



CANADA

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

---

*Proceedings of the Standing  
Joint Committee for the*

## SCRUTINY OF REGULATIONS

*Joint Chairs:*  
The Honourable Senator PANA MERCHANT  
HAROLD ALBRECHT, M.P.

---

Thursday, February 9, 2017

---

Issue No. 14

*Fourteenth meeting:*  
Review of Statutory Instruments

---

WITNESSES:  
(See back cover)

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

---

*Délibérations du Comité  
mixte permanent d'*

## EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

*Coprésidents :*  
L'honorable sénatrice PANA MERCHANT  
HAROLD ALBRECHT, député

---

Le jeudi 9 février 2017

---

Fascicule n° 14

*Quatorzième réunion :*  
Examen de textes réglementaires

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE  
SCRUTINY OF REGULATIONS

*Joint Chair:* The Honourable Senator Pana Merchant

*Joint Chair:* Harold Albrecht, M.P.

*Vice-Chair:* Vance Badawey, M.P.

*Vice-Chair:* Pierre-Luc Dusseault, M.P.

and

*Representing the Senate:*

The Honourable Senators:

Bob Runciman

Pamela Wallin

*Representing the House of Commons:*

Members:

Fayçal El-Khoury

Nicola Di Iorio

Kerry Diotte

Francis Scarpaleggia

Salma Zahid

Garnett Genuis

Glen Motz

John Oliver

Ali Ehsassi

(Quorum 4)

COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

*Coprésidente :* L'honorable sénatrice Pana Merchant

*Coprésident :* Harold Albrecht, député

*Vice-président :* Vance Badawey, député

*Vice-président :* Pierre-Luc Dusseault, député

et

*Représentant le Sénat :*

Les honorables sénateurs :

Bob Runciman

Pamela Wallin

*Représentant la Chambre des communes :*

Députés :

Fayçal El-Khoury

Nicola Di Iorio

Kerry Diotte

Francis Scarpaleggia

Salma Zahid

Garnett Genuis

Glen Motz

John Oliver

Ali Ehsassi

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, February 9, 2017  
(15)

[*English*]

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:30 a.m., in room 256-S, Centre Block, the joint chairs, the Honourable Senator Pana Merchant and Mr. Harold Albrecht, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Merchant, Runciman and Wallin (3).

*Representing the House of Commons:* Harold Albrecht, Vance Badawey, Nicola Di Iorio, Pierre-Luc Dusseault, Kerry Diotte, Ali Ehsassi, Fayçal El-Khoury, Garnett Genuis, Glen Motz, John Oliver, Ramesh Sangha and Francis Scarpaleggia (12).

*Also present:* Evelyne Borkowski-Parent, General Counsel, Cynthia Kirkby, Counsel and Jean-Marie David, Joint Clerk of the Committee (House of Commons), Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*In attendance:* The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to consider its permanent order of reference, as set out in section 19, the Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22, which provides for the following:

Every statutory instrument issued, made or established after December 31, 1971, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph 20(d), shall stand permanently referred to any committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

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

Mike Beale, Assistant Deputy Minister, Environmental Protection Branch;

Danielle Rodrigue, Manager, Innovative Measures, Legislative and Regulatory Affairs.

*Department of Justice Canada:*

Gordon Hill, Senior Counsel, Environment Legal Services.

Mr. Beale made a statement and, together with Mr. Hill, answered questions.

At 9:30 a.m., the committee suspended.

At 9:35 a.m., the committee resumed.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 9 février 2017  
(15)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénatrice Pana Merchant et de M. Harold Albrecht (*coprésidents*).

*Représentant le Sénat :* Les honorables sénateurs Merchant, Runciman et Wallin (3).

*Représentant la Chambre des communes :* Harold Albrecht, Vance Badawey, Nicola Di Iorio, Pierre-Luc Dusseault, Kerry Diotte, Ali Ehsassi, Fayçal El-Khoury, Garnett Genuis, Glen Motz, John Oliver, Ramesh Sangha et Francis Scarpaleggia (12).

*Également présents :* Evelyne Borkowski-Parent, conseillère juridique principale, Cynthia Kirkby, conseillère juridique, et Jean-Marie David, cogreffier du comité (Chambre des communes), Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit son examen conformément à l'ordre de renvoi permanent prévu à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, selon lequel :

Le comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé d'étudier et de contrôler les textes réglementaires est saisi d'office de ceux qui ont été pris après le 31 décembre 1971, à l'exclusion des textes dont la communication est interdite aux termes des règlements de l'application de l'alinéa 20d).

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

Mike Beale, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de l'environnement;

Danielle Rodrigue, gestionnaire, Mesures innovatrices, Affaires législatives et réglementaires.

*Ministère de la Justice Canada :*

Gordon Hill, avocat-conseil, Service juridique de l'Environnement.

M. Beale fait une déclaration puis, avec M. Hill, répond aux questions.

À 9 h 30, la séance est suspendue.

À 9 h 35, la séance reprend.

In the matter of SOR/2004-109 — Regulations Amending the Pulp and Paper Effluent Regulations, it was agreed that counsel to the committee prepare a draft report for its consideration at a later date.

In the matter of SOR/2012-135 — Regulations Amending the Sulphur in Diesel Fuel Regulations, it was agreed that counsel to the committee review their status at a later date and inform the committee of the action taken.

At 10:12 a.m., the committee adjourned to the call of the joint chairs.

*ATTEST:*

*Le cogreffier du comité (Sénat),*

Max Hollins

*Joint Clerk of the Committee (Senate)*

En ce qui concerne le DORS/2004-109 — Règlement modifiant le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, il est convenu que les conseillers juridiques rédigent un rapport préliminaire que le comité examinera à une date ultérieure.

Pour ce qui est du DORS/2012-135 — Règlement modifiant le Règlement sur le soufre, il est convenu que les conseillers juridiques du comité examinent le dossier à une date ultérieure et informent le comité des mesures prises.

À 10 h 12, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation des coprésidents.

*ATTESTÉ :*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, February 9, 2017

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations met this day at 8:30 a.m. for the review of statutory instruments.

**Senator Pana Merchant and Mr. Harold Albrecht** (*Joint Chairs*) in the chair.

[*English*]

SOR/2004-109 — REGULATIONS AMENDING THE PULP AND PAPER EFFLUENT REGULATIONS

(*For text of documents, see Appendix A, p. 14A:1.*)

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** We have on the agenda an item that has been before the committee off and on since 2005, closed in 2011 and opened again in 2012. There have been many correspondence files since that. The last correspondence was to the minister, asking her to appear before the committee. Because of her schedule, she's unable to be here, so we have with us today Mr. Mike Beale, Mr. Gordon Hill and Ms. Danielle Rodrigue.

Mr. Beale, do you want to take it away? Welcome to the committee.

[*Translation*]

**Mike Beale, Assistant Deputy Minister, Environmental Protection Branch, Environment and Climate Change Canada:** Thank you for the opportunity to appear before you today. You indicated that you wish to discuss the Pulp and Paper Effluent Regulations and the Sulphur in Diesel Fuel Regulations.

[*English*]

As the chair indicated, the minister has asked me to appear before you today in view of her busy agenda, and I am accompanied by senior legal counsel for Environment Canada from the Department of Justice, Mr. Gordon Hill, and Ms. Danielle Rodrigue, who is the manager of innovative measures in our regulations group and who is in charge of relations between us and the committee in tracking correspondence and making sure that issues are dealt with appropriately.

[*Translation*]

Over the past 10 years, the committee has raised numerous points regarding the Pulp and Paper Effluent Regulations that required amendment or clarification. The department has found this dialogue to be useful. It has either amended the regulations or provided explanations that, in our opinion, have been satisfactory to the committee, in all but one case, which involves what is known as indirect deposits. As Deputy Minister of the Environmental Protection Branch, I am responsible for the administration of subsection 36(3) of the Fisheries Act.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 9 février 2017

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, pour procéder à l'étude de textes réglementaires.

**La sénatrice Pana Merchant et M. Harold Albrecht** (*coprésidents*) occupent le fauteuil.

[*Traduction*]

DORS/2004-109 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LES EFFLUENTS DES FABRIQUES DE PÂTES ET PAPIERS

(*Le texte des documents figure à l'annexe A, p. 14A:6.*)

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Nous étudions aujourd'hui un dossier que nous avons examiné à quelques reprises depuis 2005; nous l'avons fermé en 2011 pour le rouvrir en 2012. Bien des échanges de lettres ont eu lieu depuis. La dernière lettre a été envoyée à la ministre pour la convoquer devant nous. Comme son horaire ne lui permet pas de témoigner, nous recevons aujourd'hui M. Mike Beale, M. Gordon Hill et Mme Danielle Rodrigue.

Monsieur Beale, voulez-vous prendre la parole? Bienvenue devant le comité.

[*Français*]

**Mike Beale, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de l'environnement, Environnement et Changement climatique Canada :** Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée d'être parmi vous aujourd'hui. Vous avez indiqué vouloir discuter du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers et du Règlement sur le soufre dans le carburant diesel.

[*Traduction*]

Comme le président l'a indiqué, la ministre m'a demandé de témoigner devant vous aujourd'hui en raison de son horaire chargé. Je suis accompagné de M. Gordon Hill, avocat-conseil pour Environnement Canada au ministère de la Justice, et de Mme Danielle Rodrigue, gestionnaire des mesures innovatrices de notre groupe des affaires réglementaires, qui est responsable des relations entre nous et le comité afin d'assurer le suivi de la correspondance et la résolution adéquate des problèmes.

[*Français*]

Au cours des 10 dernières années, le comité a soulevé de nombreux points au sujet du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers qui nécessitaient des modifications ou des précisions. Le ministère a trouvé que ce dialogue était utile. Soit il a modifié le règlement, soit il a fourni des explications qui, à notre avis, ont été satisfaisantes pour le comité, dans tous les cas sauf un, qui concerne ce qu'on appelle les fabriques avec rejets indirects. À titre de sous-ministre adjoint de la Direction générale de la protection de l'environnement, je suis responsable de

Subsection 36(3) prohibits the deposit of any deleterious substance into waters frequented by fish, or in any place where the deposit may enter such waters, except for those deposits permitted under the act. The main issue of concern to us is the interpretation of this wording, and specifically whether the act provides for conditions to be imposed on plants with indirect deposits, that is, those that deposit effluent into a wastewater processing system that is not owned or operated by the plant.

*[English]*

The committee has stated the view that the deposit of effluent from a mill into a waste water system is not subject to the general prohibition in subsection 36(3) and, therefore, cannot be made subject to conditions through regulation.

ECCC has a different view, which is supported by the Department of Justice. The essence of our view is that the statutory language in the prohibition is unbounded by limitations of place or circumstance. It targets deposits made in any place, under any conditions. When there is a risk that a deleterious substance may enter into waters frequented by fish, then the prohibition would apply, and the Governor-in-Council would have the authority to make regulations to authorize the deposit and to impose conditions to ensure that the environmental effects of the deposit are minimized.

Mr. Hill would be pleased to respond to any questions you may have on this issue of legal interpretation.

Satisfied that there is a legal basis to regulate in direct deposit mills, I would like to share with you our thinking on the policy rationale to do so.

*[Translation]*

Pulp and paper effluent poses a high risk to the environment. The volume of effluent from an average pulp and paper mill is equal to that of 11,000 households. This effluent contains various deleterious substances, in high concentrations. Our regulations require plants to treat their own effluent according to specific standards or to deposit their effluent into a regulated municipal facility. Without this last requirement, a pulp and paper plant that currently operates its own treatment system could circumvent the regulations by transferring the ownership and operation of its treatment facility to a third party. This third party might not be subject to the Wastewater Systems Effluent Regulations.

Indirect deposit plants that deposit their effluent into a municipal facility may choose a better offer by depositing their effluent into a non-regulated facility. Although such an unregulated wastewater treatment facility is subject to the

l'administration du paragraphe 36(3) de la Loi sur les pêches. Le paragraphe 36(3) interdit l'émission ou le rejet de toute substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, ou dans quelque autre lieu où le risque existe que la substance pénètre dans ces eaux, sauf en cas d'émissions permises par le règlement. Le principal enjeu dont nous sommes saisis est l'interprétation de ce libellé, plus précisément la question de savoir si la loi permet d'imposer des conditions aux fabriques avec rejets indirects, c'est-à-dire celles qui rejettent leurs effluents dans un système de traitement des eaux usées qui n'appartient pas ou qui n'est pas exploité par la fabrique.

*[Traduction]*

Le comité a formulé l'opinion que le rejet d'effluents d'une fabrique dans un système de traitement des eaux usées n'est pas visé par l'interdiction générale figurant au paragraphe 36(3) et ne peut donc pas être assujéti à des conditions par voie de règlement.

ECCC a à ce sujet une opinion différente, que le ministère de la Justice appuie. Nous considérons essentiellement que le libellé de l'interdiction ne comprend pas de limite de lieu ou de situation. Il vise les rejets effectués n'importe où, peu importe la situation. L'interdiction s'appliquerait quand une substance nocive risque de pénétrer dans des eaux fréquentées par des poissons. En pareil cas, le gouverneur en conseil aurait le pouvoir de prendre un règlement pour autoriser le rejet et pour imposer des conditions afin d'en réduire le plus possible les effets sur l'environnement.

M. Hill serait ravi de répondre aux questions que vous pourriez avoir sur cette question d'interprétation juridique.

Convaincu qu'un fondement juridique permet de réglementer les rejets directs des fabriques, je voudrais vous faire part de notre réflexion sur la politique qui justifie que nous réglementions la question.

*[Français]*

Les rejets des fabriques de pâtes et papiers présentent un risque élevé pour l'environnement. Une fabrique de pâtes et papiers rejette en moyenne le même volume d'effluents que 11 000 ménages. Ces effluents contiennent diverses substances nocives dans des concentrations importantes. Notre règlement exige d'une fabrique qu'elle traite elle-même ses effluents selon des normes précises ou qu'elle les rejette dans une installation municipale réglementée. Sans cette dernière exigence, une fabrique de pâtes et papiers qui exploite actuellement son propre système de traitement pourrait se soustraire aux règlements en transférant le droit de propriété et d'exploitation de son installation de traitement à un tiers. Ce tiers pourrait ne pas être assujéti au Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées.

Les fabriques avec rejets indirects qui rejettent leurs effluents dans une installation municipale peuvent choisir d'accepter une meilleure offre en rejetant leurs effluents dans une installation non réglementée. Bien qu'une telle installation d'assainissement des

general prohibition, EEC's Enforcement Branch would in practice have to identify the facility and assess its effluents to determine whether they contain deleterious substances. Moreover, according to our interpretation of the Fisheries Act, direct deposit plants that deposit their effluent into an unregulated facility would likely be in contravention of the prohibition. The regulation of indirect deposit plants provides regulatory certainty for the plants and better environmental protection than would be the case without it.

*[English]*

The obligations imposed on indirect deposit mills are threefold: They must identify themselves to the department; they must have an emergency response plan; and they must only deposit to a regulated WSER facility. Frankly, it is this last condition that is fundamental, from our perspective.

The joint committee also makes the point that a logical implication of the department's view is that subsection 36(3) is contravened on a daily basis by households in Canada that are connected to a municipal waste water system. We have given this view of the committee careful consideration.

Household effluent can constitute a deposit of deleterious substances in a place under conditions where it may enter water frequented by fish. As such, household effluent could be subject to the general prohibition. However, the department regulates based on the risk to the environment. The department decided to address indirect deposits from households by setting requirements on municipal waste water systems through the Wastewater Systems Effluent Regulations. This approach was taken because the risk to fish-bearing waters from normal household effluent can be managed most efficiently by ensuring appropriate treatment at municipal waste water systems rather than by regulating individual household effluent.

We believe the differences in regulatory approach for households and pulp and paper mills are justified by the differential environmental risks associated with these different deposits. The prohibition applies equally to households and pulp mills. However, the risk is different and therefore the way we manage that risk is different.

*[Translation]*

If I may, I would like to highlight another consequence of making a different interpretation of our legal authority to regulate indirect deposits. Imagine that an industrial plant, a chemical plant for example, knowingly deposits a large volume of a toxic substance into the municipal wastewater treatment network. That

eaux usées non réglementée soit assujettie à l'interdiction générale, la Direction générale de l'application de la loi d'ECC devrait en pratique identifier ladite installation et évaluer ses effluents afin de déterminer s'ils contiennent une substance nocive. Qui plus est, conformément à notre interprétation de la Loi sur les pêches, la fabrique avec rejets indirects effectuant des rejets dans une installation non réglementée contreviendrait probablement à l'interdiction. La réglementation des fabriques avec rejets indirects apporte à la fois une certitude réglementaire aux fabriques et une meilleure protection de l'environnement que nous pourrions en avoir en l'absence de cette réglementation.

*[Traduction]*

Trois obligations sont imposées aux fabriques qui effectuent des rejets indirects; ces dernières doivent s'identifier auprès du ministère, elles doivent disposer d'un plan d'intervention en situation d'urgence et elles ne doivent effectuer leurs rejets que dans une installation réglementée en vertu du Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées. Sincèrement, c'est cette dernière condition qui est fondamentale, à notre avis.

Le comité mixte a aussi fait remarquer que l'interprétation du ministère sous-entend logiquement que le paragraphe 36(3) est enfreint quotidiennement par les ménages canadiens branchés à un système d'assainissement des eaux usées municipal. Nous avons soigneusement étudié ce point de vue.

Les effluents des ménages peuvent constituer un rejet de substances nocives dans un endroit où les conditions feraient en sorte qu'elles pourraient pénétrer dans des eaux fréquentées par des poissons. Ils pourraient donc être assujettis à l'interdiction générale. Cependant, le ministère réglemente en tenant compte du risque posé à l'environnement. Il a décidé de régler la question des rejets indirects des ménages en imposant des exigences aux systèmes d'assainissement des eaux usées municipaux en vertu du Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées. S'il a adopté cette approche, c'est parce que le risque que posent les effluents normaux des ménages pour les eaux fréquentées par des poissons peut être géré bien plus efficacement en veillant à ce que les systèmes d'assainissement des eaux usées municipaux traitent ces effluents adéquatement qu'en réglementant des effluents de chaque ménage.

Nous considérons que les différences quant à l'approche réglementaire à l'égard des ménages et des fabriques de pâtes et papiers sont justifiées par la différence qui existe entre les risques associés à ces différents rejets. L'interdiction s'applique également aux ménages et aux fabriques. Cependant, le risque étant différent, nous le gérons différemment.

*[Français]*

Si le comité le permet, j'aimerais souligner une autre conséquence liée au fait d'adopter une interprétation différente de notre autorité légale de réglementer les rejets indirects. Imaginez une situation dans laquelle une installation industrielle, disons une usine de produits chimiques, rejette

effluent could enter the municipal storm sewer network, bypassing the wastewater treatment facility, or the effluent could go through the municipal wastewater treatment station, but the treatment process might be insufficient to remove the toxic substance from the effluent.

According to our department's interpretation of subsection 36(3) of the act, that chemical plant can be prosecuted under the Fisheries Act. That would not be possible under a different interpretation.

[English]

Thank you for your patience as I have sought to convey why the department chooses to regulate in this area given the government's position that we do have regulatory authority to do so.

SOR/2012-135 — REGULATIONS AMENDING THE SULPHUR IN DIESEL FUEL REGULATIONS.

(For text of documents, see Appendix B, p. 14B:1.)

Turning to the Sulphur In Diesel Fuel Regulations, in her letter of December 2016, counsel for the committee indicated that the committee is not satisfied with answers provided to date on three matters. In preparing for this appearance, we have gone back to first principles on those three issues. We have concluded that the provisions in question are not necessary for the purpose of the regulations and propose to bring forward a regulatory amendment to remove them. We appreciate the work of the committee in bringing these issues to our attention, thereby leading to an improvement in the regulation.

In closing, I would note that I was appointed the department's designated instruments officer last October. This is my first appearance before the committee. I look forward to working with the committee and its officers to establish and maintain a mutually cooperative and respectful relationship. Thank you.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Thank you, Mr. Beale, for your opening comments.

I have two quick questions. One relates to your last point in agreeing with the committee's interpretation. You said that you would propose to bring a regulatory amendment forward. Do you have a timeline for that?

**Mr. Beale:** We already have omnibus regulations that address, among other things, the Sulphur In Diesel Fuel Regulations that were published in *Canada Gazette I* in May of 2016. We are scheduling those to go to *Canada Gazette II* in the spring. We are going to seek to include these amendments in that package so that

sciemment une grande quantité d'une substance toxique dans le réseau municipal de traitement des eaux usées. Il est possible que le rejet atteigne le réseau municipal d'égout pluvial, évitant ainsi l'installation de traitement des eaux usées, ou que le rejet traverse la station municipale d'épuration des eaux usées, mais que le procédé de traitement soit inadéquat pour traiter la toxicité du rejet.

Selon l'interprétation que donne notre ministère du paragraphe 36(3) de la loi, cette usine de produits chimiques peut faire l'objet de poursuites en vertu de la Loi sur les pêches. Selon une interprétation différente, cela ne serait pas possible.

[Traduction]

Merci d'avoir fait preuve de patience alors que je tentais de vous expliquer pourquoi le ministère a choisi de réglementer cette question, étant donné que le gouvernement considère que nous possédons l'autorité réglementaire de le faire.

DORS/2012-135 — RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LE SOUFRE DANS LE CARBURANT DIESEL

(Le texte des documents figure à l'annexe B, p. 14B:3.)

En ce qui concerne le Règlement sur le soufre dans le carburant diesel, la conseillère juridique du comité a, dans sa lettre de décembre 2016, indiqué que le comité n'était pas satisfait des réponses fournies jusqu'à présent dans ce dossier. Lorsque nous nous préparions en vue de notre comparution, nous sommes revenus aux principes premiers en ce qui concerne les trois questions en suspens. Nous avons conclu que les dispositions en question ne sont pas nécessaires aux fins de ce règlement et nous proposons d'apporter une modification au règlement afin de les en éliminer. Nous remercions le comité d'avoir porté ces questions à notre attention et d'avoir ainsi contribué à améliorer le règlement.

Je terminerai en vous disant que j'ai été nommé responsable des textes réglementaires du ministère en octobre dernier et que je comparais aujourd'hui pour la première fois devant le comité. Je suis impatient de travailler avec le comité et son personnel afin d'établir et de maintenir une relation empreinte de collaboration et de respect mutuels. Merci.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Merci, monsieur Beale, de cet exposé.

J'ai deux brèves questions, dont une porte sur votre dernière remarque, où vous indiquez que vous acceptez l'interprétation du comité. Vous avez indiqué que vous proposeriez des modifications au règlement. Avez-vous un échéancier à ce sujet?

**M. Beale :** Un règlement omnibus, qui porte notamment sur le Règlement sur le soufre dans le carburant diesel, a déjà été publié dans la partie I de la *Gazette du Canada* en mai 2016. Nous prévoyons qu'il sera publié dans la partie II de la *Gazette du Canada* au printemps. Nous tenterons d'y inclure ces

they would go through to *Canada Gazette II*. We will need to consult with affected industry on an accelerated basis in order to make that timeline, but that is our objective.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Thank you.

On page 3 of your comments in English, you refer to an “unregulated facility.” I think that term could be problematic to the general public in Canada. If you use the term “unregulated facility,” are you implying that there are facilities treating waste water that have no regulations attached to them?

**Mr. Beale:** There are facilities that treat waste water that are not federally regulated.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Not federally regulated?

**Mr. Beale:** That’s right.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** But they are regulated?

**Mr. Beale:** I would imagine there are provincial and/or municipal regulations governing them, yes.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Because I think that term is problematic, for me at least. We’ll put it up to the committee. We have been dealing with this file for many months, for those of us on the committee now, and we certainly want to get to the bottom of it.

[*Translation*]

**Mr. Di Iorio:** Hello, Mr. Beale and Ms. Rodrigue. Thank you for your cooperation. I need an answer to a question, and then I will check certain things depending on your answer. I will then give the floor to my colleagues, but I might have other questions for you later on.

With regard to the wastewater treatment facilities you mentioned, would you say that fish live in that water? It seems strange that fish would live in that environment.

**Mr. Beale:** If I understand you correctly, you are asking whether there are fish in the wastewater treatment facilities.

**Mr. Di Iorio:** Yes, that is the location we are dealing with. Are there fish in those waters? That is not a normal fish habitat, would you not agree?

[*English*]

**Mr. Beale:** In the waste water treatment facility itself, we are not expecting to see fish. The question is the scope of the prohibition in the Fisheries Act, and my colleague Mr. Hill can elaborate on how we interpret that scope.

modifications pour qu’elles paraissent dans la partie II. Nous devons consulter l’industrie concernée de manière accélérée pour respecter ce délai, mais c’est notre objectif.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Merci.

À la troisième page de votre document, vous faites référence à des « installations non réglementées ». Je pense que ce terme pourrait être problématique pour le grand public du Canada. En employant ce terme, laissez-vous entendre que certaines installations de traitement des eaux usées ne sont assujetties à aucun règlement?

**M. Beale :** Il s’agit d’installations de traitement des eaux usées qui ne sont pas réglementées par le gouvernement fédéral.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Elles ne sont pas réglementées par le gouvernement fédéral?

**M. Beale :** Non.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Mais sont-elles réglementées?

**M. Beale :** J’imagine que les gouvernements provinciaux ou les municipalités les réglementent.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Je trouve que ce terme est problématique, du moins pour moi. Nous saisisons le comité de la question. Les membres actuels du comité étudient ce dossier depuis des mois et veulent certainement aller au fond des choses.

[*Français*]

**M. Di Iorio :** Bonjour, monsieur Beale et madame Rodrigue. Nous vous remercions de votre collaboration. J’ai besoin d’une réponse à une question, puis je ferai certaines vérifications selon la réponse que vous allez me donner. Par la suite, je laisserai mes collègues continuer, mais je vous reposerai peut-être d’autres questions plus tard.

En ce qui a trait aux installations de traitement des eaux usées auxquelles vous avez fait référence, considérez-vous que ce sont des eaux dans lesquelles vivent des poissons? Cela m’apparaît comme une aberration de penser que des poissons vivent dans ce milieu.

**M. Beale :** Si je comprends bien la question, vous me demandez s’il y a des poissons qui se trouvent dans les installations de traitement des eaux usées.

**M. Di Iorio :** Effectivement, c’est le lieu ultime dont on traite. Y a-t-il des poissons qui vivent dans ces eaux? Ce n’est pas un milieu où vivent normalement les poissons, vous êtes d’accord?

[*Traduction*]

**M. Beale :** Nous ne nous attendons pas à ce qu’il y ait des poissons dans les installations de traitement des eaux usées proprement dites. La question concerne la portée de l’interdiction de la Loi sur les pêches, et mon collègue, M. Hill, peut vous expliquer comment nous interprétons cette portée.

**Gordon Hill, Senior Counsel, Department of Justice Canada:** To begin, I do have to clarify that I cannot review — and I'm bound not to do so — any advice from the Department of Justice given in the context of these regulations, either in their making or in their interpretation. But, clearly, the department has been consulting closely with the Department of Justice on these matters, and I can present some legal considerations that may be of assistance to this committee in its deliberations.

With regard to the scope of 36(3), the wording is: “. . . no person shall deposit or permit the deposit . . . into water frequented by fish or a place where such deposits may enter into waters frequented by fish,” so it wouldn't necessarily be limited to the facility itself.

[Translation]

**Mr. Dusseault:** Thank you for being here. I have perhaps reached a better understanding of the reason for your interpretation this morning. In Sherbrooke, where I come from, when there is heavy rain, there are still places where the sewer system is not separate. As a result, the rainwater and wastewater overflow sometimes ends up in the Lac des Nations. That is one of the problems that occur when there is an overflow, because wastewater ends up in the Lac des Nations. I thought your interpretation was broad enough to mean that all water in municipal lines would be subject to subsection 36(3) for that reason. The only remaining problem, to my mind, is that you seem to have different interpretations of two types of effluents under the same act, one type from pulp and paper plants and the other type being normal household effluent.

Do you think it was really the legislative intent that two types of effluents should be interpreted in two different ways or do you think that the intent was for them to be interpreted the same way?

[English]

**Mr. Beale:** I think that question goes to the heart of the Fisheries Act and how it is administered. As the committee knows well from your work on this, the Fisheries Act is an unusual piece of legislation, for our purposes, in that it sets a general prohibition and then allows an authorization subject to regulation. Those regulations are decided upon by cabinet, and cabinet has chosen various sectors in which to regulate.

The history of this goes back to the 1970s. The pulp and paper sector was one of the first sectors where cabinet chose to regulate in view of the very heavy volume of effluent coming from the pulp and paper sector.

Other sectors have been added over time. Most recently, in 2012, the previous government introduced the Wastewater Systems Effluent Regulations to cover municipal effluent.

**Gordon Hill, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada :** Sachez d'abord que je ne suis pas autorisé à me prononcer sur les conseils que le ministère de la Justice a formulés au sujet de ce règlement, que ce soit au chapitre de sa rédaction ou de son interprétation. Cependant, le ministère a manifestement consulté étroitement le ministère de la Justice à ce sujet, et je peux présenter quelques considérations d'ordre juridique qui pourraient aider le comité dans ses délibérations.

En ce qui concerne la portée du paragraphe (3), ce dernier stipule qu'« il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive... dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux ». L'interdiction ne se limite donc pas à l'installation proprement dite.

[Français]

**M. Dusseault :** Merci de votre présence. J'ai peut-être mieux compris ce matin la raison de votre interprétation. C'est comme chez nous, à Sherbrooke, quand il y a des pluies abondantes, il y a encore des endroits où le système d'égout n'est pas séparé. Cela fait en sorte que les eaux de pluie et les eaux usées qui se trouvent au même endroit et qui débordent, parfois, se retrouvent dans le lac des Nations. C'est l'un des problèmes qui surviennent lorsque les eaux débordent, car les eaux usées se retrouvent dans le lac des Nations. J'ai cru comprendre que votre interprétation était suffisamment large pour dire que toute l'eau qui circule dans les conduits municipaux serait assujettie au paragraphe 36(3) pour cette raison. Le seul aspect qui fait toujours problème, selon moi, c'est que vous semblez interpréter différemment deux types de rejets en vertu de la même loi, soit un type de rejets pour les usines de pâtes et papiers et un autre type de rejets pour les citoyens ordinaires et les ménages.

Pensez-vous que le législateur ait vraiment eu l'intention que deux types de rejets soient interprétés de deux différentes façons ou croyez-vous qu'il cherchait plutôt à les faire interpréter de la même façon?

[Traduction]

**M. Beale :** Cette question concerne, selon moi, le cœur de la Loi sur les pêches et de son administration. Comme le comité le sait bien pour avoir travaillé à ce dossier, la Loi sur les pêches est inhabituelle dans le dossier qui nous occupe, car elle prévoit une interdiction générale pour ensuite permettre des autorisations par voie de règlements. C'est le Cabinet qui décide des règlements à prendre, et il a choisi de réglementer divers secteurs.

L'histoire remonte aux années 1970. L'industrie des pâtes et papiers est un des premiers secteurs que le Cabinet a décidé de réglementer en raison du volume considérable d'effluents qu'elle rejetait.

D'autres secteurs ont été ajoutés au fil du temps. Dernièrement, en 2012, le gouvernement précédent a adopté le Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées pour réglementer les effluents municipaux.

So there's not a comprehensive treatment of regulation. There is not regulation over every single deposit into water.

The previous government committed to adding two additional sectors to the regulatory scope. One is diamond mines. In regulations that we are currently bringing forward to amend the existing Metal Mining and Effluent Regulations, we will be adding diamond mines to that coverage. The previous government committed to introducing a regulation for coal mines, so we are developing a regulation for coal mines.

So it's not a comprehensive coverage under regulation, and those sectors' deposits that are not covered by regulation obviously then fall under the general prohibition.

[*Translation*]

I am not sure if that answers your question, but I hope it is helpful.

**Mr. Dusseault:** Yes, in part. The fact remains, however, that cabinet decided to regulate certain effluents and not others. That is perhaps where I see a different interpretation as to the legislative intent in drafting subsection 36(3).

I would like to move on to a second point, if I may.

I am still finding it difficult to understand why we cannot simply regulate the effluents of wastewater treatment systems. If, after being treated, the water can still contain deleterious substances that can make their way into waters frequented by fish, why not simply regulate all plants or all water treatment facilities in Canada? That would ensure that the effluents of those systems would be completely purified and would not contain any deleterious substances.

[*English*]

**Mr. Beale:** That is an interesting suggestion. We're continually developing our policy approach to which sectors we should regulate, and that is one that we can look at.

Our way of looking at the current situation is that we currently have regulations, the municipal waste water system regulations, that cover the great majority of waste water treatment facilities, so really all we are doing in this particular provision of the pulp and paper regulations is saying that if you're going to deposit into somebody else's facility, it should be a federally regulated facility. So we're just trying to make sure, since we don't have 100 per cent coverage of waste water facilities, that any indirect deposit goes into one that is regulated.

La réglementation ne couvre donc pas toute la question. Il n'existe pas un règlement pour chaque rejet effectué dans l'eau.

Le gouvernement précédent s'était engagé à réglementer deux autres secteurs, dont celui des mines de diamants. Dans le règlement que nous sommes en train de rédiger pour modifier le Règlement sur les effluents des mines de métaux, nous ajouterons les mines de diamants à la liste des secteurs couverts. Le gouvernement précédent ayant promis d'adopter un règlement sur les mines de charbon, nous en préparons un actuellement.

La réglementation ne couvre donc pas toute la question, et les rejets des secteurs qu'elle ne couvre pas sont, de toute évidence, visés par l'interdiction générale.

[*Français*]

Je ne sais pas si cela répond exactement à votre question, mais j'espère que cela vous aidera.

**M. Dusseault :** Oui, en partie. Il reste toutefois que le Cabinet a décidé de réglementer certains rejets et pas d'autres. C'est peut-être là que je note une différence d'interprétation, quant au but du législateur lors de la rédaction du paragraphe 36(3).

J'aimerais aborder un deuxième point, si vous me le permettez.

J'ai toujours de la difficulté à comprendre pourquoi on ne peut pas simplement réglementer les effluents des systèmes de traitement des eaux usées. Si, à la fin du traitement des eaux, l'eau peut sortir et toujours contenir des substances nocives qui peuvent se retrouver dans des eaux que des poissons fréquentent, pourquoi ne pas simplement réglementer toutes les usines ou tous les systèmes de traitement des eaux au Canada? De cette façon, on pourrait s'assurer que les effluents qui en sortent auront été complètement nettoyés et qu'ils ne contiendront pas de substances nocives.

[*Traduction*]

**M. Beale :** Voilà une suggestion intéressante. Nous développons continuellement notre approche stratégique afin de déterminer quels secteurs nous devrions réglementer, et c'est une possibilité que nous pouvons étudier.

Voici comment nous voyons la situation actuelle. Le règlement sur les systèmes d'assainissement des eaux usées municipaux couvre la vaste majorité des installations de traitement des eaux usées. Ainsi, tout ce que nous faisons vraiment avec cette disposition du règlement sur les fabriques de pâtes et papiers, c'est indiquer à ces dernières que si elles vont déposer leurs effluents dans les installations de tiers, il faut que ces installations soient réglementées par le gouvernement fédéral. Comme la réglementation ne couvre pas toutes les installations de traitement des eaux usées, nous indiquons simplement que les rejets indirects doivent être effectués dans une installation réglementée.

[Translation]

**Mr. El-Khoury:** Thank you for being here today. On page 3, paragraph 2, you say:

Our regulations require plants to treat their own effluent according to specific standards.

Can you tell us about those specific standards? Similarly, the last paragraph says:

The department has decided to deal with indirect deposits and households by establishing requirements for municipal treatment networks.

Can you also tell us more about these requirements? Thank you.

[English]

**Mr. Beale:** With respect to your first question, section 6(1) of the regulation indicates the requirements that a direct deposit mill has to follow. So it relates to the BOD of the matter, that it does not exceed certain quantities and that the deposit is made in accordance with an authorization to exceed certain quantities.

If you wish, I could have one of my colleagues come to the table to provide a greater description of what exactly those quantities are.

Similarly, with respect to the Wastewater Systems Effluent Regulations, that is quite a complex system of regulations that I will not try to summarize here, but for the most part it requires that waste water treatment facilities reach what is called a secondary treatment level. Those different facilities across the country have different timelines in which to reach those standards that are set out in the Wastewater Systems Effluent Regulations. If the committee wishes, I can always come back with more detail on those standards that actually apply to those deposits.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** So you're not prepared to share those right now?

**Mr. Beale:** I don't have them with me.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Mr. El-Khoury, are you comfortable having the committee receive —

**Mr. El-Khoury:** It depends; it's a general question for the entire committee. I would like our colleagues to decide.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I think that in terms of the technical part we will give the witnesses the freedom to come back with that more detailed information, unless the committee feels otherwise. I don't know what our options are, though, but I think it's a good question. We will expect those as a follow-up.

**Mr. Scarpaleggia:** In terms of substances deleterious to fish, my understanding is that many emerging contaminants are being deposited into waste water. Pharmaceuticals is one example. Clearly, there are no regulations governing all of these substances.

[Français]

**M. El-Khoury :** Merci d'être venus aujourd'hui. À la page 3, au paragraphe 2, vous dites ce qui suit :

Notre règlement exige d'une fabrique qu'elle traite elle-même ses effluents selon des normes précises.

Peut-on avoir une idée de ces normes précises? C'est la même chose au dernier paragraphe, qui dit ce qui suit :

Le ministère a décidé de traiter la question des rejets indirects et des ménages en fixant des exigences aux réseaux municipaux de traitement.

Peut-on également avoir une idée de ces exigences? Merci.

[Traduction]

**M. Beale :** En ce qui concerne votre première question, le paragraphe 6(1) du règlement énonce les exigences que doit respecter une fabrique qui effectue des dépôts directs. Cela concerne donc la demande biochimique d'oxygène; il ne faut pas dépasser certaines quantités et le dépôt doit être effectué en vertu d'une autorisation permettant de dépasser certaines quantités.

Si vous voulez, je pourrais demander à un de mes collègues de venir vous donner une meilleure description des quantités exactes.

Le Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées est aussi compliqué, et je ne vais pas tenter de le résumer à l'instant, mais en gros, il exige que les installations de traitement des eaux usées atteignent ce qu'on appelle un niveau de traitement secondaire. Les diverses installations partout au pays ont différents délais pour satisfaire les normes énoncées dans le Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées. Si le comité le souhaite, je peux lui transmettre de plus amples détails sur les normes applicables aux rejets.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Vous n'êtes pas prêt à nous fournir ces renseignements maintenant?

**M. Beale :** Je ne les ai pas en main.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Monsieur El-Khoury, acceptez-vous que le comité reçoive...

**M. El-Khoury :** Cela dépend; c'est une question générale qui s'adresse à l'ensemble du comité. J'aimerais que mes collègues décident.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Je pense que pour la partie technique, nous allons permettre aux témoins de nous envoyer les renseignements détaillés, à moins que le comité ne soit pas d'accord. Je ne sais pas quelles sont nos options, cependant, mais je pense que c'est une bonne question. Nous nous attendrons à recevoir ces détails.

**M. Scarpaleggia :** Par rapport aux substances nocives pour les poissons, je crois comprendre que de nombreux contaminants émergents sont rejetés dans les eaux usées. Les produits pharmaceutiques en sont un exemple. Évidemment, il n'y a pas

Even if you look at all of the chemicals that are on the substances list, there are thousands, and we haven't gotten anywhere near to evaluating all of them.

There must be many substances out there that would be deleterious to fish and we just don't know if they are or not. They can be dumped with impunity, I imagine, until one day somebody says, "This is deleterious to fish." Is that a correct way of looking at it?

**Mr. Beale:** Essentially, in practice, if my department is informed and a citizen were to, for example, raise concern about a certain deposit being made by some economic activity, if they believe that that contains a deleterious substance, then we would inform our enforcement branch, which would look into it.

They would go and visit the facility and examine that effluent. There is a test to determine whether it is deleterious or not. That test has been established by the scientists at Environment Canada. It's essentially exposing a fish to that deposit and observing the impacts on the fish. That is how it is determined whether that specific effluent is deleterious or not.

**Mr. Scarpaleggia:** Of course, they could be deleterious in the long term, and we wouldn't know for a long time.

This brings me to the second question I had; it dovetails perfectly with that question. I read somewhere, and correct me if I'm wrong, that one of the tests involves putting fish in a container. If more than 50 per cent of the fish die, it's considered deleterious. The 49 per cent that died would consider it deleterious by definition. The threshold isn't that it would not harm one fish; it's that it doesn't harm more than, say, 49 per cent or 50 per cent.

Are you familiar with this particular concept? It has come up a couple times. Wherever there have been spills, they'll say, "Well, you know, it's not considered deleterious to fish because in our tests, 51 per cent of the fish survived." It's deleterious to the other 49 but somehow this makes it acceptable. Are you familiar with this? I'm trying to understand if this is correct.

**Mr. Beale:** I'm afraid I'm not personally sufficiently familiar with the exact testing procedure. It is an acute lethality test conducted by our scientific colleagues.

Again, I can come back to the committee, should it wish, with more detail on this.

**Mr. Scarpaleggia:** I'd appreciate that.

**Mr. Beale:** Along those lines, there can be differences between saltwater and freshwater, and the testing procedures currently in place are for freshwater. So one of the issues we're looking at is what test procedures we —

de règlement qui régit toutes ces substances. La liste des substances contient des milliers de substances, et nous sommes très loin de les avoir toutes évaluées.

Il doit exister bien des substances qui sont nocives pour les poissons et nous ne savons tout simplement pas si elles le sont ou non. On peut les rejeter impunément, je présume, jusqu'à ce qu'un jour, quelqu'un déclare : « Cette substance est nocive pour les poissons. » Ce point de vue est-il exact?

**M. Beale :** Concrètement, si le ministère était mis au courant d'une situation, par exemple si un citoyen soulevait une préoccupation liée à un certain rejet causé par une activité économique quelconque qui pourrait contenir une substance nocive, nous en aviserions notre direction de l'application de la loi, qui se pencherait sur la situation.

Des agents se rendraient à l'installation et ils examineraient l'effluent. Il existe un essai qui sert à déterminer si une substance est nocive. Il a été créé par les scientifiques d'Environnement Canada. On expose un poisson au rejet et on observe les effets sur le poisson. C'est ainsi qu'on détermine si l'effluent est nocif.

**M. Scarpaleggia :** Bien sûr, la substance pourrait être nocive à long terme, et il pourrait falloir beaucoup de temps avant que nous le sachions.

Cela m'amène à ma deuxième question, qui cadre parfaitement avec la première. J'ai lu quelque part — corrigez-moi si j'ai tort — que pour un des essais, on place des poissons dans un contenant. Si plus de 50 p. 100 des poissons meurent, la substance est considérée comme nocive. Les 49 p. 100 qui sont morts la considéreraient par définition comme nocive. Le seuil n'est pas que la substance n'est pas nocive pour un poisson, c'est qu'elle n'est pas nocive pour plus de 49 ou de 50 p. 100 des poissons.

Connaissez-vous ce concept? Il a été soulevé à quelques reprises. Chaque fois qu'il y a un déversement, on dit : « Vous savez, la substance n'est pas considérée comme nocive pour les poissons parce que lorsque nous avons fait l'essai, 51 p. 100 des poissons ont survécu. » La substance est nocive pour l'autre 49 p. 100, mais, pour une raison qui n'apparaît pas clairement, le résultat de l'essai rend cela acceptable. Connaissez-vous ce concept? J'essaie de comprendre si c'est exact.

**M. Beale :** Malheureusement, je ne connais pas assez bien la procédure d'essai exacte pour répondre. Nos collègues scientifiques font un essai de létalité aiguë.

Encore une fois, je peux transmettre les détails au comité, si vous voulez.

**M. Scarpaleggia :** Je vous en serais reconnaissant.

**M. Beale :** Dans le même ordre d'idées, il peut y avoir des différences entre l'eau salée et l'eau douce, et les procédures d'essai actuelles sont pour l'eau douce. Ainsi, une des questions que nous examinons en ce moment, c'est quelles procédures d'essai nous...

**Mr. Scarpaleggia:** Just in case I run out of time, are some of these regulations devolved to the provinces? Will Environment Canada say, “You decide by regulation if some activity in your province is deleterious to fish, and you develop the regulation and the testing methods.” Does that happen?

**Mr. Beale:** There is a provision for equivalency agreements with provinces whereby if the minister determines that a provincial system has an equivalent effect to the federal one, there can be an agreement and a subsequent order-in-council that would stand down the federal regulation. Right now, we have one for the Wastewater Systems Effluent Regulations with Yukon, and we’re developing one with Quebec and one with British Columbia.

**Mr. Badawey:** I’m enjoying the conversation here simply because it’s all based on the science. I’ll make more of a statement than a question, but I will lead to a question.

I don’t want people to walk away from this meeting thinking that municipal waste water treatment centres are inadequate. On a regular basis, they establish a science on the effluent that’s coming into the actual treatment centre. Based on provincial and/or federal regulation, municipalities regulate the concentrations of effluent entering the plant. By doing that, it then controls what leaves the plant and enters into our rivers, streams, lakes, et cetera.

The reason I find the questions very interesting today is because it takes it to the next level with respect to the unknown. Sometimes there are unknowns that enter our plants. Having said that, and I want to be very clear here, there is still a regulated concentration level that can be allowed to enter that plant. So when industry, regardless of what that industry may be, is discharging into a plant — and by the way, most industries of that size have their own treatment facilities. But if they do go into a municipal facility, the municipality will regulate the amount of whatever they’re putting into the plant and the amount to then abide by what’s going to then leave the plant based on the system’s capacity itself. Am I correct by stating that?

**Mr. Beale:** Yes.

**Mr. Badawey:** Once again, I want to make it very clear that we don’t want to walk away from here thinking that municipal treatment centres aren’t adequate. They have a purpose. This is their purpose. They also have a science attached to that purpose with respect to what’s coming into the plant.

Would it be most appropriate that we work with provincial and local providers of that service — provincially regulated of course through the MOE — and the treatment centres themselves on ensuring the science is proper and ensuring that when effluent, regardless of what that may be, enters into that plant, that the science is proper? Otherwise, you would be sitting there with a cup

**M. Scarpaleggia :** Juste au cas où je manquerais de temps, est-ce que la responsabilité de certains règlements est déléguée aux provinces? Est-ce qu’Environnement Canada déclare : « Décidez vous-mêmes si une activité exercée dans votre province est nocive pour les poissons et élaborez le règlement et les méthodes d’essai »? Est-ce que cela arrive?

**M. Beale :** Il y a une disposition concernant les accords d’équivalence avec les provinces; si la ministre détermine que le règlement provincial a le même effet que le règlement fédéral, nous pouvons conclure un accord, puis promulguer un décret pour suspendre le règlement fédéral. À l’heure actuelle, nous avons un accord relatif au Règlement sur les effluents des systèmes d’assainissement des eaux usées avec le Yukon, et nous en préparons un avec le Québec et un avec la Colombie-Britannique.

**M. Badawey :** La discussion que nous avons me plaît simplement parce qu’elle est fondée sur la science. Mon intervention consistera davantage en une déclaration qu’en une question, mais je finirai avec une question.

Je ne veux pas que nous sortions d’ici aujourd’hui en nous disant que les installations municipales de traitement des eaux usées sont inadéquates. Elles collectent régulièrement des données scientifiques sur les effluents qui se déversent dans leurs installations. En se fondant sur les règlements provinciaux ou fédéraux, les municipalités réglementent les concentrations d’effluents qui pénètrent dans les installations. Par le fait même, elles contrôlent ce qui sort des installations et se déverse dans nos rivières, nos ruisseaux, nos lacs, et cetera.

La raison pour laquelle je trouve les questions très intéressantes aujourd’hui, c’est qu’elles nous amènent à un autre niveau par rapport aux inconnus. Parfois, des substances inconnues pénètrent dans les installations. Cela étant dit — et je tiens à ce que ce soit très clair —, le niveau de concentration de ce qui peut entrer dans l’installation est tout de même réglementé. Ainsi, quand une industrie, quelle qu’elle soit, rejette ses effluents dans une installation... En fait, la plupart des industries de cette taille ont leurs propres installations de traitement, mais si elles utilisent les installations municipales, la municipalité réglemente la quantité de ce que l’industrie rejette dans l’installation et la quantité de ce que l’installation va ensuite déverser, selon la capacité du système même. Cette déclaration est-elle exacte?

**M. Beale :** Oui.

**M. Badawey :** Je le répète, je tiens absolument à ce que nous ne sortions pas d’ici en nous disant que les installations municipales de traitement ne sont pas adéquates. Elles ont un but. C’est cela, leur but. Elles font du travail scientifique lié à ce but et à ce qui pénètre dans l’installation.

Serait-il préférable de travailler avec les fournisseurs provinciaux et municipaux de ce service — réglementés, bien sûr, par les provinces par l’intermédiaire du ministère de l’Environnement — et les installations de traitement mêmes pour veiller à ce que le travail scientifique relatif aux effluents, quels qu’ils soient, qui pénètrent dans les installations soit

every day to test the waters before it hits the waters. Would it be more concentrating on the science so that we're confident that whatever effluent goes into the plant, the science will cover the bases and the concentration levels would be appropriate?

**Mr. Beale:** If I may, your question is on the science. There are obviously the legal aspects as well. It's the federal Fisheries Act, and therefore federal regulations are required if there's going to be an authorization under that.

But in terms of the science, yes, we do work with provinces and territories to inform our work.

In terms of the municipal waste water treatment facilities, our current regulations and the standards set under those regulations were actually developed through a federal-provincial process. They came out of the Canadian Council of Ministers of the Environment, with the provinces, territories and the federal government working together to determine that it would be useful to have federal regulations in this area on what those standards should be.

**Mr. Genuis:** Thank you very much for appearing and for your comments. This has been a good discussion so far. I don't have a lot to add on the technical aspects of the regulations, but I want to add a couple of process questions that I think will help us frame some of the larger discussions and other items as well.

You're here representing the minister's views as well or the views of the department?

**Mr. Beale:** The minister has asked me to appear.

**Mr. Genuis:** Yes, but I just want to understand. I'm assuming she's been briefed on these items, and the views you're expressing with respect to legal interpretation are her views as well as the department's views. Is that correct?

**Mr. Beale:** They are views that she has endorsed, yes.

**Mr. Genuis:** Okay, that's great. That helps us understand.

The other issue is around legal opinions given from the Department of Justice. Did I understand you right, Mr. Hill, in saying that you can't disclose or are not obliged to disclose the specific nature of the legal advice you received from Justice? Did I understand that right?

**Mr. Hill:** Just one point of clarification, and I apologize if I wasn't clear. I am with the Department of Justice.

**Mr. Genuis:** I'm sorry. Right.

**Mr. Hill:** The caution that I started off with was that we're not able to disclose solicitor-client privilege items to this committee.

adéquat? Sinon, vous seriez assis là tous les jours à analyser les eaux avant qu'elles soient rejetées dans les cours d'eau. Devrions-nous nous concentrer davantage sur la science, de façon à ce que nous sachions avec certitude que le travail scientifique lié aux effluents qui pénètrent dans les installations est fait et que les niveaux de concentration sont convenables?

**M. Beale :** Votre question porte sur la science, mais il y a aussi, évidemment, les aspects légaux. La Loi sur les pêches est une loi fédérale; il faut donc des règlements fédéraux pour qu'il y ait des autorisations.

Toutefois, par rapport à la science, oui, nous travaillons en collaboration avec les provinces et les territoires.

Le règlement actuel et les normes établies par le règlement concernant les installations municipales de traitement des eaux usées ont été élaborés au moyen d'un processus fédéral-provincial. Ils sont le résultat du travail du Conseil canadien des ministres de l'environnement; les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral ont décidé ensemble qu'il serait utile d'établir un règlement fédéral dans ce domaine pour pouvoir fixer les normes.

**M. Genuis :** Merci beaucoup de votre présence et de vos observations. C'est une bonne discussion jusqu'à maintenant. Je n'ai pas grand-chose à ajouter sur les aspects techniques du règlement, mais j'aimerais poser quelques questions sur le processus qui nous aideront, je crois, à aborder les discussions générales et d'autres dossiers.

Représentez-vous aussi les opinions de la ministre ou du ministère?

**M. Beale :** La ministre m'a demandé de comparaître.

**M. Genuis :** Oui, mais je veux juste comprendre. Je présume qu'elle a été mise au courant du dossier, et les opinions que vous présentez concernant l'interprétation juridique sont ses opinions à elle et celles du ministère. Est-ce exact?

**M. Beale :** Ce sont des opinions qu'elle a approuvées, oui.

**M. Genuis :** D'accord, excellent. Cela nous aide à comprendre.

L'autre question porte sur les avis juridiques fournis par le ministère de la Justice. Ai-je bien compris, monsieur Hill, que vous ne pouvez pas divulguer ou que vous n'êtes pas obligé de divulguer la nature précise des avis juridiques que vous avez reçus du ministère de la Justice? Ai-je bien compris?

**M. Hill :** Juste une précision, et je suis désolé si je ne me suis pas exprimé clairement : je viens du ministère de la Justice.

**M. Genuis :** Désolé. D'accord.

**M. Hill :** L'avertissement que j'ai donné au début, c'est que nous ne pouvons pas fournir au comité de l'information protégée par le secret professionnel.

**Mr. Genuis:** I'm sorry. I missed that. Obviously if you are with the Justice Department, you can't disclose the advice you gave to Environment and Climate Change Canada. But the department would be free to disclose that legal advice if they wished; is that right?

**Mr. Hill:** We're walking into a sensitive area. The privilege belongs with the minister and the Clerk of the Privy Council. Through section 3 of the Statutory Instruments Act, the Department of Justice will advise on whether a proposed regulation is in accordance with the enabling authority, whether it constitutes an unusual or unexpected exercise of power, whether it infringes on existing freedoms, whether it's consistent with Charter rights, et cetera. So the privilege would belong at the senior level of both the cabinet and the Clerk of the Privy Council.

**Mr. Genuis:** On that basis, I don't know if you're able to do it today, Mr. Beale, but in general when we have these kinds of conversations, it would be helpful, to whatever extent possible, the holder of that privilege would waive it so we can get the broadest possible information about the nature of that legal advice.

I'll just leave that as a comment. If you want to follow up, great, but that will wrap up my comments.

[Translation]

**Mr. Dusseault:** I think I have understood the subtle distinction in the interpretation, but correct me if I am wrong. If effluents were discharged into municipal wastewater treatment pipes — such as pulp and paper effluents — and these deleterious substances inadvertently found their way into waters frequented by fish, your department would in that case not have any recourse against the plant that discharged the deleterious substances. Is that correct?

[English]

**Mr. Beale:** Let's consider a hypothetical situation where there would be a major discharge of a deleterious and toxic substance into water frequented by fish. I'm sure our enforcement branch would look into it and would try to determine whether there was fault on the part of the municipal facility or whether there was some degree of negligence on the part of the pulp and paper mill.

Due diligence would be looked into should there be a major discharge of something that should not have happened.

[Translation]

**Mr. Dusseault:** That is why you claim that subsection 36(3) covers effluents discharged into municipal water treatment systems if these deleterious substances were hypothetically to end up in waters frequented by fish.

**M. Genuis :** Pardonnez-moi. Je n'avais pas bien compris. Évidemment, si vous venez du ministère de la Justice, vous ne pouvez pas divulguer les avis que vous avez donnés à Environnement et Changement climatique Canada. Toutefois, le ministère pourrait divulguer ces avis juridiques s'il le souhaitait, n'est-ce pas?

**M. Hill :** C'est une question délicate. Le privilège appartient à la ministre et au greffier du Conseil privé. En vertu de l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires, le ministère de la Justice donne son avis sur certaines questions, notamment si le projet de règlement est conforme à la disposition habilitante, s'il constitue un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir, s'il empiète sur les droits existants, s'il est compatible avec la Charte, et cetera. Le privilège appartient donc à la haute direction du Cabinet et du greffier du Conseil privé.

**M. Genuis :** Pour cette raison, je ne sais pas si vous pouvez le faire aujourd'hui, monsieur Beale, mais de façon générale, lorsque nous avons des discussions de ce genre, ce serait utile, dans la mesure du possible, que le détenteur de ce privilège y renonce afin que nous puissions obtenir le plus de renseignements possible sur la nature des avis juridiques.

C'est une observation. Si vous voulez y réagir, allez-y, mais je vais m'arrêter là.

[Français]

**M. Dusseault :** Je pense que j'ai bien saisi la subtilité de l'interprétation. Corrigez-moi si je me trompe. Dans le cas où des effluents seraient déversés dans les tuyaux de traitement des eaux municipaux — comme les effluents des pâtes et papiers — et que ces substances nocives se retrouveraient malencontreusement dans des eaux fréquentées par des poissons, il n'y aurait, à ce moment-là, aucun recours pour votre ministère s'il voulait poursuivre l'usine qui a déversé ces substances nocives. Est-ce que ma compréhension est correcte?

[Traduction]

**M. Beale :** Prenons l'exemple d'une situation hypothétique dans le cadre de laquelle il y aurait eu un déversement majeur d'une substance nocive et toxique dans des eaux où vivent des poissons. Je suis certain que la direction de l'application de la loi examinerait la situation et qu'elle essayerait de déterminer si l'installation municipale était fautive ou s'il y avait eu négligence de la part de l'usine de pâtes et papiers.

S'il y avait un déversement majeur d'une substance qui n'aurait pas dû être déversée, on vérifierait s'il y avait eu diligence raisonnable.

[Français]

**M. Dusseault :** C'est pour cela que vous avez la prétention que l'article 36(3) couvre les effluents qui sont déversés dans les systèmes municipaux de traitement des eaux, au cas où, dans une situation hypothétique, ces substances nocives se retrouveraient dans des eaux fréquentées par les poissons.

**Mr. Beale:** Yes.

[English]

**Mr. Oliver:** I'm trying to understand the problem in my own words so I can understand it a bit better and process it.

As I read it, the concern is that a pulp and paper mill could dispose of its effluent into an unregulated waste water facility. Because it's not regulated, you're looking for ways to force them to come back and put them into a WSER-regulated facility. The way to do that is that you've interpreted 36(3) broadly and said it's about the waste and the toxicity of it. You can go back at them through that route to force them to put their waste into a regulated WSER facility. Our legal counsel is saying that's too broad a reading of 36(3), and there's a whole other subsequent round of discussion household versus paper mill.

Given that the debate is around that interpretation of 36(3), would it not be simpler to regulate or require a pulp and paper mill to either do it themselves, in which case you can regulate them, or require them to deposit only into regulated WSER facilities so that you don't leave the window open for them for non-regulated facilities?

**Mr. Beale:** That is essentially what the regulation does. It simply says that a pulp and paper mill has two options: It can treat its effluent itself or it can discharge into a regulated facility.

The one nuance I would add to your statement is that we are not starting with the regulation and working back to the authority under the Fisheries Act; we're starting with the authority under the Fisheries Act, which, as Mr. Hill has indicated, is a broad interpretation of the Fisheries Act. It's that which gives us this authority to make this regulation.

**Mr. Oliver:** But the difference between your interpretation and the advice we've had from counsel is around 36(3) —

**Mr. Beale:** Absolutely.

**Mr. Oliver:** — which doesn't actually require them to dispose into either their own or a regulated facility. It leaves open the window to use a non-regulated treatment plant.

**Mr. Beale:** That's right.

**Mr. Oliver:** You're reading 36(3) more broadly to require them to use the two facilities you want them to use, either their own or the regular ones.

**M. Beale :** Oui.

[Traduction]

**M. Oliver :** J'essaie de reformuler le problème dans mes mots afin de mieux le comprendre.

D'après ce que j'ai compris, la préoccupation, c'est que les usines de pâtes et papiers pourraient déverser leurs effluents dans des installations de traitement des eaux usées non réglementées. Parce qu'il n'y a pas de réglementation, vous cherchez des façons d'en arriver à les obliger à déverser leurs effluents dans des installations assujetties au Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées. Pour y arriver, vous donnez une interprétation large au paragraphe 36(3) et vous dites que cela concerne la toxicité de la substance rejetée. Vous pouvez vous servir de ce moyen pour les obliger à déverser leurs eaux usées dans des installations assujetties au Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées. Or, nos conseillers juridiques sont d'avis que c'est une interprétation trop large du paragraphe 36(3), et il y a toute une autre discussion subséquente qui compare les ménages aux usines de pâtes et papiers.

Puisque le débat concerne l'interprétation du paragraphe 36(3), ne serait-il pas plus simple d'exiger, par règlement, que les usines de pâtes et papiers fassent le traitement elles-mêmes, ce qui vous permettrait de les réglementer, ou qu'elles déversent leurs effluents uniquement dans des installations assujetties au Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées, ce qui les empêcherait de se servir d'installations non réglementées?

**M. Beale :** En gros, c'est ce que le règlement fait. On y dit simplement que les usines de pâtes et papiers ont deux possibilités : elles peuvent traiter elles-mêmes leurs effluents ou elles peuvent les déverser dans des installations réglementées.

La nuance que j'apporterais par rapport à ce que vous avez dit, c'est que nous ne partons pas du règlement pour en arriver à l'autorité conférée par la Loi sur les pêches; nous nous fondons en fait sur cette autorité. Il s'agit, comme M. Hill l'a dit, d'une interprétation large de la Loi sur les pêches. C'est ce qui nous autorise à établir ce règlement.

**M. Oliver :** Toutefois, la différence entre votre interprétation et l'avis juridique que nous avons reçu concerne le paragraphe 36(3)...

**M. Beale :** Absolument.

**M. Oliver :** ... qui ne les oblige pas à déverser leurs effluents dans leurs propres installations ou dans des installations réglementées. La disposition leur laisse la possibilité d'avoir recours à des installations de traitement non réglementées.

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

**M. Oliver :** Vous donnez une interprétation large au paragraphe 36(3) afin de les obliger à utiliser les deux types d'installations que vous voulez : leurs propres installations ou les installations réglementées.

**Mr. Beale:** We believe the facts are that there is a risk that a pulp and paper mill could choose to deposit into an unregulated facility. We believe that would be bad for the environment.

**Mr. Oliver:** Absolutely.

**Mr. Beale:** And we believe we have the authority to prevent it under the Fisheries Act.

**Mr. Oliver:** Again, to avoid what appears to be a conflict between the committee, the Justice Department and your interpretations of this, why would you not just make a regulation that forces them to use a regulated WSER facility or their own, so it closes that window?

**Mr. Beale:** That's right. That's exactly what our regulation does: It tries to close that window.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** The point Mr. Oliver is making is whether there is a way we can tighten it even more. Is that your question?

**Mr. Oliver:** Yes. The debate is around your interpretation of 36(3) versus our legal counsel here. They would disagree that it does close that loop, so why not just regulate it? Just close the loop.

**Mr. Beale:** I'm afraid I don't understand.

**Mr. Badawey:** What Mr. Oliver is getting at is that right now the regulation actually gives them the choice to go to an unregulated treatment facility. By blanket saying, "No, it has to go here or here and you can't go to an unregulated facility," that shuts the door.

**Mr. Beale:** I think this again goes to the somewhat unusual nature of the Fisheries Act. The Fisheries Act has this blanket prohibition. What regulations do is permit. They don't say "you can't"; they permit. The permission is to go to a regulated facility. I'm not the lawyer, but I don't believe we would have the ability to say in this regulation, "You shall not do this." We have the ability to say, "You may do this, subject to certain conditions."

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Just to follow up, that doesn't make sense. If the legislation says that you can't and this says that you can, the regulation is done by order-in-council. I'll going to ask counsel to comment.

**Evelyne Borkowski-Parent, General Counsel to the Committee:** I refer you to page 2 of the background note prepared on February 1 that we provided for you. Under the act, there is a general prohibition under subsection 36(3). The next sentence, subsection 36(4) of the act, provides that certain deposits may be authorized by regulations. That is what the Pulp and Paper Effluent Regulations do: They authorize the deposit of mill

**M. Beale :** Nous sommes d'avis qu'il y a un risque qu'une usine de pâtes et papiers choisisse de déverser ses effluents dans une installation non réglementée, ce qui aurait des effets nocifs sur l'environnement.

**M. Oliver :** Absolument.

**M. Beale :** Selon nous, la Loi sur les pêches nous donne le pouvoir de l'en empêcher.

**M. Oliver :** Encore une fois, pour éviter ce qui semble être un différend entre le comité, le ministère de la Justice et votre interprétation de la loi, pourquoi ne créez-vous pas simplement un règlement qui les oblige à utiliser des installations assujetties au Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées ou leurs propres installations? Cela leur enlèverait cette possibilité.

**M. Beale :** Oui, c'est exactement ce que le règlement fait : il tente de leur enlever cette possibilité.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Ce que M. Oliver demande, c'est s'il y a moyen de resserrer encore plus le règlement. Est-ce votre question?

**M. Oliver :** Oui. Le débat concerne votre interprétation du paragraphe 36(3) et celle de nos conseillers juridiques. Ils ne croient pas que la disposition retire la possibilité, donc pourquoi ne pas créer un règlement? Retirez simplement la possibilité.

**M. Beale :** Je suis désolé, je ne comprends pas.

**M. Badawey :** Ce que M. Oliver veut dire, c'est qu'à l'heure actuelle, le règlement leur donne la possibilité d'avoir recours à des installations de traitement non réglementées. En déclarant clairement : « Non, les effluents doivent être versés là ou là, et vous ne pouvez pas utiliser des installations non réglementées », vous éliminez la possibilité.

**M. Beale :** À mon avis, cela nous ramène au caractère inhabituel de la Loi sur les pêches, qui comporte une interdiction générale. Quant au règlement, il autorise. Il ne traite pas de ce qui est interdit, mais de ce qui est autorisé. L'autorisation donnée vise une installation réglementée. Je ne suis pas avocat, mais je ne crois pas que nous puissions dire, dans le règlement, qu'il est interdit de faire une chose donnée. Nous pouvons dire qu'une chose est autorisée, à certaines conditions.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** À ce sujet, je dirais simplement que cela n'a aucun sens. Si la loi indique que c'est interdit et que le règlement dit que c'est autorisé... Le règlement est adopté par décret. Je vais demander à la conseillère juridique de commenter.

**Evelyne Borkowski-Parent, conseillère juridique principale du comité :** Je vous renvoie à la page 2 du document d'information daté du 1<sup>er</sup> février que nous vous avons fourni. La loi comporte une interdiction générale, au paragraphe 36(3). La phrase suivante, le paragraphe 36(4) de la loi, prévoit par ailleurs que certains rejets peuvent être autorisés par règlement. C'est ce que fait le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et

effluent, as long as it's done in a waste water treatment plant that is regulated.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** So it appears that the regulations open the door much more broadly than the actual legislation does. That's what this is saying. It allows something that the legislation didn't allow.

**Mr. Di Iorio:** I understand the argument being that you start from the legislation, which I think we all agree on; we have to start with the legislation. I never heard that we have to start with the regulation — not in this country. The prohibition is large, and then I agree with the point of view that normally it's not what we see; it's the opposite. But here is a general prohibition, except for what regulation will permit.

But if I look at the totality of it, how do you wind up with the result? I'm going to be very polite and courteous about this, but I don't want to introduce the notion that there is a prosecutorial discretion. I have difficulty with that. We were talking about legislation, so we have to rely on the written word. Why is it with that framework that it's okay for a household but not okay for pulp and paper? It would have to flow strictly from the regulation, based on that reasoning. If everything is prohibited and then some things are not prohibited anymore, it would have to flow from the text, not from the discretion.

Going back to the questions asked by my colleague Mr. Dusseault and the answers provided, I sense that there's a discretion that authorizes it, and that's what I have difficulty with.

**Mr. Beale:** My perspective is that the discretion is essentially cabinet's in determining where it wishes to provide an authorization. It determined that it did not need to provide an authorization in the case of individual households —

**Mr. Di Iorio:** Thank you. That's the answer. I don't want to cut you off, but others want to talk. What you qualify as a discretion takes us back to the text, because cabinet exercises a discretion in writing the text. That is their discretion. Therefore, when we go back to the text, we cannot see the distinction that you make.

**Mr. Scarpaleggia:** Isn't the discretion around enforcement? The department decides.

We had a case in my riding where there were pipes going in and out of the homes. They were crossed so that sewage was getting into the storm water pipes and going into the river. Theoretically, that's a violation of the Fisheries Act, but Environment Canada would never look at that. It sounds like it's just too small an issue. That would leave it to the provincial government to take action

papiers : il autorise le dépôt d'un effluent d'une fabrique de pâtes et papiers, pourvu que ce soit fait dans un système d'assainissement des eaux usées réglementé.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Il semble donc que le règlement offre une latitude bien plus grande que la loi elle-même. Voilà ce qu'il dit. Il permet quelque chose qui est interdit par la loi.

**M. Di Iorio :** Je comprends l'argument selon lequel tout part de la loi; je pense que nous sommes tous d'accord là-dessus : il faut commencer par la loi. Je n'ai jamais entendu parler, dans ce pays, d'un cas où le règlement a préséance. L'interdiction est vaste, certes, et je conviens également que ce n'est pas ce qu'on voit habituellement; on voit le contraire. Or, dans le cas présent, nous avons une interdiction générale, sauf pour ce qui est autorisé par règlement.

Toutefois, lorsque je regarde cela dans une perspective globale, je me demande comment on peut arriver à ce résultat. Je vais demeurer très poli et courtois. Je ne veux pas introduire une notion selon laquelle il existe un pouvoir discrétionnaire. Cela me pose problème. Nous parlons d'une loi; nous devons donc nous fier uniquement au libellé. Comment se fait-il que, dans ce cadre, une chose soit autorisée pour un ménage, mais non pour une fabrique de pâtes et papiers? En toute logique, cela découle nécessairement du règlement. S'il y a une interdiction générale, mais que certaines choses sont ensuite permises, cela doit nécessairement découler du libellé, et non du pouvoir discrétionnaire.

Pour revenir aux questions de mon collègue, M. Dusseault, et aux réponses qui ont été données à cet égard, j'ai l'impression que l'autorisation découle d'un pouvoir discrétionnaire, et c'est ce qui me pose problème.

**M. Beale :** De mon point de vue, le cabinet a un pouvoir discrétionnaire en matière d'autorisation. Il a déterminé qu'il n'était pas nécessaire de donner une autorisation pour les ménages...

**M. Di Iorio :** Merci. Voilà la réponse. Je ne veux pas vous interrompre, mais d'autres veulent aussi faire des commentaires. Ce que vous considérez comme un pouvoir discrétionnaire nous renvoie au texte, car le cabinet exerce un pouvoir discrétionnaire dans la rédaction du libellé. C'est à sa discrétion. Par conséquent, lorsque nous revenons au libellé, nous ne voyons pas la distinction que vous faites.

**M. Scarpaleggia :** Le pouvoir discrétionnaire n'est-il pas lié à l'application? C'est le ministère qui décide.

Dans ma circonscription, il y a eu un cas où les conduites des domiciles avaient été inversées, de sorte que les eaux usées se retrouvaient directement dans les conduites d'évacuation des eaux de pluie et étaient déversées dans la rivière. Théoriquement, il s'agit d'une violation de la Loi sur les pêches, mais Environnement Canada n'enquête jamais dans de tels cas, qui

under its regulations.

When we talk about discretion, isn't it also an enforcement?

**Mr. Beale:** There is discretion around enforcement. Certainly, the case you have brought forward is a good example. It is one we deal with all the time in terms of municipal discharges. The committee will be aware, for example, of the planned Montreal waste water discharge in the fall of 2015, and successive ministers found that to be of concern. Therefore, they issued directives under the act as to the conditions under which that would take place.

There would be other discharges where that may not happen, and our enforcement officers do go out and enforce and bring charges in certain cases and not in others. So there is discretion there.

On Mr. Di Iorio's point, I believe also that there is discretion in terms of where government chooses to regulate and where government chooses to provide explicit authorization. Frequently that is in order to provide regulatory certainty.

I gave the example earlier of coal mines. The coal mining industry wants a regulation under the Fisheries Act. They want it because it would provide regulatory certainty to them on what they are allowed to do in terms of what they discharge into water and what they're not allowed to do. That is one of the key purposes again.

So from our point of view, one of the benefits of the Pulp and Paper Effluent Regulations is that they provide regulatory certainty to those mills as to what they can do and what they can't do.

**Mr. Scarpaleggia:** I just want to clarify: We've talked about regulated waste water plants and that pulp and paper mills should be using regulated waste water plants. We're talking about "regulated" for the purposes of receiving pulp and paper effluent, are we not? It's not in terms of the 2012 regulations, which I would imagine would not cover all the substances that are in pulp and paper effluent.

**Mr. Beale:** We are talking about the 2012 waste water regulations.

**Mr. Scarpaleggia:** My understanding was that those regulations only covered certain substances in waste water and not every chemical that might be in, say, pulp and paper effluent.

**Mr. Beale:** They set out a level of treatment that municipal facilities are expected to meet. That level of municipal facilities is generally set up to be able to manage and treat the kinds of effluent that come out from those facilities.

sont jugés comme mineurs. Cela signifie donc qu'il revient au gouvernement provincial de prendre les mesures nécessaires en vertu de la réglementation provinciale.

Le pouvoir discrétionnaire dont nous parlons n'est-il pas aussi lié à l'application?

**M. Beale :** Il y a en effet un pouvoir discrétionnaire en matière d'application. Le cas que vous avez décrit est certes un bon exemple. Cela arrive souvent dans le cas des rejets par les municipalités. Le comité est sûrement au courant du rejet planifié des eaux usées à Montréal, à l'automne 2015, qui a suscité des préoccupations pour divers ministres successifs. Ils ont donc émis des directives prises en vertu de la loi, imposant des conditions relatives à ces rejets.

Il est possible qu'il en soit autrement pour d'autres rejets. Dans de tels cas, nos agents d'autorité vont alors sur le terrain pour faire appliquer la loi et déterminent s'il convient de porter des accusations ou non. Il y a donc un pouvoir discrétionnaire à cet égard.

Concernant le point soulevé par M. Di Iorio, je crois que le gouvernement a aussi un pouvoir discrétionnaire quant au choix entre réglementer ou donner une autorisation explicite, ce qui vise souvent à assurer une certitude réglementaire.

Plus tôt, je vous ai donné l'exemple des mines de charbon. L'industrie de l'extraction minière du charbon veut être assujettie à un règlement pris en vertu de la Loi sur les pêches, car cela donnerait aux exploitants une certitude réglementaire quant aux déversements autorisés et interdits. Encore une fois, c'est l'une des principales raisons d'être du règlement.

Par conséquent, nous sommes d'avis que l'un des avantages du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, c'est qu'il offre aux fabriques une certitude réglementaire quant aux activités qui sont autorisées et celles qui ne le sont pas.

**M. Scarpaleggia :** J'aimerais simplement avoir une précision. Nous avons parlé des installations de traitement des eaux usées réglementées et indiqué que les fabriques de pâtes et papiers devraient y avoir recours. Nous parlons d'installations réglementées aux fins du traitement des effluents des fabriques de pâtes et papiers, n'est-ce pas? On ne parle pas du règlement de 2012 qui, je suppose, ne viserait pas toutes les substances qu'on trouve dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers.

**M. Beale :** Nous parlons du Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées de 2012.

**M. Scarpaleggia :** Selon ce que j'avais compris, ce règlement ne vise que certaines substances présentes dans les eaux usées et non tous les produits chimiques que l'on pourrait trouver dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers, par exemple.

**M. Beale :** On y établit les normes pour les stations d'épuration municipales. En général, ces stations d'épuration municipales sont conçues pour la gestion et le traitement des effluents rejetés par ces usines.

If I can interpret your question: Is the effluent from pulp and paper mills a good fit for municipal waste water facilities? We believe municipal waste water facilities can do an adequate job of treating that effluent, but they're not necessarily designed in order to do that.

**Mr. Scarpaleggia:** What about effluent from fracking? Is some of that effluent disposed of through waste water facilities?

**Mr. Beale:** Not to my knowledge.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Committee members, we're going to need to come to some conclusion in the next little while. We still have a little time.

Our counsel has done a great job of summarizing a number of possible questions and actions on pages 8 and 9 of your notes today. I note particularly the last bullet on page 9. There are some ways forward. At this point, we look like we're at a standoff. I don't see a solution — at least an easy one — moving forward.

On page 9, I'm just going to read it:

Subsection 199(1) of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, allows the Minister to require the preparation and implementation of an environmental emergency plan in respect of listed toxic substances, including "effluents from pulp mills using bleaching." Could mill effluents more generally be added to the List? Would relying on this authority accomplish the same environmental goal?

I think we're speaking for Canadians today in saying that our ultimate concern comes back to Mr. Dusseault's point: Can we not simply regulate what exits the treatment facilities, be they under the federal, provincial or municipal system, to ensure that none of those effluents are detrimental to fish?

We're concerned about protecting the environment. Is there a way to do that without getting hung up on some of these legal and interpretive blockages that we're into now?

Have you had a chance to look at the last one? What are your comments, Mr. Beale?

**Mr. Beale:** The act allows for authorization subject to conditions, and we have two conditions: We have the condition that one of these indirect mills needs to identify itself to us and that they need to prepare an emergency response plan.

On the specific instance of the emergency response plan, counsel is correct in saying that there is a provision right now for effluents from pulp mills using bleaching. That is on Schedule 1 of CEPA. The way CEPA works, you can regulate it if the substance

Permettez-moi d'interpréter votre question. Vous voulez savoir si les installations municipales d'épuration des eaux usées peuvent traiter les effluents des fabriques de pâtes et papiers. Nous considérons que les installations municipales de traitement des eaux usées peuvent traiter ces effluents de façon adéquate, même si elles ne sont pas conçues précisément à cette fin.

**M. Scarpaleggia :** Qu'en est-il des effluents de la fracturation hydraulique? Une partie de ces effluents est-elle éliminée par l'intermédiaire des stations d'épuration des eaux usées?

**M. Beale :** Pas à ma connaissance.

**Le coprésident Chair (M. Albrecht) :** Chers collègues, nous devons conclure sous peu. Il nous reste un peu de temps.

Notre conseillère juridique a fait un excellent travail pour préparer un résumé des questions et des mesures possibles. Cela se trouve aux pages 9 et 10 du document d'information. Je pense en particulier au dernier point, à la page 10. Il existe des options. Il semble que nous sommes actuellement dans une impasse. Je ne vois pas de solution — du moins une solution facile — pour l'avenir.

Je vais simplement lire ce qui figure à la page 10 :

Le paragraphe 199(1) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* prévoit que le ministre peut exiger l'élaboration et l'exécution d'un plan d'urgence environnementale touchant une liste de substances nocives, dont « les effluents des usines de pâte blanchie ». Pourrait-on ajouter à cette liste les effluents des fabriques de pâtes et papiers au sens large? Le fait d'invoquer cette disposition permettrait-il d'atteindre les mêmes objectifs sur le plan environnemental?

Je pense que nous parlons au nom de tous les Canadiens aujourd'hui lorsque nous affirmons que notre principale préoccupation est liée au point soulevé par M. Dusseault : ne pourrait-on simplement réglementer les rejets des usines de traitement des eaux usées, qu'elles soient assujetties à la réglementation fédérale, provinciale ou municipale, pour qu'aucun de ces effluents ne puisse nuire aux poissons?

Nous sommes soucieux de la protection de l'environnement. Y a-t-il une façon d'y arriver sans être pris dans des impasses concernant des questions juridiques et des questions d'interprétation, comme c'est le cas en ce moment?

Avez-vous eu l'occasion d'étudier le dernier point? Quelles sont vos observations à ce sujet, monsieur Beale?

**M. Beale :** La loi permet de donner des autorisations assorties de certaines conditions. Il y a deux conditions : les fabriques avec rejets indirects doivent s'enregistrer auprès du ministère et doivent préparer un plan d'intervention en cas d'urgence.

En ce qui concerne les plans d'intervention en cas d'urgence, la conseillère juridique a indiqué, à juste titre, qu'il existe actuellement une disposition sur les effluents des usines de pâte blanchie. Cela se trouve à l'annexe 1 de la LCPE. Aux termes de la

is on Schedule 1. Those effluents are on Schedule I, and that's primarily because the word "bleaching" is important. That relates to the use of chlorine. It's the fact that chlorine used in bleaching makes those effluents a toxic substance under the terms of CEPA, so it can be on Schedule 1.

We would need to look into whether all other effluents meet the test for toxicity under Schedule 1. Mr. Scarpaleggia was asking about the test for deleteriousness under the Fisheries Act. It's different from the test for toxicity under Schedule 1.

I don't have an answer at this point as to whether other types of effluent would meet the test for toxicity under Schedule 1. We can check that out, but normally there is a fairly detailed scientific assessment that determines whether a substance meets that toxicity test, and whether all general pulp and paper effluent would meet that test is something we would have to look into.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I'm looking to the committee for direction. How do we want to deal with this?

**Mr. Di Iorio:** Mr. Beale, thank you very much. You've been helpful. We don't agree, but you've been helpful.

I'll just add one thing about the discretion. In my view, very humbly, there's a distinction to be made with discretion. There's dynamic discretion, which I refer to as prosecutorial discretion, and there is also static discretion, which is discretion exercised by cabinet. Once static discretion is exercised, it is spent and therefore cannot be relied on anymore. The cabinet does have that discretion, but once it has exercised it, it comes to an end.

That's why I go back to the point that the only rationale I can find in your position is prosecutorial discretion disguised as cabinet's static discretion. I cannot accept that. So that's where we are.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Counsel, do you have some advice for us to move forward?

Mr. Beale, do you want to respond to that?

**Mr. Beale:** No.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** If there are no further questions, we're going to thank our witnesses for being here today. I have a suspicion that we may be having further dialogue, but we thank you for your time today and your input. We'll dismiss you and the committee will remain for a few minutes to determine what our future course of action is. Thank you very much.

LCPE, une substance peut être réglementée si elle figure à l'annexe 1. Donc, ces effluents figurent à l'annexe 1; l'utilisation de « pâte blanchie » a son importance, car cela renvoie à l'utilisation de chlore. Ces effluents sont considérés comme une substance toxique aux termes de la LCPE en raison de l'utilisation du chlore comme agent de blanchiment, et sont par conséquent inscrits à l'annexe 1.

Il faudrait vérifier si tous les autres effluents satisfont aux critères de toxicité pour l'inscription à la liste des substances toxiques de l'annexe 1. M. Scarpaleggia a posé des questions sur les critères servant à déterminer la nocivité aux termes de la Loi sur les pêches, qui ne sont pas les mêmes que pour l'inclusion d'une substance toxique à l'annexe 1.

Pour le moment, je ne saurais dire si tous les autres types d'effluents satisfont aux critères de toxicité pour l'inscription à la liste des substances toxiques de l'annexe 1. Nous pouvons vérifier, mais cela fait habituellement l'objet d'un examen scientifique assez exhaustif, et il conviendrait de vérifier si tous les effluents des fabriques de pâtes et papiers satisfont à ces critères.

**Le coprésident (M. Albrecht):** J'aimerais avoir l'avis du comité : comment devrions-nous traiter cette question?

**M. Di Iorio :** Merci beaucoup, monsieur Beale. Vous nous avez été d'une grande aide. Nous ne sommes pas d'accord, mais vous nous avez aidés.

J'aimerais ajouter un point au sujet du pouvoir discrétionnaire. À mon très humble avis, il y a là une distinction à faire : il y a le pouvoir discrétionnaire dynamique, que j'appelle le pouvoir discrétionnaire de poursuivre, et il y a le pouvoir discrétionnaire statique, qui est le pouvoir discrétionnaire exercé par le Cabinet. Le pouvoir discrétionnaire statique ne peut être utilisé qu'une fois. Une fois exercé, il n'est plus une option. Le Cabinet a ce pouvoir discrétionnaire, mais ne peut l'utiliser qu'une fois. Après, c'est terminé.

Je souligne donc encore une fois que la seule explication logique que je puisse trouver pour justifier votre position, c'est que nous avons là un cas de pouvoir discrétionnaire de poursuivre déguisé en pouvoir discrétionnaire statique du Cabinet. Je ne peux accepter cela. Voilà donc où nous en sommes.

**Le coprésident (M. Albrecht):** Madame la conseillère, avez-vous des conseils à nous donner pour la suite des choses?

Monsieur Beale, souhaitez-vous répondre à cela?

**M. Beale :** Non.

**Le coprésident (M. Albrecht):** S'il n'y a pas d'autres questions, nous allons remercier nos témoins d'être venus aujourd'hui. J'ai l'impression que nous aurons l'occasion de discuter de nouveau. Cela dit, merci d'avoir pris le temps de comparaître aujourd'hui et merci de vos observations. Nous allons donc vous libérer. Quant au comité, nous resterons pendant quelques minutes pour discuter de la marche à suivre. Merci beaucoup.

We would like to conclude by 10:00 at the latest, if we can. I think we all see the complexity of this file and I'm very grateful to our counsel for the incredible background work they've done. I'm going to look to them now for potential suggestions as to how the committee might proceed.

**Ms. Borkowski-Parent:** I'll preface my comments by saying that the Fisheries Act is one of the oldest acts on the statute books. It received Royal Assent in 1868.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** There's our problem.

**Ms. Borkowski-Parent:** The other thing I want to mention is that no one is arguing that the protection of fish habitat is not an important goal. It's the way it is done here that is in question and whether it has been in a way that upholds the rule of law.

The other thing I want to mention is that on the broad prohibition of 36(3) in the Fisheries Act, up to last December when we received Mr. Beale's comment for his then scheduled appearance, the department disagreed that their position implied anything and everything that would end up in a waste water treatment facility would contravene the act, which was the initial point made to the department. On the basis that a deposit of effluent made to a waste water treatment facility constitutes a deposit that is contravened by the act, then any and every deposit that is made in a waste water treatment plant is also a prohibited deposit. Up to December, the department would not recognize that.

At this point, they have now recognized that if they're going to go one step further in the chain — which is not only regulating the waste water treatment facility, with those facilities being the ones that might inadvertently reject substances that could be deleterious to fish — they've regulated an entity that is putting effluents in a waste water treatment plant.

Up to now, that implication that anything and everything, including household effluent, would be covered by the prohibition was not recognized by the department. They now do, but that was new as of last December. There was incoherence in the way they interpreted the prohibition.

That being said, if I look at the questions prepared for today, there was the matter of whether it can be done under CEPA rather than relying on what they consider to be a general prohibition for everything that could potentially enter water frequented by fish. That is one reason why it has not been done by the department. I can't speak to that, but it could be one way out of this particular problem.

Nous aimerions terminer à 10 heures au plus tard, si possible. Je pense que tous comprennent la complexité de ce dossier. Je tiens à remercier nos conseillers juridiques de leurs excellentes notes d'information. Je vais maintenant leur demander de présenter au comité des suggestions sur la marche à suivre.

**Mme Borkowski-Parent :** Je dois d'abord préciser que la Loi sur les pêches est l'une des plus anciennes lois du recueil des lois du Canada. Elle a reçu la sanction royale en 1868.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Voilà notre problème.

**Mme Borkowski-Parent :** L'autre point que je tiens à mentionner est que personne ne remet en question l'importance de protéger l'habitat du poisson. Ce qui pose problème, c'est la façon dont on procède dans ce cas précis, et la question de savoir si cela se fait en conformité au principe de la primauté du droit.

L'autre aspect que je tiens à mentionner porte sur l'interdiction générale énoncée au paragraphe 36(3) de la Loi sur les pêches. Jusqu'en décembre dernier — lorsque nous avons reçu les observations de M. Beale en vue de sa comparution prévue à l'époque —, le ministère n'était pas d'accord pour dire que sa position laissait entendre quoi que ce soit, et il était d'avis que tout ce qui aboutirait dans une installation de traitement des eaux usées serait une violation de la loi, ce qui correspond au point soulevé auprès du ministère d'entrée de jeu. Partant du fait qu'un rejet d'effluents dans une installation de traitement des eaux usées constitue un rejet contraire à la loi, on déduit que tout rejet — quel qu'il soit — dans une installation de traitement des eaux usées est aussi un rejet interdit. Le ministère a refusé de le reconnaître jusqu'en décembre.

Le ministère reconnaît maintenant que s'il va une étape plus loin dans la chaîne, il ne se trouve pas uniquement à réglementer les installations de traitement des eaux usées — soit celles qui pourraient avoir rejeté par inadvertance des substances délétères pour les poissons —, mais aussi à réglementer l'entité qui est la source des effluents déversés dans une installation de traitement des eaux usées.

Le ministère s'était jusqu'ici opposé au fait que cela sous-entend que tout rejet, y compris les rejets des ménages, constitue un rejet ou une immersion interdits. Maintenant, le ministère le reconnaît, mais seulement depuis décembre dernier. Il y avait une incohérence dans sa façon d'interpréter l'interdiction.

Cela dit, si je pense aux questions qui ont été préparées en vue de la réunion, il était question de la possibilité de le faire en vertu de la LCPE plutôt que de s'en remettre à ce que le ministère considère comme une interdiction générale visant toute substance qui pourrait se retrouver dans des lieux où vivent les poissons. C'est une des raisons pour lesquelles le ministère ne l'a pas fait. Je ne peux me prononcer à ce sujet, mais cela pourrait être une façon de régler ce problème précis.

Ultimately, if the department's position relies on the fact that waste water treatment facilities might be inadequate in the treatment of effluent, it's that entity that should be regulated, not the mill that is putting the effluent in.

Those are the comments I wanted to make in light of what was said by the witnesses.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Responses? Suggestions?

[Translation]

**Mr. Dusseault:** After hearing the witnesses, I would say I am fairly satisfied with the department's reply, because the only subtle distinction I noted, which I mentioned earlier, is that even if we have the best water treatment facilities in the world, in certain situations such as during heavy rain, between the pulp and paper plant and the water treatment plant, there could be water in those pipes that ends up in waters frequented by fish.

If we interpret the general prohibition too narrowly such that it does not include the effluents of pulp and paper plants that end up in wastewater systems, we would not have any recourse. If deleterious substances were discharged somewhere between the pulp and paper plant and the water treatment plant and fish were killed, Environment Canada could not take action against the pulp and paper plant if those effluents are not included in the general prohibition.

As a result, I am satisfied with the reply. The general prohibition includes all eventualities, including households, and the act allows the government to make exceptions and to regulate them, which it does in the case of pulp and paper.

[English]

**Mr. Di Iorio:** With all due respect to my colleague, we have rule of law in this country. We're not talking about how an employer manages the workplace and gives general guidance to employees. It has to be black written on white. Yes, it can be interpreted, but not, "I'd rather make it wider in case I miss something." We don't write legislation and regulation like that in this country. Citizens need certainty within the bounds of interpretation, but here it's not interpretation; it has been acknowledged.

[Translation]

**Ms. Borkowski-Parent:** To answer your question, if effluents were discharged between the pulp and paper plant and the water treatment plant, depending on who owns those pipes, it would be a direct deposit. Is that clear? In that case, the prohibition applies to the pulp and paper plant that discharged effluent containing substances that are deleterious to fish.

En fin de compte, si la position du ministère part de l'idée que les installations de traitement des eaux usées pourraient ne pas convenir au traitement des effluents, ce sont ces installations qu'il conviendrait alors d'assujettir à la réglementation plutôt que les fabriques qui déversent les effluents.

Voilà les commentaires que je tenais à faire concernant les propos tenus par les témoins aujourd'hui.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Réponses? Suggestions?

[Français]

**M. Dusseault :** Je dirais que je suis assez satisfait par la réponse du ministère, après avoir entendu les témoins, parce que la seule subtilité que je relève — et je l'ai mentionné tantôt —, c'est qu'on a beau avoir les meilleures usines de traitement des eaux au monde, il reste qu'entre l'usine de pâtes et papiers et l'usine de traitement des eaux, dans certaines situations particulières comme les pluies abondantes, il peut y avoir de l'eau dans ces tuyaux qui se retrouve dans des eaux fréquentées par des poissons.

Si on interprète l'interdiction générale trop strictement et que cela n'inclut pas les effluents des pâtes et papiers qui se retrouvent dans les systèmes de traitement des eaux usées, on ne pourra pas avoir de recours. Si, à un certain moment, entre l'usine de traitement des pâtes et papiers et l'usine de traitement des eaux, il y a perte de substances nocives et que cela tue des poissons, le ministère de l'Environnement ne pourra pas revenir contre l'entreprise de pâtes et papiers si on n'inclut pas ces rejets dans l'interdiction générale.

C'est pour cela que je suis tout de même satisfait de la réponse. L'interdiction générale inclut toutes les possibilités, y compris les ménages, et la loi prévoit que le gouvernement peut faire des exceptions et les réglementer, ce qu'il a fait dans le cas des pâtes et papiers.

[Traduction]

**M. Di Iorio :** Avec tout le respect que je dois à mon collègue, notre pays est fondé sur la primauté du droit. On ne parle pas d'un employeur qui gère un lieu de travail et qui donne des directives générales à des employés. Il faut que ce soit écrit noir sur blanc. Certes, l'interprétation est possible, mais pas dans l'optique d'élargir la portée afin de ne rien oublier. Ce n'est pas ainsi que l'on rédige les lois et les règlements, dans notre pays. La population a besoin de certitudes, dans les limites de l'interprétation. Or, dans le cas présent, ce n'est pas une question d'interprétation; cela a été reconnu.

[Français]

**Mme Borkowski-Parent :** Pour répondre à votre question, s'il y avait une fuite dans l'environnement entre la fabrique de pâtes et papiers et l'usine de traitement des eaux, selon le propriétaire des conduits, ce serait un rejet direct. On s'entend? À ce moment-là, la prohibition s'applique à l'usine de pâtes et papiers qui a rejeté dans l'environnement des eaux contenant des substances délétères pour les poissons.

The regulations do not prevent anything. What they allow is for deposits to be made into a water treatment plant and for the plant to treat its own pulp and paper effluents. As a result, if we consider the prohibition in subsection 36(3) to be complete and universally applicable, if we want to treat households differently, authorization has to be granted for household effluents. Regulations to that effect would have to be made. The department's position is not consistent.

I understand that we have decided that pulp and paper effluents are more toxic and more abundant, but if we make regulations pursuant to subsection 36(3), perhaps then we should use the Canadian Environmental Protection Act to avoid this type of discretion or distinction as to different effluents.

[English]

**Mr. Badawey:** I think the key paragraph in this report is on page 2. The fourth paragraph states:

So while there is a deleterious substance, in the form of mill effluent, the question is whether the action of putting the effluent in a wastewater treatment plant constitutes a deposit prohibited by the Act in the first place.

That's the crux of the discussion here today. It goes to the comments I made earlier. Either you are or you're not going to allow these substances to go into the actual treatment facilities.

I would more than hesitate; I would not state that treatment plants are not adequate. Treatment plants are adequate for the effluent going into them. As Francis said earlier with respect to the effluent going into treatment plants, if a plant can't handle it, then they won't allow it. It's that simple, hence the reason why a lot of these places, especially the bigger places, have their own treatment facilities. Quite frankly, in the broader sense, this is a moot point because most if not all the bigger plants do have their own treatment facilities.

However, I want to go back to the point I made earlier. Municipal treatment facilities are bound by provincial regulations under the ministry of the environment. They're regulated, inspected and there are ramifications if they allow effluent to leave the plant. That again might continue to be deleterious.

Having said that, when you have an effluent coming from any plant, not just a pulp and paper mill, that has this type of seriousness attached to it, they will bind the plant in terms of its

Le règlement n'empêche pas quoi que ce soit. Ce qu'il permet, c'est de faire le dépôt dans une usine de traitement des eaux ou encore de permettre à la fabrique de traiter elle-même ses effluents de pâtes et papiers. Par conséquent, si nous voulons considérer que l'interdiction en vertu du paragraphe 36(3) est complète et qu'elle s'applique à tout, si nous voulons traiter les ménages différemment, il faudra leur donner une autorisation pour les effluents domestiques. Il faudrait qu'un règlement soit établi à cet effet. La position du ministère n'est pas conséquente.

Je comprends que nous ayons décidé que les effluents des fabriques de pâtes et papiers étaient plus toxiques et se retrouvaient en plus grande quantité, mais si nous voulons nous appuyer sur l'article 36(3) pour réglementer, c'est peut-être là que nous pourrions envisager de passer par la Loi canadienne sur la protection de l'environnement pour empêcher ce genre de discrétion ou de distinction dans le traitement des différents effluents.

[Traduction]

**M. Badawey :** Je pense que le paragraphe clé de ce rapport figure à la page 2. Le quatrième paragraphe se lit comme suit :

Bien qu'il y ait la présence d'une substance nocive sous la forme d'effluent de fabriques de pâtes et papiers, la question demeure de savoir si le fait de déposer cet effluent dans un système d'assainissement des eaux constitue, d'emblée, une immersion ou un rejet prohibé par la Loi.

C'est au cœur même du débat que nous avons aujourd'hui. Cela nous ramène à ce que je disais précédemment. Il s'agit de savoir si l'on va permettre ou non que ces substances se retrouvent dans les installations de traitement des eaux usées.

Je ne serais pas du tout prêt à affirmer que les usines de traitement des eaux usées ne sont pas à la hauteur. Elles font adéquatement le travail pour les effluents qui y sont acheminés. Comme l'indiquait Francis tout à l'heure, si une usine n'est pas en mesure de traiter certains effluents, elle va tout simplement les refuser. Ce n'est pas plus compliqué que cela. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle bon nombre de ces entreprises, surtout parmi les plus grandes, ont leurs propres installations de traitement. Il faut bien avouer que c'est un débat presque purement théorique, car la majorité, voire la totalité, des grandes usines ont leurs propres installations pour le traitement.

Je tiens toutefois à revenir à ce que je disais tout à l'heure. Les systèmes municipaux de traitement des eaux usées sont régis par la réglementation provinciale relevant du ministère de l'Environnement. Les municipalités doivent observer des règles et se soumettre à des inspections; elles s'exposent à des conséquences si elles laissent des effluents sortir de leur usine de traitement. Ces effluents peuvent en effet demeurer nocifs.

Cela étant dit, lorsqu'un effluent présentant des risques semblables arrive de n'importe quelle usine, et pas seulement d'une fabrique de pâtes et papiers, l'installation de traitement doit

concentrations so that the plant can in fact handle it. The plant's capabilities, based on its capacities, can handle the effluent. Otherwise — and I'll repeat myself — they simply wouldn't allow it in the plant in the first place.

Again, with what we're discussing here, I agree with Mr. Dusseault. Right now, we're overthinking this. Coming from the municipal sector myself, I recognize the value of treatment facilities. I recognize they can handle most if not all effluents. If they can't, they won't bring it into the plant in the first place. They have procedures that they abide by to ensure that what is discharged out of that plant is dealt with through the concentration levels; the treatment is based on those concentration levels. Therefore, I have enough confidence that what they've addressed here is adequate.

Having said all that, I still feel that under the Fisheries Act they can, as I mentioned to the witness earlier, work more with the provinces on the science, which he's assured me they do. That science is never ending. There's always something new coming through the system.

You were right in your comment earlier about the seriousness. There are times when you have an overflow or a capacity buildup, usually during a storm, where the plant has to discharge. They're discharging into the lakes, rivers, streams and that discharge can have some of that effluent attached to it. That can happen. That has to be addressed, because if in fact we have that deleterious substance in the discharge, then of course you're going to affect the fish. Thank you.

**Mr. Scarpaleggia:** I'm a lawyer and sometimes I may make a naive point or two. I don't know what the terminology is, but is it not the case that when faced with a regulation, you can't do indirectly what you cannot do directly? Would that cover this situation? The Pulp and Paper Effluent Regulations are pretty clear. Even if they're not as specific as we'd like, the principle remains that you can't try to get around them through the back door. We use this in the house all the time when the Speaker gets up and says, "You can't do that; you're trying to call somebody a name in another way," and everybody says, "Hear, hear!" I'm throwing that out there in a naive way, I guess.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Are you suggesting we leave it as it is?

**Mr. Scarpaleggia:** I don't know. I'm just throwing the point out there.

pouvoir gérer les concentrations de substances nocives qu'il renferme. Si elle ne dispose pas de cette capacité de traiter l'effluent, on va tout simplement refuser qu'il y soit acheminé.

Je suis d'accord avec M. Dusseault. Peut-être que nous nous posons trop de questions. Comme je viens moi-même du monde municipal, je suis tout à fait conscient de l'efficacité des installations de traitement. Je sais que l'on peut y traiter la majorité, voire la totalité, des effluents. Dans le cas contraire, on ne permet tout simplement pas à l'effluent d'y pénétrer. Il y a des mesures en place pour s'assurer que les rejets sortant de l'usine ne dépassent pas certains niveaux de concentration. Le traitement se fait d'ailleurs en fonction de ces niveaux de concentration. Tout me porte donc à penser que les dispositions prévues sont adéquates.

Tout cela étant dit, je demeure d'avis, comme je l'indiquais tout à l'heure à notre témoin, qu'il conviendrait aux fins de l'application de la Loi sur les pêches de travailler davantage avec les provinces dans le domaine scientifique. Il m'a d'ailleurs assuré que l'on s'employait à le faire. La science évolue sans cesse. Il y a constamment de nouvelles substances qui apparaissent.

Vous aviez raison de parler de la gravité de certaines circonstances. Il arrive qu'une usine de traitement doive rejeter un trop-plein lorsqu'il y a débordement, une situation généralement attribuable à de fortes intempéries. On rejette alors les eaux excédentaires dans des lacs, des rivières et des ruisseaux, et il est possible que certaines portions d'effluents subsistent dans ces rejets. Ce sont des choses qui arrivent. Il faut trouver une solution, car la présence de substances nocives dans de tels rejets ne va pas manquer d'affecter l'habitat du poisson. Je vous remercie.

**M. Scarpaleggia :** Je ne suis pas un spécialiste, et il est possible que je puisse vous paraître un peu naïf à certains égards. Je ne sais pas si j'utilise les termes appropriés, mais n'est-il pas vrai que, pour l'application d'un règlement, on ne peut pas faire indirectement ce que les règles ne nous permettent pas de faire directement? Est-ce que cela pourrait s'appliquer dans ce cas-ci? Le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers est très clair. Même si les dispositions ne sont peut-être pas aussi précises qu'on le souhaiterait, le principe demeure le même; vous ne pouvez pas essayer de simplement contourner les règles. Nous sommes nombreux à nous réjouir lorsque le Président de la Chambre intervient pour ramener à l'ordre un député qui essaie d'attribuer un qualificatif à un collègue de façon détournée. Je dis cela en toute candeur.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Est-ce que vous proposez que nous laissons les choses telles qu'elles sont?

**M. Scarpaleggia :** Je ne sais pas. Je voulais simplement faire valoir cet aspect.

**Mr. Oliver:** Like my colleague, I was quite impressed with their testimony. I think everybody in this circle is in agreement. We're doing what we can to protect our fish stock and our water systems. I didn't hear anybody saying that's not the issue.

What it comes down to is they needed a regulation for the pulp and paper industry to stop putting their effluent into unregulated waste water treatment facilities, and they brought the Pulp and Paper Effluent Regulations to bear. Our staff are reading that section 36(3) is incongruent — I think that is the word used — because if you apply the same rulings to households, if there was a spill, you could come back and sue households for different toxic substances going in, just as we would go to the pulp and paper industry if there was a spill from the water system they were using. There was incoherence there.

Nothing in the staff's report says that we are in violation and that the regulation doesn't fit with 36(3). It simply doesn't fit all circumstances.

It is a pulp and paper regulation. It's not a household waste regulation. It is written to capture the pulp and paper industry and make sure that they're being handled properly. There's a nuance here that, perhaps, if they then went back and addressed household waste water — I think someone recommended that — maybe that would take away some of the incongruity here with this.

To me it's a pulp and paper regulation and it's geared to that industry. It's achieving the purposes that we all want to see achieved, so I wasn't feeling particularly compelled to ask for further changes.

**Mr. Genuis:** I appreciate the points that have been made and the testimony. I think we saw a sincere effort to engage us in a good discussion about the issue, but at the end of the day, I agree with Mr. Di Iorio that there's a rule of law question and a process question, and it's important that those mechanisms be satisfied in the proper way. It's not sufficient to talk about alignment of objectives and these sorts of things without acknowledging the issue in terms of the substance of the regulation.

The department's argument is that things are basically clear enough the way they are, but amendments that clarify the regulation and/or the legislation would seem to be sensible to satisfy our concerns, and then everybody's happy.

We've heard the department's perspective and we've got many here with a bit of a different perspective. The solution I propose and the next step for us, I think, is to look at tabling a report and informing the house of this issue. Ultimately it's up to the house which way they go on this. But given the work we've done up to

**M. Oliver :** Comme mon collègue, j'ai trouvé ces témoignages tout à fait probants. Je crois que nous sommes tous d'accord. Nous mettons tout en œuvre pour protéger nos stocks de poissons et nos systèmes d'approvisionnement en eau. Je n'ai pas entendu personne prétendre le contraire.

En fait, il fallait réglementer l'industrie des pâtes et papiers de sorte que ses effluents cessent de se retrouver dans des installations de traitement des eaux usées non soumises à la réglementation, et c'est ainsi que le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers a vu le jour. Notre personnel est d'avis que l'application du paragraphe 36(3) paraît illogique, car, en cas de déversement, les ménages qui sont assujettis aux mêmes règles pourraient faire l'objet de poursuites en raison des substances nocives qu'ils ont acheminées dans le système, et ce, au même titre que pour les effluents rejetés par une fabrique de pâtes et papiers. Il y a un manque de logique.

Il n'est inscrit nulle part dans le rapport de notre personnel qu'il y aurait contravention et que le règlement ne pourrait pas s'appliquer dans le contexte du paragraphe 36(3). C'est simplement que cela ne convient pas dans toutes les circonstances.

C'est un règlement qui vise l'industrie des pâtes et papiers. Ce n'est pas un règlement régissant les déchets domestiques. Son libellé tient compte de la situation dans le secteur des pâtes et papiers de manière à assurer un traitement approprié des effluents. Il a été question de revenir à la charge en réglementant les eaux usées domestiques — je crois que quelqu'un en a fait la recommandation — ce qui pourrait peut-être ramener une certaine logique dans tout cela.

À mes yeux, c'est un règlement visant essentiellement le secteur des pâtes et papiers. Comme il permet l'obtention des résultats que nous souhaitons tous, je ne voyais pas vraiment la nécessité de demander d'autres changements.

**M. Genuis :** Nous avons pu entendre des arguments et des témoignages fort intéressants. Je pense qu'il y a un effort véritable pour débattre sérieusement de la question, mais je conviens avec M. Di Iorio qu'il s'agit en fin de compte de respecter la primauté du droit et les processus en place. Il importe de faire le nécessaire de la manière qui convient. Il ne suffit pas de dire que nous allons harmoniser les objectifs et de prendre des engagements semblables sans reconnaître les problèmes de fond qui justifient la réglementation.

Le ministère estime que les choses sont suffisamment claires dans leur forme actuelle, mais des modifications permettant de préciser les dispositions réglementaires et législatives pourraient répondre à nos préoccupations et donner satisfaction à tout le monde.

Nous avons entendu le point de vue du ministère et bien des opinions divergentes. Je propose que nous passions maintenant à la production d'un rapport pour mettre la Chambre au fait de la situation. En fin de compte, ce sera à la Chambre de décider de la marche à suivre. Compte tenu du travail déjà effectué et des

this point on this issue and given the outstanding concerns, I think tabling a report that outlines both sides in a fair way but also provides a recommendation is a responsible next step.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Counsel, do you have a response to that?

**Ms. Borkowski-Parent:** I forgot to mention this earlier, but in light of the comment you made, one option that has not been mentioned is that if the department is going to start discriminating between different kinds of effluents or deposits, one solution would be to say so in the act. If the act provides for that risk assessment to be made and it then clarifies the situation, it's no longer a broad general prohibition. It's based on the risk assessment of the department. At least those differences between household effluents, other effluents and pulp and paper can be brought back to Parliament's intent or wish. That is another avenue, which is to clarify the act to make sure the end result is actually provided or stated in there.

**Mr. Genuis:** I know it's a power that's rarely used, but my understanding is that committees do have the power to table legislation. Am I totally off base?

**Ms. Borkowski-Parent:** I'll look to my colleagues at the end of the table.

**Mr. Genuis:** I just made that up, sorry. It's a good thing we have lawyers here.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** It sounded so good and like such a simple solution.

If I understand correctly, Mr. Genuis is suggesting that we table a report to Parliament. I think counsel is suggesting — maybe I'm putting words in her mouth — that in addition to the report we could make a recommendation that the act be amended to include these prohibitions. Am I interpreting you correctly?

**Ms. Borkowski-Parent:** Yes, that could be another solution. That, or put it in a report.

**Senator Wallin:** I'm hearing this for the first time. My understanding of what our witness, Mr. Beale, said is that there is a blanket prohibition on everything, such as household effluent. Pulp and paper has come to their attention, and that is why they've imposed this. The blanket prohibition means they rule by exemption, by pulling certain things out. It makes sense to me that they would, if something came to their attention.

I come from a rural area and I'm worried, in the pursuit of making everything equal here, if we also want a regulation on household and domestic effluent, about the kind of pressure that's going to put on local facilities and the testing that's going to be required. Why would we go down that road unless there has been something brought to the attention of the authorities, which seems to be the case with pulp and paper and has not yet been the

questions qui restent à régler, je pense que nous agirions de façon responsable en déposant un rapport présentant en toute équité les deux points de vue.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Je ne sais pas ce qu'en pense notre conseillère juridique?

**Mme Borkowski-Parent :** J'ai oublié de le mentionner tout à l'heure, mais à la lumière de ce que vous venez de dire, le ministère pourrait se servir de la loi elle-même pour commencer à établir des distinctions entre les différents types d'effluents ou de rejets. Si la loi permet une telle évaluation des risques et clarifie ainsi la situation, il n'y a plus d'interdiction générale. Le tout serait fondé sur l'évaluation des risques effectuée par le ministère. Le Parlement aurait de cette manière tout au moins le loisir d'intervenir en fonction des différents résultats obtenus avec les effluents des ménages ainsi que ceux provenant des usines de pâtes et papiers et d'autres sources. C'est donc une autre avenue possible. On pourrait apporter des éclaircissements à la loi de telle sorte que le résultat final soit effectivement énoncé et pris en compte.

**M. Genuis :** Je sais que c'est un pouvoir qui est rarement utilisé, mais je crois comprendre qu'il est possible pour un comité de déposer un projet de loi. Suis-je totalement à côté de la plaque?

**Mme Borkowski-Parent :** Je m'en réfère à mes collègues à l'autre bout de la table.

**M. Genuis :** Désolé, je viens d'inventer tout cela. Heureusement que nous avons des avocats parmi nous.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Cela semblait pourtant une solution si simple.

Si j'ai bien compris, M. Genuis propose que nous déposions un rapport au Parlement. Je crois que notre conseillère juridique suggère pour sa part, sans vouloir lui prêter des propos qu'elle n'aurait pas tenus, que nous adjoignons à ce rapport une recommandation à l'effet que la loi soit modifiée pour inclure ces interdictions. Est-ce que je vous ai bien comprise?

**Mme Borkowski-Parent :** Oui, c'est une autre solution possible. Sinon, nous pourrions simplement l'inclure dans le rapport.

**La sénatrice Wallin :** C'est la première fois que j'entends une chose pareille. D'après ce que j'ai pu comprendre du témoignage de M. Beale, il s'agit d'une interdiction générale qui vise notamment les effluents domestiques. Le problème des effluents des pâtes et papiers a été soulevé, ce qui explique cette mesure. Comme il y a interdiction générale, l'application de la règle est fondée sur des exceptions. Il m'apparaît logique qu'ils procèdent de cette manière si un cas particulier est porté à leur attention.

Je viens d'un milieu rural et la situation ne manque pas de m'inquiéter. Si l'on veut aussi adopter un règlement sur les effluents domestiques dans le but d'offrir les mêmes conditions à tout le monde, on risque d'imposer des contraintes considérables aux administrations locales, notamment quant aux tests qui deviendront nécessaires. Pourquoi agir de la sorte si rien de problématique n'a été signalé aux autorités dans le cas des

case in terms of domestic issues? That is, except, as we've noted, there are floods and snow melts and stuff happens, but it's usually in such a small quantity that it doesn't constitute a major environmental crisis. Am I getting what they're saying?

**Mr. Di Iorio:** I agree entirely with Mr. Genuis. We have to file a report. I just want to add a few things.

First of all, I want to say to counsel and her team — the people who did this — this is impeccable work. It's fabulous. I've been a law professor for 35 years, and any professor that sees this kind of work would be amazed because it is fabulous. It has to be pointed out. This requires immense work. You really have to go and dig. Why is it done? Let's not forget the name of our committee: Scrutiny of Regulations. This has been scrutinized. That is what has been done. It has to be said.

I don't want to enter into banalities. This is great work that has been done, and this is truly the core of our mandate. I cannot overstate the importance of protecting fish and fresh water. Don't take this badly, but what we're doing at this moment has nothing to do with fish. We're not dealing with fish this morning.

What we're dealing with is the rule of law and how we proceed. We have legislation in this country, but mostly regulations. We're dealing with how government officials who have to apply it are supposed to behave. To me there has been an admission. They admitted it. They said, "We take a negative of a discretion, and we say we are not using a discretion, but we're saying that since they did not do that, we are allowed to do it, but that's not a discretion."

Well, they can say, "Obviously it's a tulip, but you know, when I touch it, it stings me and it has a splendid perfume — but it's a tulip. Why? Because the government did not say it's not a tulip, so we're allowed to call it a tulip." With all due respect, it doesn't make sense.

We have to be serious and true to our mandate, so at the very least I believe we have to file a mandate, or maybe we should amend the Constitution. Probably somewhere we have that discretion, if we look hard enough.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I always knew this was a very powerful committee.

**Mr. Di Iorio:** We'll amend it in secret. Nobody will know.

effluents domestiques, contrairement à ce qui s'est fait pour les pâtes et papiers? Il y a bien quelques exceptions en cas d'inondation ou de fonte accélérée des neiges par exemple, comme certains l'ont mentionné, mais il s'agit généralement de quantités minimales qui n'ont rien à voir avec une catastrophe environnementale. Est-ce que cela correspond bien au portrait qui nous a été présenté?

**M. Di Iorio :** Je suis tout à fait d'accord avec M. Genuis. Nous devons présenter un rapport. J'aurais simplement quelques éléments à ajouter.

D'abord et avant tout, je tiens à féliciter notre conseillère juridique et son équipe pour le travail absolument impeccable qu'ils ont accompli. C'est formidable. J'ai enseigné le droit pendant 35 ans, et je peux vous assurer qu'un professeur qui recevrait un travail semblable serait tout simplement estomaqué. Il faut le souligner. C'est un travail qui exige des efforts considérables. Vous avez vraiment fouillé pour faire ressortir tous les détails. Pourquoi faisons-nous tout cela? N'oublions pas le nom de notre comité : Examen de la réglementation. C'est un véritable examen que vous avez fait. Il fallait que je le dise.

C'est donc un excellent travail qui est au cœur de notre mandat. Je n'insisterai jamais trop sur l'importance de la protection des poissons et des eaux douces, mais je dois préciser, sans vouloir dénigrer qui que ce soit, que notre travail aujourd'hui n'a rien à voir avec le poisson.

Il est plutôt question ce matin de la primauté du droit et des moyens à prendre pour en assurer le respect. Pour ce faire, notre pays s'appuie sur des lois, mais surtout sur des règlements. Nous essayons de voir comment les fonctionnaires gouvernementaux chargés d'appliquer ces règles sont censés s'y prendre. À mes yeux, nous avons eu droit à une admission. Ils l'ont admis. Ils nous ont dit qu'ils considéraient jouir d'un pouvoir discrétionnaire en l'absence de dispositions explicites. Ils prétendent qu'ils peuvent le faire parce que ce n'est pas interdit expressément, mais qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire.

Ils pourraient tout aussi bien nous dire qu'ils ont entre les mains une tulipe, même si la fleur a des épines et dégage un parfum délicat. Pour quelle raison? Comme le gouvernement n'a pas dit qu'il ne s'agissait pas d'une tulipe, rien n'empêche d'affirmer que c'est une tulipe. Ceci dit très respectueusement, cela n'a aucun sens.

Nous devons remplir notre mandat avec le plus grand sérieux. Je crois tout au moins que c'est la responsabilité qui nous incombe, à moins que nous ne décidions d'amender la Constitution. Si nous fouillons bien, nous allons sans doute découvrir quelque part que nous avons le pouvoir discrétionnaire de le faire.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** J'ai toujours pensé que ce comité jouissait de pouvoirs considérables.

**M. Di Iorio :** Nous allons l'amender en secret. Personne ne va le savoir.

[Translation]

**Mr. Dusseault:** Returning to my question, I was not very convinced earlier because, if I owned a pulp and paper plant and Environment Canada took action against me because, between the two, there had been an error and deleterious substances had inadvertently made their way into waters frequented by fish, I would vigorously contest its interpretation. I would say, “You have regulated our sector and we have followed the regulations to the letter. Something happened between the two so I am not responsible.”

Moreover, I think it would be interesting to write a report to confirm what we have heard. I am not sure though that we could agree on our recommendations. I think the best approach would be to clarify subsection 36(3) of the Fisheries Act. Can we switch the wording so that people are not treated differently? Would we want to switch the wording of the act to allow everything, except in specific circumstances? I do not think that would help the fish.

The general prohibition applies to households, which effectively makes it discretionary, as in other acts. There are other acts whose rules are not applied. It is left to the discretion of those who enforce the act to determine whether or not they will apply. Marijuana will soon be legalized and police could decide not to apply the current act in view of the upcoming legalization. There is discretion in enforcing acts and I think it is used in this case. I do not consider this a major problem.

Do we want to switch the wording of the act? I am not sure that is the right answer either. I am giving you my opinion on this, but we could consider some potential recommendations to clarify at least subsection 36(3) of the Fisheries Act.

[English]

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Thank you.

Mr. Badawey is next, and then I want to come back to the idea of a report and potential recommendations.

**Mr. Badawey:** What I want to try to do is focus in on the actual topic at hand with respect to recommendations. I go back to that paragraph where we talk about putting the effluent in a waste water treatment plant and whether it constitutes a deposit prohibited by the act. I think that's the crux of what we're discussing here.

May I suggest, Mr. Chairman, that moving forward we ask staff to come back with a report that splits this in two and that actually looks at what we're discussing here. What we're

[Français]

**M. Dusseault :** Pour revenir à la question, tantôt, je n'étais pas très convaincu, car si je possédais une usine de pâtes et papiers et que le ministère de l'Environnement revenait contre moi parce que, entre les deux, il y avait eu une erreur et que, malencontreusement, des substances nocives s'étaient retrouvées dans des eaux fréquentées par les poissons, je contesterais vigoureusement son interprétation. Je lui dirais : « Vous avez réglementé notre secteur et nous avons suivi les règlements à la lettre; entre les deux, il s'est passé quelque chose, donc je ne suis pas responsable. »

En outre, je crois qu'il serait intéressant d'écrire un rapport pour confirmer ce qu'on a entendu. Cependant, je ne suis pas certain que nous pourrions nous entendre sur nos recommandations. Je crois que la meilleure avenue serait de clarifier le paragraphe 36(3) de la Loi sur les pêches. Pouvons-nous inverser le libellé, pour éviter que des gens soient traités de façon différente? Voudrait-on inverser le libellé de la loi pour tout permettre, sauf dans telle ou telle circonstance? Je ne crois pas que cela aiderait les poissons.

L'interdiction générale s'applique aux ménages, et à ce moment-là, il s'agit d'une discrétion, effectivement, comme dans d'autres lois. Il y a d'autres lois dont les règles ne sont pas appliquées. Cela demeure soumis à la discrétion des gens qui font appliquer la loi de déterminer s'ils l'appliquent ou pas. La marijuana sera légalisée bientôt et les forces policières pourraient ne pas appliquer la loi actuelle en vue de la légalisation. Il y a une discrétion pour faire appliquer les lois, et je crois que, dans ce cas-ci, elle est utilisée. Je ne crois pas que c'est une problématique majeure.

Voulons-nous inverser le libellé de la loi? Je ne suis pas sûr non plus que ce soit la bonne solution. Je vous fais part de mon opinion à ce sujet, mais on pourrait examiner quelques idées de recommandations pour clarifier au moins le paragraphe 36(3) de la Loi sur les pêches.

[Traduction]

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Merci.

La parole est à M. Badawey, après quoi j'aimerais revenir à la proposition de produire un rapport et de formuler des recommandations.

**M. Badawey :** Je voudrais que nous formulions des recommandations en nous concentrant sur le véritable sujet à l'étude. Je reviens à ce paragraphe où il est question des effluents acheminés dans une usine de traitement des eaux usées en cherchant à savoir s'il s'agit d'un rejet interdit par la loi. Je pense que cette question est au cœur même de notre débat.

Puis-je suggérer, monsieur le président, que nous demandions à nos conseillers juridiques de nous soumettre un rapport faisant la distinction entre ces deux aspects et traitant du sujet même de

discussing here is whether the effluent should, in fact, be allowed in the plant. I have an opinion on that and I've already given it twice, so I'll leave it at that.

I do have to give respect to the legal minds around the table, from the comments already made by Nicola and Garnett, with respect to the wording because I think they are two separate issues. The one that we're talking about here is whether we prohibit the effluent coming into the plant, and the second part is how we're going to word that.

May I suggest, Mr. Chairman, that we actually separate the two in asking staff to come back with the report to make an ultimate recommendation that, first, deals with what we're discussing and, second, deals with the wording behind tying up loose ends that some of those around the table may feel exist?

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I think that's the crux of the matter. The wording is what got us in trouble in the first place. I will look to counsel again.

**Ms. Borkowski-Parent:** On that paragraph, I'm not an expert on fisheries or effluent; I'm a legal counsel. What that paragraph meant is, when we asked the department, "Where is your authority to make those regulations?" the answer was, "Well, it's the general prohibition under 36(3)."

Fair enough. If you rely on 36(3), there are other implications to that position, mainly that if you're going to see 36(3) as a general prohibition of anything and everything entering a waste water treatment plant, you have some distinction between different types of effluents that are not provided for in the act. There's nowhere in the act that says the department can decide to regulate, or not, depending on the risk factors.

**Mr. Badawey:** Going back to my earlier comments, that's not their responsibility. Their responsibility is, under the Fisheries Act, to protect fish. They then delegate the responsibility of regulating what goes into the plant, and how it's treated, to the provinces, and that falls under the Ministry of the Environment. The province then puts that regulation in place to ensure that the treatment plants abide by those regulations by reacting accordingly to the concentration levels and how they're going to treat and/or simply not allow it to go in the plant in the first place.

**Ms. Borkowski-Parent:** Then there's no legal basis for the pulp and paper effluent and they shouldn't be there.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I think we're dealing with a federal act here, the Fisheries Act. There's a difference.

notre débat. Il s'agit en fait de déterminer si l'on devrait permettre que les effluents se retrouvent dans l'usine de traitement. Comme j'ai déjà exprimé deux fois mon opinion à ce propos, je vais en rester là pour l'instant.

À la lumière des observations de Nicola et Garnett, je dois dire que je me réjouis que nous puissions compter sur une telle expertise juridique relativement au libellé utilisé, car j'estime qu'il s'agit de deux questions distinctes. Il convient d'abord de déterminer si nous allons interdire que les effluents soient acheminés vers l'usine de traitement, puis de voir quel libellé nous devons utiliser à cette fin.

Puis-je donc proposer, monsieur le président, que nous séparions ces deux éléments en demandant aux conseillers juridiques de nous soumettre un rapport assorti d'une recommandation finale qui traitera, dans un premier temps, des sujets que nous avons abordés aujourd'hui et, dans un second temps, du libellé à utiliser pour corriger les défaillances qui semblent exister aux yeux de certains?

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Je crois que c'est le nœud de la question. C'est le libellé qui nous a mis dans le pétrin au départ. Je me tourne encore une fois vers notre conseillère juridique.

**Mme Borkowski-Parent :** À ce sujet, je dois dire que je n'ai aucune expertise des pêches ou des effluents; je suis conseillère juridique. Lorsque nous avons demandé aux gens du ministère d'où ils tiraient leurs pouvoirs pour prendre ces règlements, ils nous ont répondu que ces pouvoirs émanaient de l'interdiction générale prévue au paragraphe 36(3).

D'accord, mais cette décision de s'appuyer sur le paragraphe 36(3) a d'autres incidences. Notamment, si vous considérez que ce paragraphe correspond à une interdiction générale d'accès à une usine de traitement des eaux usées, il faut établir des distinctions pour les différents types d'effluents qui ne sont pas visés expressément par la loi. Il n'est indiqué nulle part dans la loi que le ministère peut décider de prendre ou non des règlements en fonction des facteurs de risque.

**M. Badawey :** Comme je le disais précédemment, ce n'est pas la responsabilité du ministère. En vertu de la Loi sur les pêches, son rôle consiste à protéger le poisson. Dans ce contexte, il délègue aux provinces la responsabilité de déterminer par voie de règlement ce qui peut être traité dans les installations en place, le tout relevant du ministère de l'Environnement. C'est ensuite à la province qu'il incombe d'adopter la réglementation nécessaire pour veiller à ce que les usines de traitement prennent les mesures qui s'imposent en fonction des niveaux de concentration et à ce qu'elles puissent décider de simplement refuser l'accès à leurs installations.

**Mme Borkowski-Parent :** Il n'y aurait alors aucun fondement juridique pour les effluents des fabriques de pâtes et papiers et ils ne devraient pas s'y retrouver.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Je pense qu'il est question ici d'une loi fédérale, c'est-à-dire la Loi sur les pêches. Ce n'est pas la même chose.

**Mr. Badawey:** That is my point, Mr. Chairman. Let's deal with the federal Fisheries Act. That's my point.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I think that's what our counsel is suggesting.

**Mr. Badawey:** But we're not. Some of the comments being made around the table are going into the provincial and municipal jurisdictions.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I don't think so.

**Mr. Badawey:** I do.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Let's let our counsel finish.

**Ms. Borkowski-Parent:** Also, the intent of that paragraph is whether putting something in a plant, which is not water frequented by fish, should be considered a deposit prohibited by the Fisheries Act. There are two ways of seeing this. Either putting something in a waste water treatment plant is not a deposit and therefore there's no authority under the Fisheries Act to make those regulations and they're ultra vires, or the committee can accept the position of the department that 36(3) is the broadest possible kind of prohibition. But that does not explain how the department made those regulations and did not make regulations regarding other types of effluents.

Based on that analysis, those are the two possibilities.

**Mr. Di Iorio:** At this point, Mr. Genuis, Mr. Dusseault and I have articulated our views that we should have a report prepared by counsel. Then we'll review and either adopt or amend.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** You suggest we proceed, asking counsel to prepare that report and possibly some potential recommendations.

**Mr. Di Iorio:** Correct.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** The committee will look at the recommendations before they go to the house. We're not going to give them a blank cheque and say, "Do it." That's not fair to them, so we'll need to have another meeting to discuss what the report will actually look like.

**Mr. Badawey:** Could we also include in that report the responsibilities of the other jurisdictions, provincially, territorially and municipally?

**M. Badawey :** C'est ce que j'essaie de vous dire, monsieur le président. Concentrons-nous sur la Loi sur les pêches, une loi fédérale.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Je pense que c'est ce que suggérerait notre conseillère juridique.

**M. Badawey :** Mais ce n'est pas ce que nous faisons. Si j'en crois certains commentaires entendus aujourd'hui, on semble vouloir empiéter sur des sphères de compétence provinciale et municipale.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Je ne crois pas.

**M. Badawey :** C'est ce que je pense.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Écoutons jusqu'au bout ce qu'avait à nous dire notre conseillère juridique.

**Mme Borkowski-Parent :** Pour l'application de ce paragraphe, il s'agit également de voir si l'introduction d'effluents dans une usine de traitement, où l'on ne trouve pas d'eaux où vivent des poissons, devrait être considérée comme un rejet interdit au sens de la Loi sur les pêches. Il y a deux façons de voir les choses. On peut d'une part considérer que l'acheminement d'effluents vers une usine de traitement des eaux usées n'est pas un rejet et que l'on excéderait les compétences prévues dans la Loi sur les pêches en prenant des règlements à cet effet. D'autre part, le comité pourrait adhérer au point de vue exprimé par le ministère à l'effet que le paragraphe 36(3) vise l'interdiction la plus générale possible. Cela n'explique toutefois pas comment le ministère s'y est pris pour prendre ces règlements sans en faire autant pour d'autres types d'effluents.

À la lumière de cette analyse, ce sont les deux possibilités qui s'offrent.

**M. Di Iorio :** À ce sujet, M. Genuis, M. Dusseault et moi-même nous sommes exprimés en faveur d'un rapport qui serait produit par nos conseillers juridiques. Nous pourrions ensuite l'examiner et l'adopter, avec ou sans modification.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Vous proposez que nous demandions à nos conseillers juridiques de produire un tel rapport en y ajoutant d'éventuelles recommandations.

**M. Di Iorio :** C'est exact.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Le comité examinera les recommandations avant qu'elles ne soient transmises à la Chambre. Nous n'allons pas donner carte blanche à nos conseillers juridiques, car cela ne serait pas juste à leur endroit. Nous devons donc nous réunir une autre fois pour discuter du contenu du rapport.

**M. Badawey :** Pourrions-nous également indiquer dans ce rapport quelles sont les responsabilités des autres administrations, soit des provinces, des territoires et des municipalités?

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** I'm not sure that's part of our mandate, quite frankly. Unless the committee disagrees, I don't think that's part of our mandate. Our mandate is the federal Fisheries Act and how it's being interpreted and administered.

**Mr. Badawey:** The only thing I can see is whether, in fact, we're sticking to our mandate. I don't want to see us cross into those areas, especially if we're looking at the validity and/or the capabilities and capacities of the treatment facilities. I feel we're getting into that area. We're getting to the point now where we're actually questioning the validity, capacity and abilities of the treatment facilities. That's what I'm hearing. If we can get into that area to get more information on that, it may be beneficial for the members of the committee.

**Mr. Oliver:** I would just hope the report might include a recommendation around amending the act to allow these kinds of specific effluent regulations by sector or industry. I think that would be very helpful.

**The Joint Chair (Senator Merchant):** I think the reports typically make recommendations to the federal government. I don't know how broad you want the list to be.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** We need to wrap this up quickly. Mr. Genuis?

**Mr. Genuis:** I'd like to comment on what I think is a summary of what everybody wants: that we have a draft report prepared that deals with the legal issues at the federal level, not dealing with technical, non-legal issues about fish, but that focuses on the legal questions raised through this discussion, as well as recommendations for resolving those legal issues. I think that's what everybody wants, so let's proceed on that basis.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** Agreed.

Mr. Di Iorio, you have last word.

**Mr. Di Iorio:** Maybe we should address the effects of hypothermia on staff and members of parliamentary committees while studying this matter.

**The Joint Chair (Mr. Albrecht):** You mean because of the snow on the window sill? Oh, that's not snow.

Thank you for your patience.

(The committee adjourned.)

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Très honnêtement, je ne sais pas si cela fait partie de notre mandat. À moins que les membres du comité soient d'avis contraire, je pense que notre mandat se limite en l'espèce à la Loi fédérale sur les pêches et à la manière dont elle est interprétée et appliquée.

**M. Badawey :** Je me demande seulement si nous respectons bien notre mandat. Je ne voudrais pas que nous empiétions sur ces domaines de compétences, surtout lorsqu'il s'agit d'évaluer la pertinence et les capacités des installations de traitement. J'ai l'impression que nous nous immisçons dans ce secteur. Nous en sommes rendus au point où nous nous interrogeons sur la pertinence et les capacités de ces installations. C'est ce que je crois entendre ici. Si nous pouvions obtenir de plus amples précisions à ce sujet, ce serait peut-être une bonne chose pour les membres du comité.

**M. Oliver :** J'espère seulement que le rapport puisse comprendre une recommandation en faveur de modifications à la loi pour permettre la prise de règlements ciblés de la sorte relativement aux effluents dans les différents secteurs. Je pense que cela pourrait être fort utile.

**La coprésidente (la sénatrice Merchant) :** Je crois que les recommandations formulées dans les rapports s'adressent généralement au gouvernement fédéral. Je ne sais pas dans quelle mesure vous voulez ratisser large.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Nous devons conclure rapidement. Monsieur Genuis?

**M. Genuis :** J'aimerais tenter de résumer les volontés exprimées de part et d'autre. Nous souhaitons que l'on prépare une ébauche de rapport traitant des questions juridiques de compétence fédérale qui ont été soulevées dans le cadre de notre débat, mais n'abordant pas les questions non juridiques plus techniques touchant le poisson, en plus de formuler des recommandations à l'égard de ces différentes questions. Comme je pense que cela fait l'unanimité, nous devrions aller de l'avant de cette manière.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** C'est d'accord.

Monsieur Di Iorio, vous avez le mot de la fin.

**M. Di Iorio :** Peut-être devrions-nous étudier les effets de l'hypothermie sur le personnel et les membres des comités parlementaires qui doivent se pencher sur cette question.

**Le coprésident (M. Albrecht) :** Vous faites référence à cette neige sur le rebord de la fenêtre? Oh, ce n'est pas de la neige.

Merci de votre patience.

(La séance est levée.)

WITNESSES

*Environment and Climate Change Canada:*

Mike Beale, Assistant Deputy Minister, Environmental Protection Branch;

Danielle Rodrigue, Manager, Innovative Measures, Legislative and Regulatory Affairs.

*Department of Justice Canada:*

Gordon Hill, Senior Counsel.

TÉMOINS

*Environnement et Changement climatique Canada :*

Mike Beale, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de l'environnement;

Danielle Rodrigue, gestionnaire, Mesures innovatrices, Affaires législatives et réglementaires.

*Ministère de la Justice Canada :*

Gordon Hill, avocat-conseil.