorize the capture of whales and dolphins for public display and haven't now for over 20 years. That speaks to our current policy stance related to the capture of these animals from Canadian waters, which is the area of our primary focus.

**Senator Gold:** Are you in a position to provide us with the rationale behind the 20-year failure to issue such permits?

**Mr. Burns:** I'm not in terms of what the decision of the minister at the time was based on other than to say that policy was put in place about 20 years ago and there have been no efforts, attempts, or any sort of movement away from that policy. It's a policy that has remained in place since then.

**Ms. Klineberg:** I'm happy to share a few more additional considerations that the Department of Justice generally applies when we're looking to criminal legislation, which I hope will be helpful to you.

The important thing to know about criminal law is that it tends to be general in nature. Criminal law is about setting down a basic minimum moral code for all society. It strives to do that by setting down rules that are specific enough so that we know when they are being breached and can be enforced but are general enough, because morality is general in nature, that we can describe what is wrong in a general way.

The Criminal Code does have animal cruelty offences. They are not specific as to certain types of animals. One rule: "Thou shall not cause unnecessary pain, suffering or injury to any animal." This is consistent with the way of the rest of criminal law works. We don't have different offences for assaults on different classes of people, generally speaking. We don't have offences for different frauds on different people. We have one description of what wrongdoing is and it applies generally across the board.

This might give you some understanding of why it's difficult for the Department of Justice to opine on this legislation. We have no expertise in cetaceans, what are the social needs of cetaceans and what are the needs with respect to the water and the materials in tanks that they are kept in. That's very specialized knowledge. In one sense, that's the kind of information and kind of subject that fall outside of what is already captured in the criminal law, which is more general in nature and sets down more general tests.

If the criminal law becomes overly specific and overly particularized, we try to think what it will look like five years or ten years from now. This is a policy question. It's not a constitutional question. Is the criminal law the right place to set down specific rules dealing with specific types of animals in

Au MPO, nous n'autorisons pas la capture de baleines et de dauphins en vue de représentations publiques, et c'est ainsi depuis plus de 20 ans. Cela témoigne de notre prise de position concernant la capture de ces animaux dans les eaux canadiennes, qui est la principale zone sur laquelle nous nous concentrons.

**Le sénateur Gold :** Êtes-vous en mesure de nous faire part de la raison pour laquelle aucun permis n'a été remis au cours des 20 dernières années?

**M. Burns :** Je ne suis pas en mesure de vous parler de la décision prise à l'époque par le ministre, sauf pour dire que la politique remonte à il y a environ 20 ans et qu'il n'y a eu aucun effort ni aucune tentative afin de s'en écarter. Elle est demeurée inchangée.

**Mme Klineberg :** Je suis heureuse de vous faire part de quelques autres considérations auxquelles se livre généralement le ministère de la Justice au moment d'examiner les lois pénales. J'espère qu'elles vous seront utiles.

La chose importante à savoir à propos du droit pénal, c'est qu'il a tendance à être d'ordre général. Le droit pénal consiste à établir un code d'exigences morales minimales de base pour l'ensemble de la société. C'est ce qu'on s'évertue à faire en adoptant des règles suffisamment précises pour reconnaître leur non-respect et pour assurer leur application, tout en étant assez générale — la moralité est de nature générale — pour que nous puissions décrire globalement ce qui est répréhensible.

Le Code criminel punit la cruauté envers les animaux, mais les infractions prévues ne portent pas sur des espèces animales précises. Il y a une règle qui interdit de causer, sans que ce soit nécessaire, une douleur, une souffrance ou une blessure à un animal. C'est conforme à la façon dont fonctionne le reste du droit criminel. Nous n'avons pas d'infractions distinctes pour les voies de fait contre différentes catégories de personnes, en général. Nous n'avons pas plus d'infractions associées aux différentes formes de fraude. Nous avons une description de ce qui constitue un acte répréhensible, et cette description s'applique habituellement de façon générale.

Ces explications vous aideront peut-être à comprendre pourquoi il est difficile pour le ministère de la Justice de se prononcer sur cette mesure législative. Nous ne sommes pas des spécialistes des cétacés, de leurs besoins sociaux et de leurs besoins relativement à l'eau et à l'équipement dans les réservoirs dans lesquels ils se trouvent. Il s'agit là de connaissances très spécialisées. D'une certaine façon, c'est le genre d'information et de sujet qui échappent à ce qui est déjà prévu dans le droit pénal, qui est d'ordre plus général et qui comprend des critères plus généraux.

Nous essayons de penser à ce à quoi ressemblerait le droit pénal dans 5 ou 10 ans s'il devenait trop précis et trop détaillé. C'est une question de politique. Ce n'est pas une question constitutionnelle. Le droit pénal est-il le bon endroit pour établir des règles précises visant des espèces animales distinctes gardées

specific circumstances held by specific people? These are some of the policy considerations that we would apply in advising the government.

**Senator Gold:** The Criminal Code, for example in law concerning mischief, distinguishes between mischief against property and particularly distinguishes between different kinds of property. Certain offences are more serious than others. The motivation behind the commission of mischief also matters.

Were Parliament to decide, through this bill, that there is a basis upon which to single out cetaceans for captivity, do I understand the criminal law correctly that it would likely be considered a reasonable basis upon which to conclude the criminal power has been engaged? In other words, if Parliament passes this law on the premise that keeping cetaceans in captivity causes harm to them, would that not be a reasonable invocation of the criminal power under the Constitution?

**Ms. Klineberg:** I think it would take more than merely the premise as in the idea of it, but there would have to be some confidence there was scientific grounding to the proposition that the mere fact of captivity is cruel to cetaceans. If that were so, it's entirely possible it would be valid criminal law from a constitutional point of view, yes.

**Basile van Havre, Director General, Domestic and International Biodiversity Policy, Canadian Wildlife Service, Environment and Climate Change Canada:** From Environment and Climate Change Canada perspective, as you heard me last time, our concern is about conservation of species in the wild. When it comes to trade we feel that WAPPRIITA is what we need to ensure we can meet our mandate.

**Senator Gold:** On a second round perhaps I'll have some other questions.

**Senator Watt:** Coming back to the issue raised by the first questioner on whether Bill S-203 would have an impact on the activities of the Inuit, one thing I know is that the beluga, for example in terms of byproducts, isn't being marketed out either internally or internationally, at least to my knowledge.

However, when it comes down to the narwhal tusk, that is something Inuit in the North very much enjoy by way of marketing it either internally or internationally. That is very important to them. At this point, I'm not entirely sure whether a piece of narwhal tusk that is marketed out would be prevented or considered criminal in this bill. That's one issue that I would like to know.

Another aspect is livestock being taken. To my knowledge, I don't think that has taken place. It was a sort of practice at one point in Churchill, Manitoba, by the Inuit who were able to harvest them in the water and in the wild. I don't think that

par certaines personnes dans des conditions précises? Il s'agirait là de considérations stratégiques auxquelles nous aurions recours au moment de conseiller le gouvernement.

**Le sénateur Gold :** Dans les dispositions du Code criminel concernant les méfaits à l'égard des biens, par exemple, il y a une distinction entre les différents types de biens. Certaines infractions sont plus graves que d'autres. Le motif d'un méfait importe également.

Si le Parlement décidait, au moyen de ce projet de loi, qu'une distinction est justifiée pour les cétacés en captivité, si je comprends bien le droit pénal, il est probable que ce soit considéré comme un motif raisonnable pour affirmer que cela relève du droit criminel, n'est-ce pas? Autrement dit, si le Parlement adopte cette mesure législative en partant du principe que la garde en captivité de cétacés cause du tort à ces animaux, ne s'agirait-il pas d'un motif raisonnable pour invoquer le droit criminel en vertu de la Constitution?

**Mme Klineberg :** Je pense qu'il faudrait plus que le simple principe pour appuyer l'idée, mais il faudrait avoir l'assurance, dans une certaine mesure, que l'idée selon laquelle le simple fait de garder des cétacés en captivité est cruel repose sur des bases scientifiques. Si c'était le cas, il est parfaitement possible que cette loi pénale soit valide d'un point de vue constitutionnel, en effet.

**Basile van Havre, directeur général, Politique de biodiversité domestique et internationale, Service canadien de la faune, Environnement et Changement climatique Canada :** Du point de vue d'Environnement et Changement climatique Canada, comme je l'ai dit la dernière fois, ce qui nous préoccupe, c'est la conservation des espèces en milieu naturel. Pour ce qui est du commerce, nous pensons que la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial est ce qu'il nous faut pour être certains de pouvoir remplir notre mandat.

**Le sénateur Gold :** J'aurai peut-être d'autres questions au deuxième tour.

**Le sénateur Watt :** Pour revenir à la question soulevée par le premier intervenant quant à savoir si le projet de loi S-203 aurait des répercussions sur les activités des Inuits, je sais entre autres que, du moins à ma connaissance, aucun sous-produit du béluga, par exemple, n'est vendu au pays ou à l'étranger.

En revanche, les Inuits dans le Nord profitent beaucoup de la vente de défenses de narval ailleurs au pays et à l'étranger. C'est très important pour eux. À ce stade-ci, je ne suis pas tout à fait certain que le projet de loi interdirait la vente à l'étranger d'un morceau de défense de narval ou ferait en sorte que c'est considéré comme criminel. C'est une chose que j'aimerais savoir.

Les animaux d'élevage sont un autre aspect à considérer. À ma connaissance, je ne pense pas qu'ils s'adonnent encore à cette activité. C'était une sorte de pratique à un moment donné à Churchill, au Manitoba. Les Inuits pouvaient faire de l'élevage

practice is taking place any longer, to my knowledge. I know people who used to do that in Churchill, Manitoba, while I was in Churchill, Manitoba, back in, I would say, the early 1960s.

Unless you have new information that the practice is still taking place, I don't think it is. It would mean, then, that this bill would contradict the practice of the Inuit if they are still doing that. They would be classified as criminals if they practised what they used to do back in the early 1960s.

On those accounts, I guess I have two questions that I have already put forward. Is there anything that you can provide me with that would ease my mind in terms of this particular bill not hindering the practice of the Inuit? What is your opinion on that?

**Mr. Burns:** I think the department has previously stated to the committee with respect to indigenous export of certain byproducts that in particular clause 4 of the bill, the changes to the WAPPRITA legislation, could have an impact on that.

On your specific question of whether the narwhal tusk that is being exported is covered in the language that's here, again that's a legal interpretation that I can't provide for you, but certainly on the surface there is the possibility that would be captured by the language of this clause. That would potentially have an impact therefore on indigenous communities. If they are currently exporting the product outside of Canada, that ability would cease. I think we have previously stated that, and that interpretation would remain.

**Senator Watt:** On the livestock side, do you have any knowledge of whether the old practice that used to be practised by the Inuit in the past is still going on, to your knowledge?

**Mr. Burns:** I don't know.

**Senator Watt:** To my knowledge, I don't think it is.

**Mr. van Havre:** I regularly travel to Churchill, mostly in relation to polar bears, and this is the first time I have heard about that. I will be very interested in discussing that with you further, Senator Watt.

**Senator Watt:** Like I said, it was a long time ago, but it did not take place for a long period of time. It probably was a practice within two or three years at the time when I was around and witnessing what was happening. I know the particular families that used to do that.

Then again, just like anybody else, if they are going to be exporting the species, they still have to get permits. They have to go through the authorities to be able to move the stocks. I'm not saying that they were breaking the law before. That's not what I'm saying here. It's just that I'm one of the people who is wondering whether that practice is still taking place. To my

piscicole ou de l'élevage à l'état sauvage. Je ne pense pas qu'ils s'adonnent encore à cette activité. Je connais des gens qui le faisaient à Churchill, au Manitoba, quand j'étais là-bas, je dirais au début des années 1960.

À moins qu'on vous ait dit que les Inuits s'adonnent de nouveau à cette activité, mais je ne pense pas, cela voudrait alors dire qu'elle irait à l'encontre du projet de loi. Ils seraient considérés comme des criminels s'ils font ce qu'ils faisaient au début des années 1960.

Sur ces points, je suppose que j'ai deux questions que j'ai déjà posées. Pour m'apaiser l'esprit, pouvez-vous me dire que ce projet de loi ne porterait pas atteinte à cette pratique des Inuits? Quel est votre point de vue à ce sujet?

**M. Burns :** En ce qui a trait aux exportations autochtones de certains sous-produits, je crois que le ministère a déjà dit au comité que le projet de loi, plus particulièrement l'article 4, c'est-à-dire les modifications à la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial, pourrait avoir des répercussions à cet égard.

Pour répondre à votre question précise visant à savoir si les défenses de narval qui sont exportées sont couvertes dans le libellé, c'est encore une interprétation juridique que je ne peux pas vous fournir, mais à première vue, il serait possible que ce soit couvert par le libellé de cette disposition. Ce pourrait par conséquent avoir une incidence sur les communautés autochtones. Si le produit est actuellement exporté en dehors du Canada, cela mettrait un terme à cette capacité. Je pense que nous l'avons déjà dit, et cette interprétation serait maintenue.

**Le sénateur Watt :** En ce qui concerne les animaux d'élevage, savez-vous si l'ancienne pratique utilisée par les Inuits dans le passé est toujours utilisée?

**M. Burns :** Je ne le sais pas.

**Le sénateur Watt :** À ma connaissance, je ne pense pas.

**M. van Havre :** Je me rends régulièrement à Churchill, et mes visites sont surtout en lien avec les ours polaires, et c'est la première fois que j'entends parler de cela. Je serais très intéressé d'en discuter plus longuement avec vous, sénateur Watt.

**Le sénateur Watt :** Comme je l'ai dit, c'était il y a longtemps, mais ce n'était pas sur une longue période. C'était probablement une pratique qui a duré deux ou trois ans à l'époque et j'ai vu ce qui s'est passé. Je connais les familles qui se livraient à cette pratique.

Là encore, comme n'importe qui d'autre, si elles exportent les espèces, elles devront obtenir des permis. Elles devront le faire par l'entremise des autorités pour pouvoir acheminer les marchandises. Je ne dis pas que les gens contrevenaient à la loi dans le passé. Ce n'est pas ce que je dis. C'est seulement que je me demande si l'on se livre encore à cette pratique. À ma

knowledge, it is not. Then, if it's not, I really don't have that much to worry about as to whether this piece of law would conflict with dealing with livestock.

The fact that you brought up the subject of the possibility that the narwhal tusk could be used to criminalize the people is something we need to come to grips with. What is it? We need an answer on that. Thank you.

**The Acting Chair:** You're not able to today, but will you be able to give an answer on that?

**Ms. Klineberg:** With the greatest of respect to this committee, I work directly for the Minister of Justice. I'm not a lawyer at Justice who serves the other departments. This question is about the pieces of legislation that would be amended that are not the Criminal Code.

It would be counsel for these departments here that would be in a better position to answer that question than I am. It's simply outside of anything that I have expertise in.

**The Acting Chair:** We appreciate that.

**Senator Raine:** My concern is the impact of a total ban of any export of cetaceans in captivity in Canada. I would be interested if Mr. van Havre could comment a bit.

On potential programs put in place internationally for the survival of endangered species, I have had some communications from a research facility in Germany. They are very concerned because the belugas and the bottlenose dolphins at Marineland are part of an international program, in case they need to re-establish some of these species.

They talk about Black Sea bottlenose dolphins needing captivity breeding urgently and reintroduction into the wild natural habitat in the Black Sea to survive. They state that the numbers are dramatically declining and that the genetics of the currently captive animals in Marineland are of huge importance to the survival of species in the wild. They mention the fact that these five bottlenose dolphins in Marineland are females and that there is no male to breed with them. They see that as pretty important.

I'm just wondering if you could comment on that and how this legislation would impact on moving animals around for the survival of the species.

**Mr. van Havre:** I will make some general remarks in terms of the importance of captive breeding for species survival. I will turn to my colleagues from Fisheries for some specifics on marine species if that's agreeable.

Generally speaking, the world community on conservation is using captive breeding in specific circumstances when there is a collapse of a species, and we do exchange between countries. As

connaissance, ce n'est pas le cas. Je n'ai donc pas à m'inquiéter de savoir si cette loi serait contradictoire pour gérer le bétail.

Le fait que vous ayez soulevé la possibilité que les défenses de narval puissent être utilisées pour criminaliser les gens est quelque chose que nous devons régler. Pourquoi? Nous avons besoin d'une réponse. Merci.

**Le président suppléant :** Vous ne pourrez probablement pas fournir une réponse aujourd'hui, mais pourrez-vous en fournir une?

**Mme Klineberg :** Avec tout le respect que j'ai pour le comité, je travaille directement avec la ministre de la Justice. Je ne suis pas une avocate qui travaille pour les autres ministères. Cette question porte sur les mesures législatives qui seraient modifiées et qui ne figurent pas dans le Code criminel.

Le conseiller juridique de ces ministères serait mieux placé que moi pour répondre à cette question. C'est tout simplement en dehors de mon champ d'expertise.

**Le président suppléant :** Nous comprenons.

**La sénatrice Raine :** Ce qui me préoccupe, c'est l'incidence d'une interdiction complète de l'exportation de cétacés en captivité au Canada. Je me demande si M. van Havre pourrait faire quelques observations à ce sujet.

En ce qui concerne les programmes éventuels mis en place à l'échelle internationale pour assurer la survie des espèces en péril, j'ai eu quelques communications avec un établissement de recherche en Allemagne. Les chercheurs sont très inquiets, car les bélugas et les dauphins à gros nez à Marineland font partie d'un programme international, au cas où il faudrait rétablir quelques-unes de ces espèces.

Ils parlent des dauphins à gros nez de la mer Noire qu'il faut reproduire avec des animaux en captivité de façon urgente et qui doivent être réintroduits dans l'habitat naturel de la mer Noire pour assurer la survie de l'espèce. Ils affirment que les chiffres baissent de façon radicale et que la génétique des animaux actuellement captifs à Marineland est extrêmement importante pour la survie des espèces dans la nature. Ils mentionnent que ces cinq dauphins à gros nez à Marineland sont des femelles et qu'il n'y a aucun mâle pour assurer la reproduction. Ils estiment que c'est très important.

Je me demande seulement si vous pourriez faire quelques remarques à ce sujet et expliquer comment cette mesure législative aurait une incidence sur les animaux et sur la survie des espèces.

**M. van Havre :** Je vais faire quelques observations générales sur l'importance de la reproduction en captivité pour la survie des espèces. Je laisserai ensuite le soin à mes collègues du ministère des Pêches de vous fournir des détails sur les espèces marines, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

De façon générale, la communauté mondiale de la conservation utilise la reproduction en captivité dans certaines situations précises lorsqu'il y a une baisse marquée chez une espèce, et nous

an example, the reintroduction of the black-footed ferrets in the Prairies was based on individuals coming from the U.S. side. They breed in captivity and we release them in the wild. That is a well-recognized tool for reintroduction when there is disappearance of a species.

There is exchange. In terms of international exchange, it really depends on the circumstance of each species and each ecosystem. I'll turn to Mr. Burns, who will be able to give you some remarks on specific marine species. My area of expertise is on the terrestrial and avian side.

**Mr. Burns:** I don't really have a particular knowledge around the particular case of restocking of that particular body of water. I work on the fisheries management side. I'm not a scientist, so I'm not aware of whether or not there is scientific literature related to the effectiveness of captive breeding for restocking purposes.

I can say, though, that the particular amendment to the Fisheries Act in this legislation would remove the minister's authority to issue a permit for the movement of a marine mammal, except for cases where that marine mammal was injured or in distress. The particular circumstance you were talking about, whether it's removing one of the females from Marineland or bringing in a male to Marineland, wouldn't be able to occur in the context of this legislation.

**Senator Raine:** I have a supplementary question for Mr. van Havre. Do you think it's wise for us to put in place legislation that would block scientific endeavours to ensure the survival of the species when it looks like we have enough laws in place to protect and have best practices for our captive cetaceans?

It seems like we are closing a door that we should leave open.

**Mr. van Havre:** It is not my place to advise you on what is wise or unwise. What I can tell you is that the use of captive breeding is an essential tool in the toolbox of wildlife managers.

**Senator Raine:** Whether it's mammals or cetaceans, it is the same principle.

**Mr. van Havre:** It is the same principle across all of the orders: avian, terrestrial or marine.

**Senator Enverga:** Thanks to the expert witnesses for coming here today. I assume you have read Bill S-203, which contains three main clauses on captivity, breeding and possession.

I want to get your opinion on what your idea is regarding the breeding or impregnating of cetaceans. Is it natural or does it include artificial insemination and those kinds of things? What are your ideas about that?

**Ms. Klineberg:** I heard the testimony from, I think it was Marineland. They were asked if they had a breeding program. My recollection of the answer they gave was that they don't take any

faisons des échanges entre pays. Par exemple, la réintroduction du putois d'Amérique dans les Prairies est due à un échange avec les États-Unis. Ils se reproduisent en captivité puis ils sont libérés dans la nature. C'est un outil bien connu pour réintroduire des animaux lorsqu'une espèce est en voie de disparition.

Il y a des échanges. En ce qui concerne les échanges internationaux, cela dépend de chaque espèce et de chaque écosystème. Je vais céder la parole à M. Burns, qui pourra vous parler d'espèces marines précises. Je me spécialise dans les espèces terrestres et aviaires.

**M. Burns :** Je ne suis pas au courant de ce cas précis de repeuplement de cette espèce dans ce plan d'eau. Je travaille en gestion des pêches. Je ne suis pas un scientifique, alors je ne sais pas s'il y a des articles scientifiques sur l'efficacité de la reproduction en captivité à des fins de repeuplement.

Je peux dire cependant que la modification à la Loi sur les pêches éliminerait le pouvoir du ministre de délivrer un permis pour déplacer un mammifère marin, sauf dans les cas où le mammifère est blessé ou en danger. Le cas particulier que vous avez mentionné, que ce soit de retirer l'une des femelles ou d'accueillir un mâle à Marineland, ne serait pas possible en vertu de cette loi.

**La sénatrice Raine :** J'ai une question complémentaire pour M. van Havre. Pensez-vous qu'il est judicieux de mettre en place une loi qui bloquerait des projets scientifiques pour assurer la survie des espèces alors que nous semblons avoir suffisamment de lois en place pour protéger et avoir les meilleures pratiques exemplaires pour nos cétacés en captivité?

Nous semblons fermer une porte que nous devrions garder ouverte.

**M. van Havre :** Il ne m'appartient pas de vous dire ce qui est judicieux ou non. Ce que je peux vous dire, c'est que l'utilisation de la reproduction en captivité est un outil essentiel dans la boîte à outils des gestionnaires de la faune.

**La sénatrice Raine :** Qu'il soit question de mammifères ou de cétacés, c'est le même principe.

**M. van Havre :** C'est le même principe pour toutes les espèces : aviaires, terrestres ou marines.

**Le sénateur Enverga :** Merci aux experts d'être ici aujourd'hui. Je présume que vous avez lu le projet de loi S-203, qui renferme trois dispositions principales sur la captivité, la reproduction et la possession.

Je veux savoir ce que vous pensez de la reproduction ou de la fécondation des cétacés. Est-ce naturel ou procède-t-on à l'insémination artificielle et à ce genre de mesures? Quelles sont vos idées à ce sujet?

**Mme Klineberg :** J'ai entendu le témoignage des représentants de Marineland, je crois. On leur a demandé s'ils avaient un programme de reproduction. Si je me rappelle bien de la réponse

activities whatsoever to cause or assist the belugas in captivity to breed with each other. All of the breeding that takes place was completely natural. I assume that's where your question is coming from.

The criminal law is concerned with human actions. It describes human conduct, so that a human being can be held accountable for doing something that the law says they're not allowed to do. When I interpret breeding or impregnating a cetacean through the lens of interpreting the criminal law, to me there would have to be some human agency or some human activity, because that's what the criminal law aims to prevent. It aims to stop people from doing things that society says we don't want you doing.

Also, there is an interpretation principle that the criminal law is to be interpreted narrowly or strictly, and in favour of an accused when there's a question about the scope of how far things go. I would have a hard time accepting that animals in captivity breeding on their own, without there being any sort of human intervention at all, would qualify as a person who breeds or impregnates. To me, I think there would have to be some human agency involved in the impregnation of the animals.

**Senator Enverga:** Does putting a male and female together constitute a human intervention?

**Ms. Klineberg:** In that particular case it would depend on what was the intention behind putting them together. If the routine is you have 50 of them altogether and then a choice is made one day to put a male and female in one chamber away from all of the others, one might wonder why that was done and if that was done for the purpose of giving the opportunity for them to breed. That might be the sort of human activity that could engage liability.

**Senator Enverga:** Would you say it's actually a slippery slope, because you will never know what will happen when you put two opposite sexes together?

**Ms. Klineberg:** Yes, we would call those proof problems. If you could imagine forward in time to an actual criminal prosecution where the Crown would have to prove that the accused had done something to facilitate impregnation or breeding, it might be difficult to prove. Whether something is difficult to prove is not the same as whether it is illegal. There would be issues.

**Senator Enverga:** Would there be constitutional issues? If you were prosecuting someone because of natural behaviour, that would be really hard, right?

**Ms. Klineberg:** That's exactly why the criminal law can only punish people for something they have done. It can't punish you because animals in your possession have done something in the absence of some relationship between what you've done and what they've done.

There would have to be some human agency involved in the impregnation, as a criminal law question.

**Senator Enverga:** Would you say this needs more study? Don't you think the law would need more detail to make more effective the way they intend it to be?

qu'ils ont donnée, ils n'acceptent aucune activité qui permettrait ou faciliterait la reproduction des bélugas en captivité. Toutes les activités de reproduction se font naturellement. Je présume que c'est la raison pour laquelle vous posez la question.

Le droit pénal porte sur les actions humaines. Il décrit les comportements humains de manière à ce que l'être humain puisse être tenu responsable d'actes interdits par la loi. Quand j'interprète la reproduction ou la fécondation d'un cétacé en tenant compte du droit pénal, j'estime qu'il faudrait la participation d'un organisme ou d'une personne, car c'est ce que le droit pénal vise à prévenir. Il vise à empêcher les gens de commettre des actes que la société ne veut pas qu'ils commettent.

De plus, il y a un principe d'interprétation selon lequel le droit pénal doit être interprété de façon étroite ou stricte, en faveur de l'accusé lorsqu'il est question de la portée des actes. J'aurais du mal à accepter que des animaux en captivité qui se reproduisent, sans aucune intervention humaine, puissent être considérés comme étant des êtres humains qui participent à la reproduction d'une espèce. Je pense qu'il faut une intervention humaine dans la fécondation des animaux.

**Le sénateur Enverga :** Est-ce une intervention humaine si l'on réunit un mâle et une femelle?

**Mme Klineberg :** Dans ce cas particulier, cela dépendrait de l'intention. Si vous avez 50 cétacés ensemble et que vous décidez de placer un mâle et une femelle dans un enclos séparé, on pourrait se demander pourquoi vous avez fait ce choix et si vous l'avez fait dans le but qu'ils se reproduisent. Ce serait le genre d'intervention dont vous pourriez devoir assumer des responsabilités.

**Le sénateur Enverga :** Est-ce une pente glissante, d'après vous, car vous ne saurez jamais ce qui se passera lorsque vous placez deux animaux de sexe opposé dans un même endroit?

**Mme Klineberg :** Oui, il faudrait le prouver. Si vous pouvez vous imaginer un cas où la Couronne devrait prouver que l'accusé a fait quelque chose pour faciliter la fécondation ou la reproduction, ce serait difficile. La question de savoir si c'est difficile à prouver n'est pas la même question de savoir si c'est illégal. Il y aurait des problèmes.

**Le sénateur Enverga :** Y aurait-il des questions constitutionnelles? Si vous poursuiviez quelqu'un en raison d'un comportement naturel, ce serait très difficile, n'est-ce pas?

**Mme Klineberg :** C'est exactement la raison pour laquelle le droit pénal peut seulement punir les gens pour un acte qu'ils ont commis. Il ne peut pas vous punir pour quelque chose que vos animaux ont fait si on ne peut pas établir un lien entre ce que vous avez fait et ce qu'ils ont fait.

Il faudrait qu'il y ait eu une participation humaine dans la fécondation, en vertu du droit pénal.

**Le sénateur Enverga :** D'après vous, cette question devrait-elle être étudiée davantage? La loi devrait-elle être plus détaillée pour que ce soit plus efficace?

**Ms. Klineberg:** It has always been my view that more clarity is better than less clarity. I've described what I think would flow from a normal criminal law approach to these particular questions, but if this committee saw fit you could always include an interpretive clause that says, "for greater certainty, breeding or impregnating means or requires." I'm not going to speculate on what that would look like, but more clarity is better than less clarity.

**Senator Enverga:** Are you saying this has less clarity?

**Ms. Klineberg:** Not to me, specifically, but that's because I look at everything through the criminal law lens. To the general public, it might not be as well understood.

[Translation]

**Senator Forest:** Thank you for appearing before us. The various witnesses differ substantially in their positions. The waters can be murky and we do not know which way to turn. During the evidence we heard, I asked those who vigorously defend Bill S-203 whether it is an acceptable compromise to prohibit the capture of individual animals in the wild for the purposes of performance, as Marineland and the Vancouver Aquarium do. As I recall, I was told that might be an acceptable compromise.

On the other hand, you are saying that for nearly 20 years the department has not authorized the capture of animals for those purposes. If the bill included an amendment that would prohibit the capture of animals for performance purposes and so forth — which has been the practice for 20 years —, do you think that would bring people of different views together so we would simply be recording in writing a practice that has in fact existed for 20 years now?

**Mr. Burns:** I do not understand your question entirely.

**Senator Forest:** In the past 20 years, the department has not issued a single permit to capture individual animals in the wild. Is that correct?

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

**Senator Forest:** I asked the following question: "If the bill prohibited the capture of individual animals in the wild, would that be an acceptable compromise?" My recollection is that the vast majority of the witnesses said yes. We should put the current practice into effect officially.

I am concerned about the rights of Aboriginals. If the individual animals in captivity reproduce naturally, that would be allowed and would not be a crime. To my mind, that would be an acceptable compromise, since opinions are sharply divided.

**Mr. Burns:** It is not up to me to decide whether or not that is an acceptable compromise, but I can tell you that if. . .

**Mme Klineberg :** J'ai toujours été d'avis qu'il vaut mieux qu'une loi soit plus précise que moins. J'ai expliqué ce qu'une approche pénale normale donnerait dans le cas de ces questions particulières, mais si le comité juge approprié de le faire, il pourrait inclure ceci : « Il est entendu que la reproduction ou la fécondation signifient ». Je ne vais pas avancer d'hypothèses à ce sujet, mais il vaut mieux être plus précis que moins.

**Le sénateur Enverga :** Dites-vous que ce n'est pas assez précis?

**Mme Klineberg :** Pas pour moi, mais c'est parce que j'examine toutes les questions du point de vue du droit pénal. Pour le grand public, ce pourrait ne pas être aussi clair.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Merci de comparaître devant nous. L'écart des positions entre les différents témoins est important. On ne nage pas toujours en eau claire et on ne sait plus à quel saint se vouer. Au fil des témoignages, j'ai demandé aux tenants qui défendaient vigoureusement le projet de loi S-203 s'il s'agirait d'un compromis acceptable que d'interdire la capture d'individus sauvages à des fins de spectacle, comme c'est le cas à MarineLand et à l'aquarium de Vancouver. Si ma mémoire est bonne, on m'a répondu que cela pouvait être un compromis acceptable.

D'autre part, vous me dites que, depuis presque 20 ans, le ministre n'autorise pas la captivité à de telles fins. Si le projet de loi apportait une modification qui interdisait la capture à des fins de spectacles, et cetera — ce qui se fait dans la pratique depuis 20 ans —, croyez-vous que cela puisse rallier les positions, de sorte qu'on ne ferait que consigner par écrit une pratique qui, en réalité, existe depuis maintenant 20 ans?

**M. Burns :** Je ne comprends pas tout à fait votre question.

**Le sénateur Forest :** Depuis 20 ans, le ministre n'a jamais octroyé de permis pour capturer un individu sauvage. Est-ce exact?

**M. Burns :** C'est exact, oui.

**Le sénateur Forest :** Chaque fois que je posais la question suivante : « Si le projet de loi interdisait la capture d'individus sauvages, est-ce que ce serait un compromis acceptable? » De mémoire, la grande majorité des témoins m'ont répondu oui. Il faudrait concrétiser ce qui se passe à l'heure actuelle, dans les faits.

Je suis préoccupé par les droits des Autochtones. S'il y a reproduction naturelle pour les individus qui sont en captivité, ce serait autorisé et non criminalisé. Selon moi, ce serait un compromis acceptable, étant donné que les positions sont très opposées.

**M. Burns :** Ce n'est pas à moi qu'incombe la responsabilité de décider si c'est un compromis acceptable ou non, mais je peux dire que si...

**Senator Forest:** If I were the minister and I asked you the question, what would you answer?

**Mr. Burns:** We are not authorized to issue permits to capture cetaceans, and that has been the case since the 1990s, I believe.

**Senator Forest:** What would you recommend if I were the minister?

**Mr. Burns:** Removing that power would not change anything.

**Senator Forest:** Thank you.

[*English*]

**Senator Christmas:** I'd like to pursue the whole issue of trying to achieve more clarity on the Crown's duty to consult.

I have before me a Government of Canada document dated March 2011. It's titled *Aboriginal Consultation and Accommodation - Updated Guidelines for Federal Officials to Fulfill the Duty to Consult*. Are you familiar with this document?

**Mr. Burns:** Yes.

**Senator Christmas:** Guiding Principle No. 1 says:

The Government of Canada, in carrying out its activities, will respect the potential or established Aboriginal or Treaty rights of First Nation, Métis and Inuit people by consulting with Aboriginal groups whose rights and related interests may be adversely impacted by a proposed Government of Canada activity.

Then it lists four steps. Phase 1 is called "Pre-Consultation Analysis and Planning." Given Bill S-203 may adversely impact an Aboriginal or treaty right, has Fisheries and Oceans Canada developed a consultation plan to deal with that impact?

**Mr. Burns:** Bill S-203 is not government legislation, so it's not our practice to undertake consultation with indigenous communities or with others with respect to private members' legislation.

**Senator Christmas:** My understanding is that the Nunavut Land Claims Agreement is protected under section 35 of the Constitution. The agreement gives the Inuit the right to sell, barter, exchange and give, inside or outside the Nunavut Settlement Area any wildlife lawfully harvested. It seems to me very clear that the harvesting of narwhal tusks would be a section 35 protected right. I don't think there is any ambiguity about that. Again, I'm pursuing clarity here.

**Le sénateur Forest :** Selon votre point de vue, si j'étais le ministre et que je vous posais la question, que me répondriez-vous?

**M. Burns :** On n'a pas le pouvoir de délivrer des permis pour la capture des cétacés depuis les années 1990, je crois.

**Le sénateur Forest :** Quelles seraient vos recommandations si j'étais ministre?

**M. Burns :** Cela ne changerait rien si on retirait ce pouvoir.

**Le sénateur Forest :** Merci.

[*Traduction*]

**Le sénateur Christmas :** J'aimerais approfondir les efforts en vue de clarifier l'obligation de consulter de la Couronne.

J'ai sous les yeux un document du gouvernement du Canada daté de mars 2011. Il s'intitule *Consultation et accommodement des Autochtones — Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux afin de remplir l'obligation légale de consulter*. Connaissez-vous ce document?

**M. Burns :** Oui.

**Le sénateur Christmas :** Le principe directeur numéro 1 se lit comme suit :

Dans l'exercice de ses activités, le gouvernement du Canada doit respecter les droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels, des Premières Nations, des Métis et des Inuits en consultant les groupes autochtones dont les droits et les intérêts connexes pourraient subir des effets préjudiciables du fait de l'activité proposée par le gouvernement du Canada.

On énumère ensuite quatre étapes. La première s'intitule « Analyse et planification préalables à la consultation ». Étant donné que le projet de loi S-203 pourrait avoir des répercussions négatives sur un droit ancestral ou issu de traités, Pêches et Océans Canada a-t-il élaboré un plan de consultation pour gérer ces répercussions?

**M. Burns :** Le projet de loi S-203 n'est pas une mesure législative gouvernementale, si bien que nous n'avons pas l'habitude de mener des consultations avec les communautés autochtones ou avec d'autres intervenants lorsque nous sommes saisis d'un projet de loi d'initiative parlementaire.

**Le sénateur Christmas :** Si je ne m'abuse, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est protégé en vertu de l'article 35 de la Constitution. L'accord confère aux Inuits le droit de vendre, de troquer et de donner, à l'intérieur ou à l'extérieur de la région du Nunavut, toute ressource faunique récoltée légalement. Il est donc clair, selon moi, que la récolte de défenses de narval serait un droit protégé en vertu de l'article 35. Je ne pense pas qu'il y ait d'ambiguïté à cet égard. Je cherche encore là à clarifier les choses.

If Bill S-203 has the potential of adversely impacting the harvesting of narwhal tusks by the Inuit, should Fisheries and Oceans Canada have a consultation plan? I'm not asking you to do a consultation now, pre-legislation, but I'm asking you to answer whether Fisheries and Oceans Canada has prepared a consultation plan in anticipation of the passing of this bill.

**Mr. Burns:** Again, it's not our practice to develop these things for private members' legislation. Certainly we would follow the full practice outlined in the document you're describing for government legislation, but we don't do that for each and every private member's bill that comes forward.

**Senator Plett:** I appreciate your indulgence in allowing me to make a couple of observations, and I apologize that I have to leave for a conflicting meeting.

I found interesting the observation Ms. Klineberg made. I certainly agree with her when she says more clarity is better than less clarity. I don't think we have achieved that purpose at all this morning. We have not got any more clarity from this meeting. I say that, with all due respect to our witnesses. They are obviously restricted by some things they can say and opinions they can form.

Chair, I have been involved, as you have and others, in many private members' bills, including one I just got passed through the Senate a month ago, where the government sent, not the minister in that case but the deputy minister. Senator Mitchell, I think, experienced the same.

We have not got more clarity today. Before I have to leave, I would simply like to suggest that before we can possibly go to clause by clause on this bill we have to have either the minister or the deputy minister come in and give us the political answer that we are looking for. We will look silly passing legislation that is clearly fundamentally flawed, if we don't have an opinion from the government as to what they're going to do with this legislation if they get it over there.

Mr. Burns says they're not in the habit of developing any consultation plans in answer to Senator Christmas on private members' bills. However, we have a private member's bill here that could well become law. I find it a little disconcerting that we can bring laws into place without the government having a plan for that. That being the case, I don't think we should allow private members' legislation to come forward at all anymore if we can't have a plan.

I'm not wanting in any way to be critical of the witnesses. They have done what they could here today, but as I leave, chair, I want to leave with you and the committee the fact that before we go to clause by clause on this legislation we have to have a political answer that has to come directly from the minister's office through either the minister or the deputy minister, not through the staff they send that are not able to give us a concrete answer.

Si le projet de loi S-203 a le potentiel d'avoir des répercussions négatives sur la récolte de défenses de narval par les Inuits, Pêches et Océans Canada devrait-il avoir un plan de consultation? Je ne vous demande pas de mener des consultations maintenant, des consultations préalables à la mesure législative, mais je vous demande si Pêches et Océans Canada a préparé un plan de consultation en prévision de l'adoption de ce projet de loi.

**M. Burns :** Je répète que nous n'avons pas l'habitude d'élaborer ce genre de plan pour les projets de loi d'initiative parlementaire. On suivrait certainement la pratique complète énoncée dans le document que vous décrivez pour les mesures législatives, mais nous ne le faisons pas pour tous les projets de loi d'initiative parlementaire qui sont présentés.

**Le sénateur Plett :** Je vous remercie de votre indulgence en me permettant de faire quelques observations, et je m'excuse de devoir quitter la réunion plus tôt en raison d'un conflit d'horaire.

J'ai trouvé l'observation de Mme. Klineberg intéressante. Je suis certainement d'accord avec elle qu'il vaut mieux être plus précis que moins. Je ne pense pas que nous ayons réussi à l'être ce matin. Nous n'avons pas réussi à clarifier les choses ce matin. Je dis cela sans vouloir offenser nos témoins. Ils sont limités par ce qu'ils peuvent dire et par les opinions qu'ils peuvent émettre.

Monsieur le président, j'ai participé, comme vous et d'autres, à la présentation de nombreux projets de loi d'initiative parlementaire, dont un qui vient d'être adopté il y a de cela un mois, où le gouvernement a envoyé, pas le ministre dans ce cas-ci, mais le sous-ministre. Si je ne m'abuse, le sénateur Mitchell a eu la même expérience.

Nous n'avons pas clarifié les choses aujourd'hui. Avant de partir, je suggérerais de convoquer le ministre ou le sous-ministre à comparaître avant de procéder à l'étude article par article pour nous fournir la réponse politique que nous voulons avoir. Il serait ridicule d'adopter une mesure législative qui comporte des lacunes fondamentales si nous n'avons pas une opinion du gouvernement sur ce qu'il compte faire.

M. Burns a dit que nous n'avons pas l'habitude d'élaborer des plans de consultation lorsqu'il a répondu à une question du sénateur Christmas. Cependant, nous sommes saisis d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui pourrait devenir une loi. Je pense qu'il est un peu inquiétant que nous puissions mettre en œuvre des lois sans que le gouvernement ait un plan. Cela dit, je ne pense pas que nous devrions permettre qu'un projet de loi d'initiative parlementaire puisse être adopté si nous ne pouvons pas avoir un plan.

Je ne cherche aucunement à faire des reproches aux témoins. Ils ont fait de leur mieux aujourd'hui, mais avant de partir, monsieur le président, je tiens à suggérer au comité, avant de procéder à l'étude article par article, d'entendre une réponse politique provenant directement du ministre ou du sous-ministre, et pas du personnel du bureau du ministre qui ne peut pas nous fournir une réponse concrète.

I'll leave it at that, and I thank you for your indulgence. I thank the witnesses. I apologize, witnesses. It's not my intent to be critical of you. You've done what you've been able to do, so thank you for that.

**The Acting Chair:** Senator Plett, permit me to make a comment before we go to round two.

Mr. Burns, when you were here three or four weeks ago, I asked a question as to whether there were existing laws on the books, and you weren't sure. You didn't give a definitive answer, and I understood why that would be.

Since then I've been doing some work myself to determine the laws. I'm not complete yet. One of the difficulties with private members' bills, one of the things we're going to be looking at in terms of process at the Modernization Committee, is what checks and balances do we do before private members' bills are introduced?

First, are they Charter compliant? Second, are there existing laws on the books now in respect of departments in the Criminal Code that cover it already? Those are things we have to know. We don't want duplication all over the place.

I want to read in one of the reports that I got back with respect to what Senator Christmas was touching on and some others. If you will indulge me for a moment, it's a couple of short paragraphs on Aboriginal concerns.

“Under the Inuit Land Claims Agreement, Inuit have the right to sell, barter, exchange and give, inside or outside the Nunavut Settlement Area, any wildlife lawfully harvested, and the Nunavut agreement is protected under section 35 of the Constitution,” as we have already heard.

“The Crown may have a legal duty to consult and where appropriate accommodate whenever it contemplates conduct that might adversely impact potential or establish Aboriginal or treaty rights. However, the issue of whether there may be a legal duty to consult prior to or upon introduction of legislation is an issue that is presently before the courts.”

My questions would be: Was this a reference? Is this clarification with respect to the Crown's duty to consult?

“This does not, however, preclude parliamentarians, your committee, from seeking the views of concerned indigenous groups regarding the bill. Narwhal products, including tusks, are traded and sold as a byproduct of the cetacean hunt in the Nunavut Settlement Agreement, and we do obviously issue licences for that purpose.”

This is the answer to the question that I posed to them: “The answer is that the question of whether such a duty to consult is triggered by the tabling of legislation in Parliament is something that is before the courts.”

Je vais m'arrêter ici, et je vous remercie de votre indulgence. Je remercie les témoins. Je m'excuse. Je ne cherche pas à vous faire des reproches. Vous avez fait ce que vous pouviez faire, et je vous en remercie.

**Le président suppléant :** Sénateur Plett, permettez-moi de faire une observation avant de passer à la deuxième série de questions.

Monsieur Burns, lorsque vous étiez ici il y a de cela trois ou quatre semaines, j'ai posé une question pour savoir s'il y avait des lois en vigueur, et vous n'étiez pas certain. Vous n'avez pas fourni une réponse définitive, et j'ai compris pourquoi.

Depuis, j'ai fait quelques recherches. Je n'ai pas encore terminé. L'un des problèmes avec les projets de loi d'initiative parlementaire, l'une des questions que nous examinerons concernant le processus au comité de la modernisation, ce sont les mécanismes de contrôle qui existent avant de présenter des projets de loi d'initiative parlementaire.

Premièrement, est-ce qu'ils respectent la Charte? Deuxièmement, y a-t-il déjà des lois ou des dispositions du Code criminel sur le même sujet qui s'appliquent aux ministères? Ce sont des choses que nous devons déterminer. Nous ne voulons pas multiplier les doublons.

J'aimerais vous lire un extrait d'un compte rendu que j'ai relu concernant les points soulevés par le sénateur Christmas, entre autres. Si vous me le permettez, je vous lirai quelques brefs paragraphes sur les questions autochtones.

« En vertu de l'Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, un “Inuk” a le droit “de vendre, de troquer, d'échanger et de donner” les ressources fauniques récoltées légalement soit dans la région du Nunavut, soit à l'extérieur de celle-ci. J'ajoute que l'accord est protégé par l'article 35 de la Constitution. » Nous l'avons déjà entendu.

« La Couronne pourrait avoir l'obligation légale de consulter et, au besoin, de prendre des mesures d'adaptation si elle envisage une conduite susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur les droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. Cependant, les tribunaux examinent en ce moment la question de savoir s'il existe une obligation légale de consulter avant de présenter un projet de loi ou au moment de le faire. »

Ma question serait la suivante : la question a-t-elle été soumise aux tribunaux? A-t-on clarifié en quoi consiste l'obligation de la Couronne de consulter?

« Cependant, cela n'empêche pas les parlementaires — votre comité — de demander les opinions des groupes autochtones touchés au sujet du projet de loi. Les produits du narval, dont les défenses, sont vendus en tant que sous-produits de la chasse aux cétacés qui se fait dans la région du Nunavut, et nous délivrons des permis à cette fin, manifestement. »

Et voici la réponse à la question que je leur avais posée : « La réponse, c'est que la question de savoir si l'obligation de consulter est déclenchée par le dépôt d'un projet de loi au Parlement est devant les tribunaux. »

I don't know how you pass this bill without our delving into what is before the courts and who commenced the action. If not an action, was it a reference for clarification? To me, it looks like that's what it was.

Those are some of my concerns. This will be part of the process when we delve into this in the Modernization Committee. Hopefully we'll do an analysis of the existing provincial and federal laws, whether or not they're concurrent with the province.

Those are some of my concerns with private members' bills coming through. That's not to interfere with this bill if the committee thinks it is worthy going clause by clause. That will be a decision of the committee, but it is something we have to be concerned about because there are a number of private members' bills that go through.

I just wanted to make those comments. Hopefully it has been helpful.

**Senator Watt:** Perhaps I could help draw the picture of the point you raised.

**The Acting Chair:** Yes, go ahead.

**Senator Watt:** I, for one, was involved at the beginning of the status of negotiating with the Crown with regard to certain activities that would be allowable on the Aboriginal side and on the Inuit side.

One thing that makes it very difficult for people at the stage of implementation is that the Government of Canada or provinces have not looked at their laws and policies to see whether they correspond with the modern treaty. That has still not taken place. I'm talking about agreements and treaties that were put together 40 years ago. Still, today, they have not reviewed their laws and policies. I believe it was only this year that several ministers were designated by the Prime Minister to review that. I have not seen any results of that yet.

Therefore, the point that you're raising is a legitimate issue to be concerned with. Before we pass the law, there are certain steps that have to be taken but they're not being followed. Maybe this is something that requires a strong message. This is the first time it is being dealt with in any form at committee the way it should be.

There was a treaty commitment made by the Government of Canada. The fact is that they have not aligned themselves with the modern set of laws that have to be recognized to override old existing laws. Unless that takes place, we're always going to be in the position of not being able to implement things properly.

I thought it might help to say we need a lot more information on this. I have to leave because I have another commitment but, if you don't mind, there is an issue I would like to raise.

Another issue that I'm concerned with is the byproduct of beluga bones and things of that nature. Inuit have utilized them in many ways for handicrafts, carvings and things of that nature.

Je ne vois pas comment on pourrait adopter ce projet de loi sans vérifier de quoi ont été saisis les tribunaux et qui en a pris l'initiative. S'il n'y a pas de renvoi en tant que tel, a-t-on demandé clarification? On dirait bien que c'est le cas, selon moi.

Voilà mes préoccupations. Cela fera partie des choses à savoir quand nous creuserons la question au comité de la modernisation. J'espère que nous analyserons les régimes législatifs provinciaux et fédéral, pour déterminer s'ils concordent.

Ce sont mes réserves à l'égard des projets de loi d'initiative parlementaire qui sont adoptés. Je ne veux pas empêcher l'adoption de ce projet de loi, si ce comité estime qu'il vaut la peine d'en faire l'étude article par article. La décision revient au comité, mais nous devons faire attention à cela, parce qu'il y a beaucoup de projets de loi d'initiative parlementaire qui sont adoptés.

Je tenais à la souligner. J'espère que c'est utile.

**Le sénateur Watt :** Je peux peut-être vous aider à décrire le contexte dans lequel s'inscrit votre argument.

**Le président suppléant :** Oui, allez-y.

**Le sénateur Watt :** J'ai moi-même participé aux négociations avec la Couronne, au début, pour déterminer quelles activités seraient permises aux Autochtones et aux Inuits.

L'une des choses qui rendent la mise en œuvre de ce traité très difficile, c'est que le gouvernement du Canada et les provinces n'ont pas encore analysé leurs lois et leurs politiques pour déterminer si elles correspondent à ce qu'on trouve dans ce traité moderne. Cette analyse n'a toujours pas été faite. Je parle d'accords et de traités conclus il y a 40 ans. Pourtant, encore aujourd'hui, les gouvernements n'ont pas revu leurs lois et leurs politiques. Je pense que ce n'est que cette année que le premier ministre a confié à plusieurs ministres la responsabilité de cette analyse. Je n'en ai pas encore vu les résultats.

Par conséquent, votre argument est légitime. Avant d'adopter un projet de loi, nous devons faire certaines vérifications, que nous ne faisons pas. Il faudrait peut-être envoyer un signal fort. C'est la première fois qu'on soulève le problème d'une manière ou d'une autre devant un comité, comme il se doit.

Le gouvernement du Canada a pris des engagements en signant ce traité. Le fait est qu'il ne s'est pas adapté aux lois modernes qui doivent être reconnues et avoir préséance sur les anciennes lois. Tant que ce ne sera pas fait, nous ne pourrons jamais mettre adéquatement en œuvre les nouvelles dispositions.

Je juge utile de préciser que nous avons besoin de beaucoup plus d'information à ce sujet. Je dois malheureusement partir sous peu, parce que j'ai un autre engagement, mais si vous le voulez bien, il y a une autre chose que j'aimerais mentionner.

Je veux parler des sous-produits des os de béluga et des choses de cette nature. Les Inuits les utilisent de diverses façons dans leur artisanat, leurs sculptures et d'autres choses du genre. Je crains

I'm concerned somewhere down the line those could be human activities, as the lawyers have mentioned. Maybe one day they could be considered and we might find one or two Inuit persons being taken to trial.

Those are the things we need to have clear answers on. We don't have clarity on our side. We need clarity as well as the government needs clarity.

**The Acting Chair:** Thank you, Senator Watt.

We will now go to the second round.

**Senator Gold:** I have a question for clarification. Might I say that I think you actually have provided some clarity? Sometimes it is helpful to know what we don't know and to know what answers we can get from whom and where we can't.

In that sense, I have a question for clarification for Mr. Burns and then a general legal question for you, Ms. Klineberg.

Vis-à-vis the current law about capturing cetaceans for captivity, do I understand correctly that our current laws and practices are restricted to Canadian waters?

**Mr. Burns:** Yes.

**Senator Gold:** Therefore, but for this law might it not still be possible, subject to licences, to import into Canada cetaceans that were captured elsewhere? This law would preclude it, but our current practice would not speak to the issue of the importation of live cetaceans to be placed in captivity in a Marineland-type facility, were those were captured in Russian waters, for example. Is that right?

**Mr. Burns:** Yes, the only other tool the minister would currently have would relate to the marine mammal transportation licences under the marine mammal regulations, which is required for interprovincial transportation of a marine mammal, but the transportation within a province would not be regulated by that licence. If the whale lands at Pearson and is transported to Marineland, it wouldn't be covered under that legislation.

**Mr. van Havre:** The CITES provisions will kick in as well. All species are either in appendix I or appendix II, so you need a CITES permit to import it into Canada.

**Senator Gold:** I think you spoke to that in your last testimony.

**Mr. van Havre:** Finally, there is currently discussion at the international level on a new regime for biodiversity in the high seas. We're still in early days. We're years away from an international treaty, but those are questions the international community is working on.

qu'un moment donné, on les considère comme d'autres activités humaines, comme les avocats l'ont mentionné. Peut-être qu'un jour, un ou deux Inuits pourraient être poursuivis pour cela.

Nous avons donc besoin de réponses claires. C'est loin d'être limpide pour nous. Nous avons besoin de clarté, comme le gouvernement a besoin de clarté.

**Le président suppléant :** Merci, sénateur Watt.

Nous allons maintenant entreprendre le second tour.

**Le sénateur Gold :** J'aimerais demander une précision. Puis-je dire que je crois que vous avez déjà clarifié certaines choses? Il est parfois utile de savoir ce que nous ne savons pas, quelles réponses nous pouvons obtenir de qui ou si nous ne pouvons pas en obtenir.

Ainsi, j'aurais une précision à demander à M. Burns, après quoi j'aurais une question juridique d'ordre général à poser à M<sup>e</sup> Klineberg.

Concernant les lois actuelles sur la capture de cétacés pour les garder en captivité, est-ce que je comprends bien si je dis que nos lois et pratiques actuelles se limitent aux eaux canadiennes?

**M. Burns :** Oui.

**Le sénateur Gold :** Donc, si nous n'adoptons pas ce projet de loi, ne serait-il pas possible, sous réserve des permis nécessaires, d'importer au Canada des cétacés capturés ailleurs? Cette nouvelle loi l'empêcherait, mais nos lois actuelles n'empêcheraient pas l'importation de cétacés vivants pour les placer en captivité dans des installations comme celles de Marineland, s'ils ont été capturés en eaux russes, par exemple. Est-ce exact?

**M. Burns :** Oui, le seul autre outil actuellement à la disposition du ministre serait le permis de transport de mammifères marins sous le régime du Règlement sur les mammifères marins, un permis exigé pour le transport interprovincial de mammifères marins, mais pas pour le transport intraprovincial. Si une baleine arrivait à l'aéroport de Pearson puis était transportée jusqu'à Marineland, le règlement ne s'y appliquerait pas.

**M. van Havre :** Les dispositions de la CITES s'appliqueraient aussi. Toutes les espèces figurent soit à l'annexe I, soit à l'annexe II, si bien qu'il faut un permis en vertu de la CITES pour les importer au Canada.

**Le sénateur Gold :** Je pense que vous en aviez parlé au cours de votre dernier témoignage.

**M. van Havre :** Enfin, il y a actuellement des pourparlers internationaux en vue de l'établissement d'un nouveau régime pour la biodiversité en haute mer. Ils en sont encore au stade embryonnaire, nous sommes à des années d'une convention internationale, mais ce sont des questions sur lesquelles se penchent les membres de la communauté internationale.

**Senator Gold:** I agree with the observations of my colleagues about the importance of consultation. I think you've helped us understand how the legislative process should be improved, even with regard to private members' bills. In that sense, it's helpful.

This is a general legal question. Were a provision of the Criminal Code to appear to infringe upon a recognized treaty or Aboriginal rights protected by section 35, would it not be sufficient, in an amendment to the Criminal Code or any bill, for example, to have a clause that says the particular suspect provision shall not abrogate or derogate from any rights guaranteed under section 35?

In other words, a general recognition, not that it's constitutionally necessary but to make it really clear that the treaty rights and recognized Aboriginal rights under section 35 of the Constitution Act would prevail or would operate notwithstanding this attempt.

It does not dispense with the need to consult, but would that not be an effective way to make it clear that whatever rights are protected in the land claim agreements or otherwise remain, notwithstanding the law? Would that be an effective legal way to address this?

**Ms. Klineberg:** Unfortunately, I have to start my answer by saying that although you've situated your question within the Criminal Code, it's actually more of a question or at least in part a question about Aboriginal rights under the Constitution.

I only want to say I'm not an expert in these matters, so I'm only to give you an answer based on past experience.

**Senator Gold:** It's a matter of statutory interpretation.

**Ms. Klineberg:** I know the issue of non-derogation clauses has come up in many different contexts. In some quarters concerns and questions are raised about saying in a regular statute that constitutional rights are protected, because, of course, constitutionally the Constitution is supreme to these other statutes. There is something a bit awkward about reproducing a constitutional protection in a statute that is already subordinate to the Constitution and must be interpreted in light of the Constitution.

Again, it's not dissimilar to the comments I made earlier. If this legislation were to pass, one might imagine where we would be in five years in terms of the detail in the Criminal Code. A question also arises: Will we find ourselves with a multiplicity of derogation clauses across federal statutes? What might be the implication of that?

To try to be helpful to you, my suggestion would be that rather than focus on codifying constitutional rights, which are there in the absence of their being codified, it might be preferable from a legislative point of view to focus on the conduct that you wish to exclude from the offences. This is rather than something at the

**Le sénateur Gold :** Je suis d'accord avec les observations de mes collègues sur l'importance de la consultation. Je pense que vous nous avez aidés à comprendre comment le processus législatif doit être amélioré, même pour l'étude des projets de loi d'initiative parlementaire. En ce sens, c'est très utile.

Voici maintenant une question juridique d'ordre général. Si une disposition du Code criminel devait porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités protégés par l'article 35, ne suffirait-il pas, par modification du Code criminel ou l'adoption d'un projet de loi, par exemple, d'adopter un article dictant que la disposition en question ne porte pas atteinte aux droits garantis par l'article 35?

Autrement dit, ne pourrait-on pas reconnaître, de manière générale, même si ce n'est pas absolument nécessaire sur le plan constitutionnel, que les droits ancestraux ou issus de traités protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle ont préséance ou s'appliquent malgré tout, pour que ce soit bien clair?

Il n'en demeure pas moins qu'il faut tenir des consultations, mais ne serait-ce pas un moyen efficace d'établir clairement que tous les droits protégés par des accords de revendications territoriales ou autrement le demeurent, malgré la loi? Ne serait-ce pas une bonne solution juridique?

**Mme Klineberg :** Malheureusement, je dois commencer par vous dire que même si vous situez votre question dans le contexte du Code criminel, c'est surtout une question qui relève, au moins en partie, des droits ancestraux protégés par la Loi constitutionnelle.

Je tiens seulement à préciser que je ne suis pas une experte en la matière, donc je ne peux vous donner de réponse que sur la base de ma propre expérience.

**Le sénateur Gold :** C'est une question d'interprétation des lois.

**Mme Klineberg :** Je sais que les dispositions de non-dérogation sont évoquées dans bien des contextes. Dans certains milieux, on s'interroge sur la pertinence d'inscrire dans une loi ordinaire que les droits constitutionnels sont protégés, parce qu'évidemment, la Constitution a préséance sur toutes les autres lois. Il est un peu étrange de reproduire une protection constitutionnelle dans une loi qui est déjà subordonnée à la Constitution et doit être interprétée à la lumière de la Constitution.

Encore une fois, ce n'est pas très différent de ce que j'ai déjà dit. Si ce projet de loi est adopté, il faut essayer d'imaginer de quoi aura l'air le Code criminel dans cinq ans. Une question se pose : nous retrouverons-nous avec une multitude d'articles de dérogation dans les lois fédérales? Qu'elle en sera la conséquence?

Si je peux vous aider, je vous recommanderais plutôt d'éviter de rappeler dans les lois des droits constitutionnels qui s'appliquent même s'ils ne sont pas mentionnés dans les lois, et de mettre plutôt l'accent sur les comportements qu'on souhaite exclure des infractions. C'est avant tout un principe

level of constitutional principle. A legislative attempt could be specific about conduct that is excluded from the scope of an offence would strike me as perhaps more in line with how legislation is drafted.

**Senator Gold:** Thank you. That is helpful.

**The Acting Chair:** Senator Raine, did you have a supplementary question?

**Senator Raine:** I have a supplementary question for Mr. van Havre.

I'm very concerned that we as a country, we as a people, are interested in preserving species if we can and if we can help, we want to do that. I'm concerned that this legislation will not allow us to play the full role we could play when we have facilities and expertise in our country. We should be working with international partners.

I was interested to hear you say that there is a new international treaty under development. Could you give us more information on that?

**Mr. van Havre:** I'll start but colleagues in Fisheries are the principals in those negotiations. I hope I won't say anything that they will have to correct.

As you know, each country has its own regime for managing resources within national boundaries that extend to the edge of the economic zone and then there are the high seas. The primary regime for the high seas is the international Law of the Sea. A number of regional fisheries management bodies deal with certain issues of managing stocks, et cetera. My colleagues can talk at length about that.

It was felt that there was a need for a broader instrument to look at the management of biodiversity beyond what we call national jurisdiction. Preparatory talks are underway now. We are not yet into the negotiation phase of the treaties. The preparatory talks are exploring the arena that would be dealt with. There seems to be a lot of interest in ensuring an appropriate management of genetic knowledge and sharing; those kinds of issues.

I don't know if the issue of the management of cetaceans, and particularly provision for the management of live capture, will be part of it. It is still very much early days but I can assure you that the international community has conservation of the species and capacity to conduct research and recovery at the heart of their concern.

**Senator Raine:** Thank you.

**Senator Enverga:** My question is in line with the word "clarity." According to the bill, it says that captive cetaceans cannot be used for entertainment purposes.

constitutionnel. Je crois qu'il serait probablement plus conforme aux règles de rédaction législative de préciser quels comportements sont exclus de la portée d'une infraction.

**Le sénateur Gold :** Merci. C'est bien utile.

**Le président suppléant :** Sénatrice Raine, aviez-vous une autre question à poser?

**La sénatrice Raine :** J'ai une autre question à poser à M. van Havre.

J'attache beaucoup d'importance au fait qu'en tant que pays, en tant que peuple, nous souhaitions préserver les espèces autant que possible et que nous le fassions autant que possible. Je crains que ce projet de loi ne nous permette pas de jouer pleinement le rôle que nous pourrions jouer compte tenu des installations et de l'expertise dont nous disposons. Nous devrions favoriser les partenariats internationaux.

Vous avez capté mon attention quand vous avez dit qu'il y avait une nouvelle convention internationale dans le collimateur. Pourriez-vous nous en parler un peu plus?

**M. van Havre :** Je vais commencer, mais ce sont mes collègues des Pêches qui sont les principaux acteurs dans ces négociations. J'espère ne rien dire qu'ils devront corriger.

Comme vous le savez, chaque pays a son propre régime de gestion des ressources à l'intérieur de ses frontières, qui s'étendent jusqu'aux limites de la zone économique, après quoi il y a les eaux hauturières. Le principal régime régissant les eaux hauturières est le droit international de la mer. Divers organismes régionaux de gestion des pêches établissent des règles sur la gestion des stocks, entre autres. Mes collègues pourraient vous en parler en long et en large.

On sentait le besoin de se doter d'un instrument de plus vaste portée pour gérer la biodiversité au-delà de ce qu'on appelle la juridiction nationale. Il y a des pourparlers préparatoires en cours en ce moment. Nous n'avons pas encore commencé à négocier une convention. Ces pourparlers visent à explorer les questions qui seront visées. Les parties semblent très désireuses d'assurer la bonne gestion des connaissances génétiques et l'échange d'information, par exemple.

Je ne sais pas si la gestion des cétacés et plus particulièrement la capture de cétacés vivants sera incluse dans la portée de ces négociations. Le projet en est encore à un stade très embryonnaire, mais je peux vous assurer que la conservation des espèces, l'aptitude à mener des recherches et le rétablissement des espèces sont au cœur des préoccupations de la communauté internationale.

**La sénatrice Raine :** Merci.

**Le sénateur Enverga :** Ma question porte sur le mot « clarté ». Selon le projet de loi, des cétacés en captivité ne peuvent être donnés en spectacle.

Assuming everything has passed, assuming there is a precedent and somehow there is more support for conservation or more funding through the nation, and assuming people are attracted to the fish pen, somehow would you consider that as using it for entertainment? Assuming we have a hyperactive dolphin that is jumping in the fish pen and attracting a lot of people, would you consider that entertainment which is punishable by law, according to this bill?

**Ms. Klineberg:** If I understand correctly, are you asking merely having them on display?

**Senator Enverga:** Yes.

**Ms. Klineberg:** Is that the same as “meeting competition, exhibition, pastime?”

**Senator Enverga:** That is right, yes.

**Ms. Klineberg:** This particular section of the legislation does talk about use for performance for entertainment. I think perhaps the word “performance” might suggest something a little more arranged than simply the natural behaviour of animals themselves.

This is a lengthy provision. It has a lot of words in it, so I’m just trying to take a look at all of them: “Takes part in any meeting, competition, exhibition, pastime practice, display or event at or in the course of which captive cetaceans are used for performance for entertainment purposes.”

The first thing I would note is this particular clause doesn’t prohibit that. It only prohibits it in the absence of there being a licence that has been authorized by the relevant provincial government. This prohibits it in the absence of that licence but if the relevant provincial authority gives permission for that activity then it can still happen.

It’s a good question, senator. What does “for performance for entertainment” mean? Again, I would think it would have to involve something more than simply the animals engaging in their natural behaviour. If it only meant the animals engaging in their natural behaviour then you wouldn’t actually need this clause. It speaks to something beyond the presence of the animals in their tanks.

**Senator Enverga:** But it’s not clear.

**Ms. Klineberg:** Exactly what activity or what engaged criminal liability is not particularly clear.

**Senator Enverga:** Thank you.

[Translation]

**Senator Forest:** I think we have nonetheless learned some very important things today, especially from the comments of our colleague, Senator Christmas. Assuming that the Senate passes Bill S-203, which would then be referred to the House of Commons for consideration, could you then begin consultations

En présumant que ce projet de loi soit adopté intégralement, qu’il y ait un précédent puis que, soudainement, la conservation gagne en importance au Canada et obtienne plus de financement, mais que bien des gens soient attirés par l’aquarium, considèreriez-vous alors que les cétacés y sont donnés en spectacle? Si un dauphin hyperactif se mettait à sauter dans le bassin et à attirer les foules, considèreriez-vous qu’il s’agit d’un spectacle et d’une infraction punissable par la loi, selon les termes du projet de loi?

**Mme Klineberg :** Si je comprends bien, dans votre exemple, ils seraient seulement exposés?

**Le sénateur Enverga :** Oui.

**Mme Klineberg :** Est-ce que cela équivaudrait à « quelque concours, exposition, divertissement »?

**Le sénateur Enverga :** Exactement.

**Mme Klineberg :** Cette disposition du projet de loi interdit de donner des cétacés en spectacle. Je pense que le mot « spectacle » laisse entendre quelque chose d’un peu plus organisé que le simple comportement naturel des animaux.

C’est une disposition assez longue, qui contient beaucoup de mots, donc j’essaie la lire du début à la fin : « ... [prend part à] quelque réunion, concours, exposition, divertissement, exercice, démonstration ou événement au cours duquel des cétacés sont donnés en spectacle... »

Je précise tout de suite que cet article n’interdit pas les spectacles. Il ne les interdit qu’en l’absence d’une licence délivrée par le gouvernement provincial compétent. Ils sont interdits en l’absence d’une licence, mais si l’autorité désignée par le gouvernement provincial autorise cette activité, elle peut toujours avoir lieu.

C’est une bonne question, sénateur. Que signifie « sont donnés en spectacle »? Encore une fois, je serais portée à croire qu’il s’agit de quelque chose de plus que du simple comportement naturel des animaux. Si les animaux s’adonnent seulement à leur comportement naturel, cette disposition n’est pas nécessaire. Elle porte sur des activités allant au-delà de la simple présence d’animaux dans un bassin.

**Le sénateur Enverga :** Ce n’est pas clair.

**Mme Klineberg :** L’activité exacte ou la responsabilité criminelle ne sont effectivement pas particulièrement claires.

**Le sénateur Enverga :** Merci.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Je pense qu’aujourd’hui, on a tout de même appris des choses fort importantes, particulièrement en ce qui concerne les propos de notre collègue, le sénateur Christmas. Selon l’hypothèse où le Sénat adopterait le projet de loi S-203, qui serait soumis à la Chambre des communes pour être étudié, à ce

since the bill would be under consideration by the House of Commons? Those consultations are mandated by section 35 of the Constitution.

[English]

**Mr. Burns:** I don't have a specific answer for you on that. All I can say is that typically the department does not engage in public consultations related to private members' business. That's not to say that we wouldn't, and depending on the nature of the bill when it leaves the Senate, that would obviously have to be something that we would look at.

[Translation]

**Senator Forest:** For the sake of consistency, I would imagine that a private bill would change the agreements, because it is an agreement between the Inuit nation and Canada that is guaranteed by the Constitution. It is a question of consistency and upholding the agreements. I have trouble believing that the meaning, letter and spirit of this agreement are not upheld.

[English]

**Mr. Burns:** The specific legal requirements of government to engage in consultation related to private members' legislation is something that is broader than what I could speak to, sitting here from the Department of Fisheries and Oceans. I don't know if my colleague from the Department of Justice has a view but I think there would be experts in the governments that could speak to that, but it would not be me.

[Translation]

**Senator Forest:** I have the following question. From the time it is tabled in the House of Commons, it becomes a private member's bill, but it is on the list of bills the House of Commons has to consider. So the idea of a "private" bill becomes more or less public at that time.

**Mr. Burns:** It would still be a private member's bill, a private bill, but it is not clear, in my opinion, what the government has to do as regards consultations with the Aboriginal communities.

[English]

**Ms. Klineberg:** This again is not something that I have expertise in directly, but I have the same instinct. There is a difference between Parliament and the Government of Canada. The policy relates to activity of the Government of Canada. When the government initiates a bill or the government initiates a policy, the duty to consult arises. If individual members of Parliament want to bring forward legislation, I think this committee has hit upon a very challenging problem that probably has far broader implications than just in relation to this piece of legislation.

moment-là, pourriez-vous procéder aux consultations, étant donné que la Chambre des communes serait saisie du projet de loi? Ce sont des consultations obligatoires en vertu de l'article 35 de la Constitution.

[Traduction]

**M. Burns :** Je ne peux pas vous répondre avec certitude. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'habituellement, le ministère n'organise pas de consultations publiques sur les projets de loi d'initiative parlementaire. Cela ne signifie pas que nous ne le ferons pas; nous devons évidemment y réfléchir en fonction de l'état du projet de loi lorsqu'il aura franchi l'étape du Sénat.

[Français]

**Le sénateur Forest :** J'imagine, pour la cohérence, qu'il y a un projet de loi d'initiative privée qui modifierait les ententes, car c'est une entente garantie par la Constitution entre la nation inuite et le Canada. Il est question de cohérence et de respect des ententes. J'imagine mal qu'on ne respecte pas le sens, l'esprit et la lettre de cette entente.

[Traduction]

**M. Burns :** L'obligation juridique du gouvernement de mener des consultations sur les projets de loi d'initiative parlementaire outrepassé ma compétence, puisque je représente le ministère des Pêches et des Océans. Je ne sais pas si ma collègue du ministère de la Justice a une opinion sur la question, mais je pense qu'il y a des experts au gouvernement qui pourraient vous répondre, sauf que ce ne serait pas moi.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Je me pose la question suivante : à partir du moment où il est présenté à la Chambre des communes, il devient un projet de loi d'initiative privée, mais qui figure à la liste des projets de loi que la Chambre des communes doit examiner. Donc, la notion d'« initiative privée » devient passablement publique à ce moment-là.

**M. Burns :** Cela resterait un projet de loi émanant d'un député, un projet de loi privé, mais ce que le gouvernement doit faire à l'égard des consultations avec les communautés autochtones, ce n'est pas clair, à mon avis.

[Traduction]

**Mme Klineberg :** Encore une fois, je n'ai pas de compétence particulière sur la question, directement, mais mon impression est la même. Il y a une différence entre le Parlement et le gouvernement du Canada. Il est question des activités du gouvernement du Canada ici. Quand le gouvernement dépose un projet de loi ou qu'il adopte une politique, son devoir de consultation s'applique. Si toutefois c'est un parlementaire qui dépose un projet de loi, je pense qu'il y a un problème très complexe aux ramifications beaucoup plus vastes que ce simple projet de loi, qui se pose au comité.

It would be my understanding from my experience that the government on the executive side does not engage in analysis and consultation on every piece of private members' legislation. Maybe that is something that should be looked at one day or maybe Parliament itself has to have a consultative body that can organize these sorts of consultations. It is an issue for which there needs to be a solution, but at present I don't think on the government side it's understood that's the responsibility.

[Translation]

**Senator Forest:** Mr. Chair, I think this new fact is very important. Not to make an awkward pun, but this is not an elephant in the room, but a whale, given this new duty to consult. Thank you.

[English]

**Senator Christmas:** I want to refer once again to the updated guidelines for federal officials for failure of duty to consult. I was looking for reference whether or not private members' bills were excluded from this policy. This is silent on both government bills and private member bills. It is just totally silent.

However, there is an interesting reference here page 20, under the heading of "Identified Crown conduct in relation to duty to consult." I know the document is not in front of you so I will take the liberty of quoting from it:

Crown conduct refers to the Crown's own activities, such as land disposal, park creation, infrastructure development, Treaty implementation, or to Crown activities and authorizations and permits for projects to be carried out by a third party.

Then the next paragraph says:

The duty extends to "strategic, higher level decisions" that may have an impact on potential or established Aboriginal or Treaty Rights.

What is in quotes here is "strategic and higher level decisions." I would ask whether or not parliamentary activity, especially a bill within the Senate, would not be considered a strategic, higher level consideration?

**Mr. Burns:** Again, respectfully, the Department of Fisheries and Oceans wouldn't be the authority on government duty to consult policy. I wouldn't want to step outside of my bounds and attempt to interpret that on the fly.

**The Acting Chair:** There are no other comments?

D'après mon expérience, je crois que la branche exécutive du gouvernement n'approfondit pas l'analyse et n'organise pas de consultations sur tous les projets de loi d'initiative parlementaire. Peut-être qu'il faudrait l'envisager un jour, peut-être que le Parlement lui-même pourrait se doter d'un organe de consultation en mesure d'organiser ce genre de consultations. Il doit y avoir une solution à ce problème, mais à l'heure actuelle, je ne crois pas que le gouvernement reconnaisse sa responsabilité à cet égard.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Monsieur le président, je crois que ce nouveau fait est très important. Je ne veux pas faire de jeu de mots maladroit; ce n'est pas un éléphant qu'il y a dans la pièce, mais bien une baleine, compte tenu de cette nouvelle obligation de consulter. Je vous remercie.

[Traduction]

**Le sénateur Christmas :** J'aimerais vous rappeler encore une fois ce que prévoient les Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter. Je cherchais à déterminer si les projets de loi d'initiative parlementaire étaient exclus de cette politique. On n'y trouve pas un mot sur les projets de loi du gouvernement, ni sur les projets de loi d'initiative parlementaire, rien du tout.

Cependant, il y a un passage intéressant à la page 20, à la rubrique « Déterminer la conduite de la Couronne compte tenu de l'obligation de consulter ». Je sais que vous n'avez pas ce document en main, donc je prendrai la liberté de le citer :

La conduite de la Couronne fait référence aux activités propres de la Couronne, telles que l'aliénation de terres, la création de parcs, le développement d'infrastructures et la mise en œuvre de traités, ou aux activités de la Couronne, autorisations et permis pour des projets menés par un tiers.

Le paragraphe suivant se lit comme suit :

L'obligation s'applique aux « décisions stratégiques prises en haut lieu » qui peuvent avoir des effets sur des droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels.

On écrit ici entre guillemets « décisions stratégiques prises en haut lieu ». Je me demande si l'activité parlementaire, particulièrement l'étude d'un projet de loi au Sénat, ne pourrait pas être considérée comme une décision stratégique prise en haut lieu.

**M. Burns :** Encore une fois, en toute déférence, le ministère des Pêches et des Océans ne serait pas l'autorité compétente au sein du gouvernement sur son obligation de consulter. Je ne voudrais pas outrepasser mon mandat en essayant d'interpréter librement cette politique.

**Le président suppléant :** Avez-vous d'autres observations à faire?

Thank you very much for coming and, believe it or not, you were helpful. You may not think it but you were because you provoked a good, solid discussion this morning. I think it has been a bit of an eye-opener. Thank you for coming and thank you, members, for being here this morning.

I don't know if we will be meeting next week, but we stand adjourned now.

(The committee adjourned.)

---

Je vous remercie beaucoup d'être venus et, croyez-le ou non, vous nous avez aidés. Vous en doutez peut-être, mais vous nous avez aidés, puisque vous avez suscité une bonne discussion solide ce matin. Je pense qu'elle nous ouvre les yeux. Je vous remercie de votre présence ici, ce matin, comme je remercie les membres du comité.

Je ne sais pas si nous nous réunirons la semaine prochaine, mais pour l'instant, la séance est levée.

(La séance est levée.)

WITNESSES

**Thursday, June 8, 2017**

*Environment Canada:*

Basile van Havre, Director General, Domestic and International Biodiversity Policy, Canadian Wildlife Service.

*Department of Justice:*

Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Fisheries and Oceans Canada:*

Adam Burns, A/Director General, Fisheries Resource Management.

TÉMOINS

**Le jeudi 8 juin 2017**

*Environnement Canada :*

Basile van Havre, directeur général, Politique de biodiversité domestique et internationale, Service canadien de la faune.

*Ministère de la Justice :*

Joanne Klineberg, avocate conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Pêches et Océans Canada :*

Adam Burns, directeur général intérimaire, Gestion des ressources halieutiques.