



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Energy,  
the Environment  
and Natural  
Resources**

*Chair:*  
The Honourable TOMMY BANKS

---

Tuesday, May 8, 2007  
Thursday, May 10, 2007

---

**Issue No. 18**

**Sixth and seventh meetings on:**

Bill C-288, An Act to ensure Canada meets its global  
climate change obligations under the Kyoto Protocol

---

WITNESSES:  
(*See back cover*)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de l'*

**Énergie, de  
l'environnement et  
des ressources  
naturelles**

*Président :*  
L'honorable TOMMY BANKS

---

Le mardi 8 mai 2007  
Le jeudi 10 mai 2007

---

**Fascicule n° 18**

**Sixième et septième réunions concernant :**

Le projet de loi C-288, Loi visant à assurer le respect des  
engagements du Canada en matière de changements  
climatiques en vertu du Protocole de Kyoto

---

TÉMOINS :  
(*Voir à l'endos*)

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

The Honourable Tommy Banks, *Chair*

The Honourable Ethel Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	* LeBreton, P.C.
Angus	(or Comeau)
* Hervieux-Payette, P.C.	Milne
(or Tardif)	Mitchell
Kenny	Sibbeston
Lavigne	Spivak
	Tkachuk

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Sibbeston (*May 10, 2007*).

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Cowan (*May 10, 2007*).

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

*Président* : L'honorable Tommy Banks

*Vice-présidente* : L'honorable Ethel Cochrane

et

Les honorables sénateurs :

Adams	* LeBreton, C.P.
Angus	(ou Comeau)
* Hervieux-Payette, C.P.	Milne
(ou Tardif)	Mitchell
Kenny	Sibbeston
Lavigne	Spivak
	Tkachuk

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

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

Le nom de l'honorable sénateur Cowan substitué à celui de l'honorable sénateur Sibbeston (*le 10 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (*le 10 mai 2007*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 8, 2007  
(39)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 5:32 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Tommy Banks, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Adams, Angus, Banks, Cochrane, Kenny, Lavigne, Milne, Mitchell, Sibbeston, Spivak and Tkachuk (11).

*Other senators present:* The Honourable Senators Carney, P.C., McCoy and Murray, P.C. (3).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Lynne Myers and Sam Banks, Analysts.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, 2007, the committee continued its study on Bill C-288, to ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Lynda Collins, Assistant Professor, University of Ottawa;

James R. Hurley.

The Chair made an opening statement.

Mr. Hurley and Ms. Collins made a presentation and answered questions.

The Chair made a closing statement.

At 7:16 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, May 10, 2007  
(40)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 8:35 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Tommy Banks, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Adams, Angus, Banks, Cochrane, Cowan, Kenny, Lavigne, Milne, Mitchell, Spivak and Tkachuk (11).

*Other senators present:* The Honourable Senator Carney, P.C., and McCoy (2).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 8 mai 2007  
(39)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 32, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Cochrane, Kenny, Lavigne, Milne, Mitchell, Sibbeston, Spivak et Tkachuk (11).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Carney, C.P., McCoy et Murray, C.P. (3).

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lynne Myers et Sam Banks, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-288, Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Lynda Collins, professeure adjointe, Université d'Ottawa;

James R. Hurley.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Hurley et Mme Collins font une déclaration et répondent aux questions.

Le président fait une dernière déclaration.

À 19 h 16, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 10 mai 2007  
(40)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 35, dans la salle 2, de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Tommy Banks (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Cochrane, Cowan, Kenny, Lavigne, Milne, Mitchell, Spivak et Tkachuk (11).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Carney, C.P., et McCoy (2).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Sam Banks, Frédéric Beaugard-Tellier, Kristen Douglas and Lynne Myers, Analysts.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, 2007, the committee continued its study on Bill C-288, to ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol. (*For complete text of Order of Reference, see Proceedings of the Committee, Issue No. 16.*)

**WITNESSES:**

*International Emissions Trading Association:*

Andrei Marcu, Executive Director;

Ian Carter, Policy Co-ordinator, North America.

The Chair made an opening statement.

Mr. Marcu made a presentation and answered questions.

The Chair made a closing statement.

At 10:12 a.m., the committee suspended.

At 10:15 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera for the consideration of a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room for the in camera meeting.

It was moved that the committee proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-288 on Tuesday, May 15.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that the committee meet in camera on Thursday, May 17 to discuss its review of the Canadian Environmental Protection Act.

It was agreed that the committee would proceed with clause-by-clause consideration of Bill S-209 on Tuesday, May 29.

It was agreed that the committee would proceed with clause-by-clause consideration of Bill S-210 on Thursday, May 31.

It was agreed that the chair seek an extension of the committee's order of reference on emerging issues.

At 10:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Keli Hogan

*Clerk of the Committee*

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Sam Banks, Frédéric Beaugard-Tellier, Kristen Douglas et Lynne Myers, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars 2007, le comité poursuit son étude du projet de loi C-288, Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Association internationale pour l'échange de droits d'émission :*

Andrei Marcu, directeur exécutif;

Ian Carter, coordonnateur des politiques, Amérique du Nord.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Marcu fait un exposé et répond aux questions.

Le président fait une dernière déclaration.

À 10 h 12, la séance est suspendue.

À 10 h 15, conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner le programme proposé.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à assister aux travaux à huis clos.

Il est proposé que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-288 le mardi 15 mai.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le comité se réunisse à huis clos le jeudi 17 mai pour discuter de son étude de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-209 le mardi 29 mai.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-210 le jeudi 31 mai.

Il est convenu que le président demande de prolonger l'ordre de renvoi du comité sur les nouveaux enjeux.

À 10 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 8, 2007

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-288, to ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol, met this day at 5:32 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chairman:** Good evening, ladies and gentlemen, and welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, which is presently considering Bill C-288.

Before we begin I would like to introduce the members of the committee. The distinguished deputy chair of the committee is Senator Cochrane from Newfoundland and Labrador. Senator Angus represents Quebec, Senator Kenny represents Ontario, Senator Sibbeston is from the Northwest Territories and Senator Spivak is from Manitoba. Senator Mitchell, the sponsor in the Senate of Bill C-288, represents Alberta. Senator Lorna Milne is from Ontario. Senator Murray represents Ontario. Senator Tkachuk represents Saskatchewan. Senator McCoy represents Alberta. My name is Tommy Banks, and I have the honour of chairing the committee.

The witnesses today before us, Lynda Collins, an assistant professor at the University of Ottawa, and James R. Hurley are here to talk to us about a question that was raised before us in an intervention by Senator Murray in the Senate. I will not presume to describe it, but it has to do with the constitutional aspects of the application of Bill C-288, should it become an act of Parliament and should it come into force. I know that we will be interested in hearing from our witnesses and engaging in a discussion with them. Mr. Hurley, you have the floor, sir.

[*Translation*]

**James R. Hurley, as an individual:** Thank you, Mr. Chairman, for inviting me to participate in your proceedings relating to Bill C-288. As a former professor of political science and a former constitutional advisor to the Privy Council Office, I shall restrict my comments to institutional and constitutional issues raised by this bill, thus excluding matters relating to scientific and technical aspects of the Kyoto Protocol as well as public policy issues.

The committee secretariat provided me with a list of statements and questions for comment. I am pleased to present you with my remarks.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 8 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, saisi du projet de loi C-288, Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto, se réunit aujourd'hui à 17 h 32 pour étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonsoir, mesdames et messieurs. Je vous souhaite la bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, qui examine actuellement le projet de loi C-288.

Je voudrais, avant de commencer, présenter les membres du comité. Le sénateur Cochrane, qui représente Terre-Neuve-et-Labrador, est le vice-président du comité. Le sénateur Angus représente le Québec. Le sénateur Kenny représente l'Ontario. Le sénateur Sibbeston vient des Territoires du Nord-Ouest et le sénateur Spivak, du Manitoba. Le sénateur Mitchell, qui parraine le projet de loi C-288, représente l'Alberta. Le sénateur Lorna Milne est de l'Ontario. Le sénateur Murray représente également l'Ontario. Le sénateur Tkachuk représente la Saskatchewan. Le sénateur McCoy représente l'Alberta. Je m'appelle Tommy Banks. J'ai l'honneur d'être le président du comité.

Les témoins qui comparaissent aujourd'hui — Lynda Collins, professeure adjointe à l'Université d'Ottawa, et James R. Hurley — sont venus nous parler de la question soulevée par le sénateur Murray dans une intervention au Sénat. Je ne m'aventurerai pas à décrire la question, mais elle est liée aux aspects constitutionnels de l'application du projet de loi C-288, s'il était adopté et mis en vigueur. Je sais que nous écouterons nos témoins avec intérêt et que nous voudrions leur poser des questions. Monsieur Hurley, la parole est à vous.

[*Français*]

**James R. Hurley, à titre personnel :** Je vous remercie, monsieur le président, de m'avoir invité à participer à vos délibérations au sujet du projet de loi C-288. En tant qu'ancien professeur de sciences politique et ancien conseiller constitutionnel auprès du Bureau du Conseil privé, je me bornerai aux questions institutionnelles et constitutionnelles soulevées par ce projet de loi et laisserai de côté celles relatives aux aspects scientifiques et techniques du Protocole de Kyoto, ainsi que celles relatives aux politiques publiques.

Le secrétariat du comité m'a fourni une liste de constats et de questions à commenter et il me fait plaisir de le faire.

*[English]*

The first statement for comment is the following: "It has been suggested that a central tenet of the Canadian parliamentary system is a separation of powers and a system of checks and balances between the legislature and the executive."

This statement is, in fact, erroneous. It is the American congressional system that is based upon a separation of powers between the executive and legislative branches with a system of checks and balances. The president and the members of cabinet cannot sit in Congress, and they cannot initiate bills in Congress, although the president can send a legislative wish list to the Speaker of the House of Representatives for possible consideration. Only members of the House of Representatives can initiate money bills. However, the president must sign bills adopted by the two houses of Congress for them to come into force. The president can exercise a veto over congressional bills, and it is the threat of this veto that allows the president to negotiate with the House of Representatives and the Senate. The legislative output of Congress is a result of complex negotiations, and no one individual or institution is necessarily responsible for it.

The Canadian parliamentary system of responsible government, on the other hand, is based upon the fusion of executive and legislative powers. The prime minister and members of the cabinet must have seats in Parliament or seek them in a timely fashion. Only members of cabinet can introduce money bills, that is, bills to spend money or raise revenue in the House of Commons. The prime minister and cabinet are referred to as "the government," and the government must maintain the confidence of the House of Commons or else resign or recommend dissolution. Because it must maintain the confidence of the house, the assumption is that the government is responsible for the legislative output of Parliament and will be held accountable to the electorate when the next general election is held.

The second statement for comment may be summarized as follows: Bill C-288 would reverse this dynamic, for in passing the bill Parliament would impose its will on an unwilling government by compelling it to do something it does not wish to do. I would add that it makes the government responsible for the implementation of the Kyoto Protocol, and this may be the crux of the matter: Does this muddy our concept of responsible parliamentary government? The Kyoto Protocol has sharply divided partisan views in Canada. By resolving the issue through legislation agreed to by opposition parties in this Parliament and making the government responsible for its implementation, does this make Kyoto largely a non-issue when the next general election is held?

*[Traduction]*

Le premier énoncé à commenter est le suivant : « On a dit qu'un des principes fondamentaux du système parlementaire canadien est la séparation des pouvoirs et la mise en place d'une série de contrepoids entre l'assemblée législative et l'organe exécutif [...] »

Cet énoncé est en fait erroné. C'est le système du Congrès américain qui est fondé sur la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif ainsi que sur un système de freins et contrepoids. Le président et les membres du Cabinet ne siègent pas au Congrès et ne peuvent pas y déposer des projets de loi, quoique le président puisse transmettre au président de la Chambre des représentants une liste de mesures législatives souhaitées. Seuls les membres de la Chambre des représentants sont habilités à déposer des projets de loi de finances. Toutefois, le président doit signer les projets de loi adoptés par les deux chambres du Congrès pour qu'ils puissent entrer en vigueur. Le président a un droit de veto sur ces projets de loi, droit qui lui donne un certain pouvoir de négociation avec la Chambre des représentants et le Sénat. Les mesures législatives adoptées par le Congrès étant le fruit de négociations complexes, aucune institution ni aucun particulier n'en sont nécessairement responsables.

Par ailleurs, le régime parlementaire canadien, fondé sur le gouvernement responsable, est le résultat d'une fusion des pouvoirs exécutifs et législatifs. Le premier ministre et les membres du Cabinet doivent siéger au Parlement ou chercher à en faire partie dans les meilleurs délais. Seuls les membres du Cabinet sont habilités à déposer à la Chambre des communes des projets de loi de finances, c'est-à-dire des projets de loi visant à dépenser de l'argent ou à percevoir des recettes. Le premier ministre et le Cabinet constituent le « gouvernement », qui doit conserver la confiance de la Chambre des communes. Autrement, il doit démissionner ou recommander la dissolution des chambres. Parce qu'il doit avoir la confiance des Communes, il est admis que le gouvernement est responsable de la production législative du Parlement et qu'il doit en rendre compte à l'électorat aux élections générales suivantes.

Le deuxième énoncé à commenter peut être résumé comme suit : le projet de loi C-288 inverserait cette dynamique. En effet, en adoptant cette mesure législative, le Parlement imposerait sa volonté au gouvernement, contre son gré, en le forçant à faire une chose qu'il ne souhaite pas faire. J'ajouterai qu'il rendrait le gouvernement responsable de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. C'est d'ailleurs là le cœur du sujet : est-ce qu'une telle façon de procéder va diluer notre concept de gouvernement parlementaire responsable? Le Protocole de Kyoto a suscité des points de vue très divergents parmi les partis politiques du Canada. En réglant la question au moyen d'une mesure législative adoptée par les partis d'opposition au Parlement et en chargeant le gouvernement de sa mise en œuvre, est-ce qu'on écarte en pratique Kyoto des thèmes centraux de la prochaine campagne électorale?

Bill C-288 raises another question related to responsible parliamentary government in Canada. It has been ruled that Bill C-288 is not a money bill, but clearly its provisions will have significant implications for the allocation of resources within the public service. The bill provides that the minister must prepare a complex climate change plan within 60 calendar days, or 40-odd working days, of the act coming into force and publish the plan within two further days. Is this time constraint reasonable? If the government had prepared the bill, it would have had to assess this issue carefully.

By way of example, this year we celebrated the twenty-fifth anniversary of the adoption of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on April 17, 1982, but the provision dealing with the equality rights did not come into effect until three years later so that governments would have adequate time to ensure that all existing legislation was in line with the equality rights provision. The question then arises, should the government have some flexibility in setting this, the 60-day requirement, and other deadlines to be met under the bill? Otherwise, the plan produced within 60 days may be a pro forma report to meet legal requirements, but is this desirable? I will return to this issue later.

*[Translation]*

I was asked if there are other examples of private member bills that forced the government to act against its own policies. There are a few, such as the Act to amend the Excise Tax Act (elimination of excise tax on jewellery), which was assented to on November 25, 2005 and which was later on integrated by the government in its budget.

However, there is a major difference between this legislation, with its rather limited scope, and Bill C-288 which raises one of the most prominent public policy issues in Canada.

*[English]*

It follows that while there are relatively minor precedents for Parliament proposing and imposing measures on the government, there are no precedents of the magnitude of Bill C-288, which seeks to resolve one of the most prominent and hotly debated public policy issues facing Canadians, by obliging the government to implement the Kyoto Protocol, which it does not wish to do.

If Bill C-288 comes into force, must the government comply with it? The answer is yes. If the government did not comply with the provisions of the Bill C-288 what consequences, if any, could follow? The government could be taken to court or the government could be held in contempt of Parliament and face a vote of no confidence.

A number of issues are not raised in the list of statements and questions provided by the committee secretariat that I wish to address, some theoretical and some practical.

Le projet de loi C-288 soulève une autre question liée au gouvernement parlementaire responsable au Canada. Une décision a été rendue établissant que le projet de loi C-288 n'est pas un projet de loi de finances, mais il est évident que ses dispositions auront des effets sensibles sur la répartition des ressources dans l'administration publique. Le projet de loi impose au ministre de dresser un plan complexe sur les changements climatiques dans les 60 jours civils, ce qui correspond en gros à 40 jours ouvrables, suivant son entrée en vigueur et de publier le plan dans les deux jours suivants. Cette limite de temps est-elle raisonnable? Si le gouvernement avait été l'auteur du projet de loi, il aurait eu à évaluer soigneusement cet aspect.

Ainsi, nous avons célébré cette année le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption, le 17 avril 1982, de la Charte canadienne des droits et libertés, mais la disposition relative aux droits à l'égalité n'est entrée en vigueur que trois ans plus tard, afin de laisser aux gouvernements le temps nécessaire pour s'assurer que toutes les autres lois étaient conformes à ces droits. On peut donc se demander si le gouvernement doit disposer d'une certaine marge de manœuvre à l'égard de cette exigence de 60 jours et d'autres délais fixés dans le projet de loi. Autrement, le plan produit en 60 jours pourrait bien consister en un rapport établi pour la forme, rien que pour respecter les exigences législatives. Cela serait-il souhaitable? J'y reviendrai dans quelques instants.

*[Français]*

On m'a demandé s'il y avait d'autres exemples de projets de loi proposés par des députés d'arrière-ban, qui ont obligé le gouvernement à agir malgré sa propre politique. Il y en a quelques-uns, dont la Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise (suppression de la taxe d'accise sur les bijoux), sanctionnée le 25 novembre 2005 et incorporée par le gouvernement par la suite dans son budget.

Mais il y a eu une différence très importante entre cette loi, qui a eu une portée plutôt modeste, et le projet de loi C-288 qui soulève une des plus grandes questions d'actualité.

*[Traduction]*

Il y a donc des précédents relativement mineurs de mesures législatives adoptées par le Parlement et imposées au gouvernement, mais il n'y a pas de précédent de l'envergure du projet de loi C-288, qui vise à régler l'un des problèmes les plus importants et les plus chaudement débattus de la politique publique canadienne en obligeant le gouvernement à appliquer contre son gré le Protocole de Kyoto.

Si le projet de loi C-288 entrait en vigueur, le gouvernement serait-il obligé de s'y conformer? La réponse est oui. S'il ne le faisait pas, quelles en seraient les conséquences? Le gouvernement pourrait être poursuivi devant les tribunaux, ou alors être accusé d'outrage au Parlement et faire l'objet d'une motion de défiance.

Certaines questions ne sont pas abordées dans la liste d'énoncés et de questions fournie par le secrétariat du comité. Je voudrais aborder ces questions, dont certaines sont théoriques et d'autres, pratiques.

Let us examine the theoretical issue first. While I believe that they can be dismissed as practical options, they will help clarify the steps between adoption of a bill by both houses of Parliament and Royal Assent.

After adoption of a bill by both Houses, Royal Assent does not occur automatically. Geoffrey Marshall, in his 1984 book *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability* notes that in the United Kingdom, the prerogative powers of the crown are exercised on ministerial advice. He asked rhetorically whether, in the case of a private member's bill, which the government did not wish to have enacted into law, ministers could advise that Royal Assent not be given. He provides no answer.

In Canada, the government house leader in the House of Commons decides when a bill or bundle of bills should be sent for Royal Assent. The government house leader in the House of Commons communicates with the government house leader in the Senate, who asks the clerk of the Senate to take the necessary steps. While an individual bill could be sent on its own, the general practice in Canada is to send bundles of bills that have been adopted by both Houses. There is no precedent in Canada for instructing the clerk of the Senate to withdraw one bill from the bundle, such as Bill C-288, when the bundle is sent for Royal Assent. To do so would be contrary to established practice and convention, it would place the clerk in an untenable position and it would create a constitutional controversy. This course should not be contemplated, in my view.

Alternatively, the Prime Minister could, by instrument of advice, advise the Governor General not to give Royal Assent to one of the bills in the bundle. Again, this course would be contrary to established practice and convention, place Her Excellency in an untenable position and create a constitutional controversy. This course should not be contemplated.

Once again, we return to the distinction between the American system of the separation of powers with its checks and balances and the Canadian system of the fusion of executive and legislative powers. The American president can exercise a veto over bills adopted by congress. The assumption in Canada is that the government will dominate the legislative process, but wields no veto.

Let us return to practical issues. It was noted above that making the government responsible for implementing Bill C-288 prior to an election might muddy the question of responsible government and make the issue of the Kyoto Protocol confusing at the time of the next general election.

Furthermore, the time constraints for meeting certain obligations under the bill might be difficult, if not impossible, to meet in a meaningful way as opposed to a pro forma way. One way to introduce flexibility and meet both concerns would be to

Examinons d'abord les questions théoriques. Même s'il est possible de les écarter pour des raisons d'ordre pratique, elles peuvent nous aider à mieux comprendre les étapes allant de l'adoption d'un projet de loi par les deux chambres du Parlement à la sanction royale.

Après l'adoption d'un projet de loi par les deux chambres, la sanction royale n'est pas automatique. Dans son livre de 1984, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Geoffrey Marshall note qu'au Royaume-Uni, la prérogative de la Couronne est exercée sur recommandation ministérielle. Il s'interroge ensuite, pour la forme, sur la possibilité pour le gouvernement de recommander que la sanction royale ne soit pas donnée à un projet de loi émanant d'un simple député, adopté contre le gré du gouvernement. Marshall ne répond cependant pas à cette question.

Au Canada, c'est le leader du gouvernement à la Chambre des communes qui décide du moment où un projet de loi ou un groupe de projets de loi est envoyé pour la sanction royale. Il communique alors avec le leader du gouvernement au Sénat, qui demande au greffier du Sénat de prendre les mesures nécessaires. Même si rien n'empêche qu'un projet de loi soit envoyé tout seul pour la sanction royale, il est d'usage de regrouper à cette fin plusieurs projets de loi adoptés par les deux chambres. Il n'est jamais arrivé au Canada qu'on demande au greffier du Sénat de retirer un projet de loi d'un groupe de mesures législatives envoyé pour la sanction royale. Le faire serait contraire à la pratique et aux usages établis, placerait le greffier dans une position intenable et susciterait une controverse constitutionnelle. À mon avis, il ne faudrait pas envisager une telle solution.

Par ailleurs, le premier ministre pourrait recommander au gouverneur général de ne pas donner la sanction royale à l'un des projets de loi du groupe. Encore une fois, cette façon de procéder serait contraire à la pratique et aux usages établis, placerait Son Excellence dans une position intenable et susciterait une controverse constitutionnelle. Cette solution ne devrait pas non plus être envisagée.

Revenons une fois de plus à la distinction qui existe entre le régime américain de séparation des pouvoirs avec freins et contrepoids et le régime canadien de fusion des pouvoirs de l'exécutif et du législatif. Le président américain peut exercer son droit de veto sur les projets de loi adoptés par le Congrès. On suppose au Canada que le gouvernement domine le processus législatif, mais il n'a pas un droit de veto.

Passons maintenant aux questions pratiques. Nous avons déjà noté qu'en rendant le gouvernement responsable de la mise en œuvre du projet de loi C-288 avant des élections, on diluerait le concept de gouvernement responsable et on noierait plus ou moins la question du Protocole de Kyoto pendant la campagne électorale suivante.

De plus, les limites de temps fixées pour remplir les obligations définies dans le projet de loi pourraient être difficiles, sinon impossibles, à respecter autrement que pour la forme. Pour laisser au gouvernement une marge de manœuvre et apaiser les deux



add a coming-into-force clause to Bill C-288 to state, "The provisions of this act come into force on a day or days to be fixed by order of the governor in council."

This course would allow the government to determine if it wished, in the last analysis, to assume responsibility for Bill C-288, and, if it wished, to delay the coming into force of certain provisions with tight time constraints.

Of course, the government might decide not to have the act come into force prior to the next election. In this case, the opposition parties would need to set out their commitment to Kyoto in detailed fashion in a statute, and the question of bringing it into force would no doubt be a key election issue.

An alternative would be to seek testimony on whether the time constraints in certain provisions of the bill can be met realistically and meaningfully without major disruption to the allocation of resources in the public service and what, if any, delays might be necessary to allow the government to meet its obligations. A coming-into-force clause might provide that the whole act come into force, for example, six months after the day on which the act receives Royal Assent.

A more complex approach would be to have the act come into effect, subject to different coming-into-force provisions for various parts of the act. This approach might require redrafting certain provisions.

While there are precedents for Parliament proposing and imposing measures on the government, there has never been a proposal of this magnitude and importance, which runs the risk of confusing issues of responsibility in our parliamentary system of government and disrupting the government's management of the public service.

If minority governments are to become more frequent in the future, political actors may wish to assess where they wish this bill to lead in the short and long term, and the precedent that may result.

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

We will come back to you with questions in a moment. Professor Collins, you have the floor.

**Lynda Collins, Assistant Professor, University of Ottawa, as an individual:** Thank you for giving me the opportunity to participate in this process. I know I speak for many Canadians when I say we appreciate the work that you do in this committee, and, in particular, on this important piece of legislation.

I was asked to comment first on a couple of propositions, and will try to limit my comments to the legal questions, leaving the public policy questions to other, more capable, witnesses on those points.

I am in complete agreement with Mr. Hurley regarding the accuracy or inaccuracy of the first proposition.

préoccupations, on pourrait envisager d'ajouter au projet de loi C-288 une disposition d'entrée en vigueur disant par exemple : « Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret du gouverneur en conseil. »

Cette option permettrait au gouvernement de décider s'il souhaite en fin de compte assumer la responsabilité du projet de loi ou s'il préfère reporter l'entrée en vigueur de certaines dispositions.

Bien sûr, le gouvernement pourrait décider de ne pas mettre en vigueur le projet de loi avant les élections suivantes. Dans ce cas, les partis d'opposition auraient à définir leur engagement envers Kyoto dans un projet de loi détaillé dont l'entrée en vigueur constituerait, nul doute, un thème central de la campagne électorale.

Il serait également possible d'obtenir des témoignages, d'une part sur la question de savoir si les délais fixés pour la mise en vigueur de certaines dispositions du projet de loi peuvent être respectés autrement que pour la forme, sans perturbations majeures de la répartition des ressources dans l'administration publique et, d'autre part, sur les délais nécessaires pour permettre au gouvernement de remplir ses obligations. Une disposition d'entrée en vigueur pourrait prévoir, par exemple, que la loi, dans son ensemble, prend effet six mois après la sanction royale.

On pourrait aussi prévoir plusieurs dates d'entrée en vigueur pour les différentes parties de la loi. Une telle approche nécessiterait probablement de récrire certaines dispositions.

Bref, même s'il est déjà arrivé que le Parlement impose des mesures au gouvernement, il n'y a jamais eu une mesure d'une telle importance, qui risque de diluer la responsabilité dans notre régime parlementaire et de perturber la gestion de l'administration publique.

Si les gouvernements minoritaires sont plus fréquents à l'avenir, les intervenants politiques peuvent souhaiter déterminer où un tel projet de loi peut mener à court et à long terme et quels précédents peuvent en résulter.

**Le président :** Merci, monsieur Hurley.

Nous aurons des questions à vous poser tout à l'heure. Madame Collins, vous avez la parole.

**Lynda Collins, professeure adjointe, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de participer à cette démarche. Je sais que j'exprime l'opinion de nombreux Canadiens en disant que nous apprécions ce que fait votre comité, notamment au sujet de cette importante mesure législative.

J'ai été invitée à commenter quelques énoncés. J'essaierai de limiter mes observations aux aspects juridiques, car je préfère laisser les questions de politique publique à des témoins qui connaissent mieux ce domaine.

Je suis parfaitement d'accord avec M. Hurley quant à l'exactitude ou à l'inexactitude du premier énoncé.

The first proposition is that, in effect, government proposes measures to Parliament. Parliament does not impose measures on a government that it does not want to implement. The proposition is a direct reversal of what is actually the case. It was true in 1688, in the U.K., but since the Bill of Rights Act of 1689, parliamentary supremacy has been a key principle of the law of democracy both in the U.K. and in Canada. We do have different branches of government. In Canada, there are the judicial, executive and legislative branches with a hierarchal relationship between the executive and legislative branches. The Supreme Court of Canada has put this in as clear language as we could possibly hope in the reference regarding the remuneration of judges where the court held:

... here is a hierarchal relationship between the executive and the legislature, whereby the executive must execute and implement the policies which have been enacted by the legislature in statutory form.

In other words, Parliament passes laws, and government governs within the limits of those laws.

This principle is descended from the U.K. system. It has been a part of Canadian democratic law since the beginning of the nation, since confederation.

While it may be politically unpalatable for a government to be forced to do something by Parliament that it does not want to do, government has no legal or quasi-legal veto power over statutes passed in the House of Commons in Canada.

Following up with the second question, if Bill C-288 were to come into force, would this establish a precedent for Parliament proposing and imposing measures on the government?

As you have seen from my written submissions, my position is no. It is irrelevant in the sense that this principle of parliamentary supremacy has been with us for centuries. This bill will not alter the Constitution. In other words, we are stuck with the Constitution. We must live with these basic principles of democracy law. The bill is merely an instance of political factors coming together such that parties have been able to use our constitutional structure in a way that is entirely consistent with its law and tradition.

I was surprised that the question as to the legal effect of Bill C-288, should it become law, was posed. This is a basic principle of democracy. Government is bound by the law, as much as is any citizen. It is an interesting context because, of course, Canada is bound by international law to comply with the Kyoto Protocol it ratified and agreed to implement. This domestic legislation merely conforms to that international law obligation. There is absolutely no ambiguity about the effect of statutes on the books. In other words, it is absolutely open to government to

Le premier énoncé revient à dire, en fait, que c'est le gouvernement qui propose des mesures au Parlement. Le Parlement n'impose pas au gouvernement des mesures qu'il ne souhaite pas mettre en œuvre. Par conséquent, l'énoncé est diamétralement opposé à la réalité. Il était exact en 1688, au Royaume-Uni, mais depuis l'adoption du *Bill of Rights Act* de 1689, la suprématie du Parlement a constitué un principe de base de la démocratie aussi bien au Royaume-Uni qu'au Canada. Nous avons des organes différents de gouvernement. Au Canada, nous avons le judiciaire, l'exécutif et le législatif, avec une relation hiérarchique entre l'exécutif et le législatif. La Cour suprême du Canada l'a dit très clairement dans le renvoi relatif à la rémunération des juges :

[...] il existe, entre l'exécutif et le législatif, un rapport hiérarchique suivant lequel l'exécutif doit exécuter et appliquer les politiques adoptées par le législatif sous forme de lois [...]

Autrement dit, le Parlement adopte des lois, et le gouvernement gouverne dans les limites fixées par ces lois.

Ce principe est issu du système britannique. Il fait partie du droit démocratique canadien depuis la Confédération.

Même si un gouvernement peut trouver politiquement difficile à accepter d'être forcé à faire quelque chose contre son gré par le Parlement, il n'a aucun droit légal ou quasi légal de veto sur les lois adoptées par la Chambre des communes du Canada.

Je passe maintenant à la deuxième question. Si le projet de loi C-288 était mis en vigueur, est-ce que cela constituerait un précédent qui permettrait au Parlement d'imposer sa volonté au gouvernement contre son gré?

Comme vous l'aurez constaté dans mon mémoire, j'estime que la réponse est non. En fait, cet énoncé est hors de propos parce que le principe de la suprématie parlementaire est établi chez nous depuis des siècles. Ce projet de loi ne porte pas atteinte à la Constitution. Autrement dit, la Constitution reste souveraine. Nous avons l'obligation d'accepter ces principes de base du droit démocratique. Le projet de loi est simplement le fruit de circonstances politiques qui ont permis aux partis d'utiliser notre structure constitutionnelle d'une façon parfaitement compatible avec nos lois et nos traditions.

J'ai été surprise de voir la question concernant les effets juridiques qu'aurait le projet de loi C-288 s'il était adopté. C'est là un principe fondamental de la démocratie. Le gouvernement doit se conformer à la loi, tout autant que n'importe quel citoyen. C'est un contexte intéressant parce que le Canada est évidemment lié par le droit international. Il est donc obligé de se conformer au Protocole de Kyoto qu'il a ratifié et qu'il a accepté de mettre en œuvre. Cette mesure législative ne ferait qu'inscrire dans la législation nationale l'obligation contractée en vertu du droit

win a majority in the next election and repeal. The government of the day can repeal this legislation as the first order of business, if it does not like it. However, there is no option simply not to comply.

The questions regarding consequences are theoretical. It is correct that it would be easy to review judicially a government that failed to comply. The court would issue an order and those who did not comply would be in contempt. However, I do not believe that would ever happen.

**Senator Angus:** Mr. Chairman, for clarification, the witness said she does not know why this question was posed, and I do not either. As a member of the steering committee who has not been at all meetings, is the answer that you, as chairman, posed these questions?

I have a modest legal background, and I heard the Prime Minister say that if this bill is passed it will be the law of the land and we will observe that law. Why we are stirring the pot?

**The Chairman:** I cannot tell you about the language of the law. I do not have a legal background so I get to ask stupid questions.

**Senator Angus:** That is the point. Ms. Collins does not know why it was asked. I would like you to tell her that you wanted the answer.

**The Chairman:** It is important that we ask stupid questions from time to time and put them on the record.

**Senator Kenny:** Chair, I thought there was no such thing as stupid questions. There may be stupid answers, but not stupid questions.

**The Chairman:** It is fair to say, the decision was reached as a result of questions raised by Senator Murray in his intervention in the house, which is why I did not presume to bring them up here, because most of us have heard them.

I took that question, perhaps phrased wrongly, as one of the aspects of the matter that was raised by Senator Murray. I may be wrong, but I can ask stupid questions.

**Senator Angus:** I am in total agreement with the quizzical approach.

**Senator Murray:** It is more than that, senator. I am well aware that the Prime Minister settled the matter when he said that the government will respect the law passed by Parliament. However, before he made that statement, in the early stages of the bill there were various other statements made, some of them purportedly on behalf of the government.

international. Il n'y a absolument aucune ambiguïté quant aux effets des lois adoptées. En d'autres termes, il n'y a absolument rien qui empêche le gouvernement d'abroger cette loi s'il remporte la majorité des sièges aux prochaines élections. S'il souhaite se débarrasser de cette mesure législative, il peut en faire sa première priorité après les élections. Par ailleurs, il ne peut absolument pas décider de ne pas se conformer à une loi adoptée par le Parlement.

Les questions concernant les conséquences sont hypothétiques. Il est exact qu'il serait facile de poursuivre en justice un gouvernement qui ne se conforme pas à la loi. Les tribunaux prendraient une ordonnance, dont la non-exécution rendrait les responsables coupables d'outrage au tribunal. Toutefois, je ne crois pas que cela se produira.

**Le sénateur Angus :** Monsieur le président, par souci de clarté, je tiens à dire que le témoin ne sait pas pourquoi cette question a été posée, et moi non plus. Comme je n'ai pas assisté à toutes les réunions du comité directeur, j'aimerais savoir si vous, à titre de président, avez posé ces questions.

Mes connaissances juridiques sont assez rudimentaires, mais j'ai entendu le premier ministre dire que si le projet de loi est adopté, il s'y conformerait. Pourquoi tournons-nous autour du pot?

**Le président :** Je ne peux pas vous donner de réponse concernant le langage juridique. Comme je n'ai pas étudié le droit, il m'arrive de poser des questions stupides.

**Le sénateur Angus :** C'est justement de cela qu'il s'agit. Mme Collins ne sait pas pourquoi cette question a été posée. J'aimerais vous entendre lui dire que c'est vous qui vouliez une réponse.

**Le président :** Il est important de poser des questions stupides de temps en temps pour qu'elles soient officiellement consignées.

**Le sénateur Kenny :** Monsieur le président, je croyais qu'il n'y avait rien de tel que des questions stupides. Il y a peut-être des réponses stupides, mais non des questions stupides.

**Le président :** Il convient de dire que la décision a été prise par suite des questions soulevées par le sénateur Murray dans son intervention au Sénat. Je n'aurais pas moi-même soulevé ces questions ici parce que la plupart d'entre nous les ont déjà entendues.

J'ai considéré que cette question — qui est peut-être mal exprimée — constituait l'un des aspects de l'intervention du sénateur Murray. Je me trompe peut-être, mais je peux poser des questions stupides.

**Le sénateur Angus :** Je suis parfaitement d'accord sur cette façon de poser des questions.

**Le sénateur Murray :** Il y a plus que cela, sénateur. Je sais bien que le premier ministre a réglé l'affaire quand il a dit que le gouvernement respecterait les lois adoptées par le Parlement. Toutefois, avant qu'il ne fasse cette déclaration, d'autres déclarations avaient été faites aux premiers stades du projet de loi. Dans certains cas, on pouvait supposer que c'était au nom du gouvernement.

**Senator Angus:** Were they made in Parliament?

**Senator Murray:** No, they were made in the media. The statements were such things as the bill is meaningless, and we will not necessarily be bound. The government was, of course, rationalizing the fact that they would not make the bill a matter of confidence. They said it is meaningless.

**Senator Angus:** I want to make it clear that as far as this government is concerned, there is no issue about the rule of law and adhering to it.

**The Chairman:** Nevertheless, I get to ask stupid questions. We will come back to that.

**Senator Mitchell:** If I may make one small intervention, if there were no question about government adhering to the rule of law, Senator Angus, the government would have accepted the Kyoto Protocol and would not have cancelled programs a year ago. It established that it was willing not to accept something that has the force of law.

**Ms. Collins:** I will wrap up quickly on that question, since it has been asked. We would like to have the answer for the record. The answer is that any citizen can review judicially a refusal to comply with the law. This situation is clear. The court would issue an order, and whoever failed to comply with that order would be in contempt of court. In theory, we could see a minister of the government hauled to jail for failure to comply with a law. However, I find it difficult to conceive that any government would take that course of action.

**The Chairman:** Thank you, Professor Collins.

Mr. Hurley has raised an interesting point, which had escaped my attention until this point, and evidently has escaped the attention of everyone in the House of Commons. This bill contains, in its present form, no coming-into-force clause. It says in two or three places in the bill "when this bill comes into force", but at no place in the bill is there any reference at all to it coming into force.

**Senator Angus:** We were hoping you would not see that.

**The Chairman:** Well, I did, but only because Mr. Hurley raised it.

**Senator Cochrane:** Professor Collins, I appreciate your appearing before the committee and the information you have provided with regard to our discussions.

As you said, in a democracy, government must follow the laws of the land. If that is the case, do we need Bill C-288? The Kyoto Protocol was set out for us. Do we need this bill?

**Le sénateur Angus :** Ont-elles été faites au Parlement?

**Le sénateur Murray :** Non, elles ont été rapportées par les médias. On a dit par exemple que le projet de loi était sans conséquence et que le gouvernement ne s'y conformerait pas nécessairement. Bien sûr, le gouvernement se fondait sur le fait qu'il ne considérerait pas le projet de loi comme une question de confiance. Certains ont dit qu'il ne portait vraiment pas à conséquence.

**Le sénateur Angus :** Je tiens à dire très clairement qu'en ce qui concerne le gouvernement, il est hors de question de se soustraire au principe de la primauté du droit.

**Le président :** Quoi qu'il en soit, il m'arrive de poser des questions stupides. Nous y reviendrons.

**Le sénateur Mitchell :** Si vous voulez me permettre d'intervenir, je dirai, sénateur Angus, que s'il est hors de question de se soustraire au principe de la primauté du droit, le gouvernement aurait dû accepter le Protocole de Kyoto et n'aurait pas mis fin à différents programmes, il y a un an. Il est établi que le gouvernement n'était pas disposé à accepter un accord qui avait force de loi.

**Mme Collins :** Si vous le permettez, je vais essayer de répondre rapidement à la question, puisqu'elle a été posée. Il est utile que cette réponse figure au compte rendu. La réponse, c'est que tout citoyen peut demander à un tribunal de se prononcer sur un refus d'appliquer la loi. La situation est claire. Le tribunal prendrait une ordonnance, et quiconque refuserait de s'y conformer se rendrait coupable d'outrage au tribunal. En théorie, un ministre pourrait être jeté en prison pour refus de se conformer à la loi. Toutefois, je trouve difficile de concevoir qu'un gouvernement choisisse une telle ligne de conduite.

**Le président :** Merci, madame Collins.

M. Hurley a mis en évidence un point intéressant, qui m'avait échappé jusqu'ici et qui, de toute évidence, avait échappé à l'attention de tout le monde à la Chambre des communes. Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne contient aucune disposition d'entrée en vigueur. On y trouve à deux ou trois reprises l'expression « suivant l'entrée en vigueur de la présente loi », mais il n'y est fait mention nulle part d'une date d'entrée en vigueur.

**Le sénateur Angus :** Nous espérons que vous ne le remarqueriez pas

**Le président :** Eh bien, je l'ai remarqué, mais seulement parce que M. Hurley en a parlé.

**Le sénateur Cochrane :** Madame Collins, je vous remercie d'être venue au comité et de nous avoir présenté des renseignements qui nous aideront dans nos discussions.

Comme vous l'avez dit, en démocratie, le gouvernement doit se conformer aux lois. Si c'est bien le cas, avons-nous besoin du projet de loi C-288? Nous avons déjà le Protocole de Kyoto. Par conséquent, avons-nous vraiment besoin de cette mesure législative?

**Ms. Collins:** To clarify, are you asking, since Canada has already bound itself to the Kyoto Protocol, why do we need the bill?

**Senator Cochrane:** Yes.

**Ms. Collins:** Canada is one of the jurisdictions in the world where international law is not justiciable until it has been enacted by domestic law. When Canada signs and ratifies a treaty, it undertakes to implement it through domestic legislation. Not all countries are like that. In some countries, they can take an international treaty to court as it is binding. Canada is one of the jurisdictions where, in order to make the international law essentially have teeth domestically, it must be incorporated into a domestic statute. That is what we agreed to do regarding Kyoto. We needed some kind of a statute to bring that treaty into domestic law.

**Senator Cochrane:** Thank you.

**The Chairman:** In respect of that question, is there any other statute extant, excepting Bill C-288, that would give effect to such a domestic law?

**Ms. Collins:** No, there is no other domestic Canadian bill or law in the process or on the books that would achieve Kyoto compliance.

**Senator Spivak:** To follow up on that, if the Kyoto treaty does not have force until domestic legislation has been enacted, are the penalties that accrue under Kyoto for not achieving the targets by 2012 in force for Canada if no bill is passed?

**Ms. Collins:** If there is no domestic legislation, the international legal obligation exists, and Canada would be in violation of that. However, it would not be justiciable in Canada. In other words, we cannot take the treaty to court and hold the government accountable. We cannot take the treaty to court against emitters, et cetera.

**Senator Spivak:** In other words, the government could say that since we do not have domestic legislation, those penalties do not apply to us?

**Ms. Collins:** The government could say that it does not plan to comply with the penalties in the act since it is not bound. The purpose of this or similar legislation is to bind the government within Canada.

**Senator Spivak:** Legally, then, every treaty does not bind Canada unless something else happens. What about the North American Free Trade Agreement, NAFTA?

**Ms. Collins:** This is a difference between international legal obligations and what is called "justiciability," which is the ability to have a court render a ruling.

**Mme Collins :** Vous voulez savoir pourquoi nous avons besoin de ce projet de loi si le Canada est déjà lié par le Protocole de Kyoto?

**Le sénateur Cochrane :** Oui.

**Mme Collins :** Le Canada est l'un des pays du monde où le droit international n'est pas justiciable des tribunaux nationaux tant qu'il n'a pas été sanctionné par une loi nationale. Lorsque le Canada signe et ratifie un traité, il prend l'engagement de le mettre en œuvre en adoptant une loi nationale. Ce n'est pas le cas dans tous les autres pays. Il y en a où un accord international est automatiquement exécutoire et justiciable des tribunaux nationaux. Au Canada, pour qu'un accord international ait force de loi, il doit faire l'objet d'une loi nationale de mise en œuvre. C'est ce que nous avons convenu de faire dans le cas de Kyoto. Nous avons besoin d'une mesure législative permettant d'inscrire le Protocole dans nos lois.

**Le sénateur Cochrane :** Je vous remercie.

**Le président :** Existe-t-il au Canada une loi quelconque, à part le projet de loi C-288, prévoyant la mise en œuvre du Protocole de Kyoto?

**Mme Collins :** Non, aucune autre mesure législative canadienne adoptée ou à l'étude n'impose au Canada de se conformer au Protocole de Kyoto.

**Le sénateur Spivak :** Dans le même ordre d'idées, si le Protocole de Kyoto n'a pas force de loi tant que le Canada n'a pas adopté une mesure législative nationale, est-ce que les sanctions prévues dans le Protocole si nous n'atteignons pas les cibles prévues d'ici 2012 seraient exécutoires si aucun projet de loi n'est adopté?

**Mme Collins :** En l'absence d'une loi nationale, l'obligation juridique internationale existe. Le Canada serait donc en situation de violation. Toutefois, cette situation ne serait pas justiciable des tribunaux canadiens. Autrement dit, nous ne pourrions pas poursuivre en justice le gouvernement pour violation du traité. Nous ne pourrions pas poursuivre les émetteurs et autres responsables.

**Le sénateur Spivak :** Par conséquent, le gouvernement pourrait dire qu'en l'absence d'une loi nationale, ces sanctions ne s'appliquent pas à nous?

**Mme Collins :** Le gouvernement pourrait dire qu'il n'a pas l'intention d'accepter les sanctions parce qu'il n'est pas lié. L'objet de cette mesure législative ou d'un projet de loi de même nature est de lier le gouvernement au Canada.

**Le sénateur Spivak :** Ainsi, aucun traité ne lie vraiment le Canada à moins qu'il n'adopte une loi nationale. Qu'en est-il de l'ALENA?

**Mme Collins :** Il y a une différence entre les obligations internationales et la « justiciabilité », c'est-à-dire la capacité de nos tribunaux de se prononcer sur ces obligations.

All treaties we sign and ratify become binding international legal obligations. As we all know, many nations are out of line with some of their international legal obligations.

In Canada, the question is, when can we take a legal obligation to court, and the answer is, when it has been implemented in domestic legislation.

**The Chairman:** If it is not justiciable in Canada, assuming this bill does not pass, and Canada does not meet its Kyoto obligations, can Canada be taken to court elsewhere?

**Ms. Collins:** That is a complicated question. There are international venues to hold nations to account. As I am sure many of you are aware, the international court system is embryonic. I do not see this obligation fitting under the jurisdiction of the International Criminal Court, for example. Although some people have made an argument for crimes against the environment, that is a tenuous argument. It is more likely that we would tarnish Canada's international reputation. You may see trade consequence in places such as the European Union that are starting to move in that direction. We do not have a well developed international court system.

**Senator Spivak:** Practically speaking, if this bill is passed, the government may choose never to proclaim it. There is no penalty for that for the government. In other words, the bill can be passed and never proclaimed.

**Ms. Collins:** Mr. Hurley might want to comment, but my view is there is a fairly firm constitutional convention that once a bill has been duly passed by the House of Commons, it must be brought into force and proclaimed.

**Senator Spivak:** Many bills on the books have not been proclaimed.

**Mr. Hurley:** The situation I believe is the following: if there is no coming-into-force provision in the bill, it automatically comes into force upon Royal Assent. To delay the coming into force of a bill, the bill must specifically provide that it does not come into force upon Royal Assent but upon an order-in-council or by some other procedure.

As this bill is currently structured, since there is no written instruction that it could be delayed, it comes into force upon Royal Assent.

**Senator Spivak:** I am confused. There is Royal Assent and proclamation. They are not the same.

Tous les traités que nous signons et ratifions créent des obligations juridiques internationales qui nous lient. Toutefois, comme nous le savons tous, de nombreux pays ne se conforment pas à leurs obligations juridiques internationales.

Au Canada, la question qui se pose est la suivante : Dans quelles conditions pouvons-nous demander à un tribunal canadien de se prononcer sur une obligation internationale? La réponse, c'est qu'il faut que cette obligation ait fait l'objet d'une loi nationale de mise en œuvre.

**Le président :** Si ce n'est pas justiciable des tribunaux canadiens et en supposant que ce projet de loi ne soit pas adopté, le Canada peut-il être poursuivi en justice ailleurs s'il ne se conforme pas à ses obligations en vertu du Protocole de Kyoto?

**Mme Collins :** C'est une question compliquée. Il y a des instances internationales permettant de tenir les pays responsables de ce qu'ils font ou ne font pas. Comme vous le savez, j'en suis sûre, le système international de justice est à l'état embryonnaire. Je n'ai pas l'impression que ces obligations seraient justiciables de la Cour pénale internationale, par exemple. Même si certains ont soutenu qu'on peut parler de crimes contre l'environnement, l'argument est un peu mince. Il est beaucoup plus probable que la seule conséquence, ce serait de ternir la réputation internationale du Canada. Il pourrait y avoir des conséquences commerciales par rapport à l'Union européenne, qui a commencé à s'orienter dans cette direction. Bref, le système international de justice n'est pas encore très développé.

**Le sénateur Spivak :** En pratique, si ce projet de loi est adopté, le gouvernement pourrait décider de ne jamais le proclamer. Il ne pourrait faire l'objet d'aucune sanction. Le projet de loi peut être adopté sans jamais être proclamé.

**Mme Collins :** M. Hurley voudra peut-être répondre à cette question, mais il existe, à mon avis, une convention constitutionnelle assez ferme voulant qu'une fois adopté par la Chambre des communes, un projet de loi doit être proclamé et mis en vigueur.

**Le sénateur Spivak :** Nous avons actuellement de nombreuses lois qui n'ont pas été proclamées.

**M. Hurley :** Je crois que la situation est la suivante. Si le projet de loi ne renferme aucune disposition d'entrée en vigueur, il prend automatiquement effet dès qu'il a reçu la sanction royale. Pour que l'entrée en vigueur soit reportée, il faut que le projet de loi contienne une disposition précise disant qu'il entre en vigueur non après avoir reçu la sanction royale, mais après avoir fait l'objet d'un décret ou d'une autre procédure.

Dans sa forme actuelle, en l'absence d'une disposition d'entrée en vigueur, ce projet de loi prendrait effet aussitôt que la sanction royale aura été donnée.

**Le sénateur Spivak :** Je ne comprends pas très bien. Il y a la sanction royale et la proclamation. Ce n'est pas la même chose.

**Mr. Hurley:** Proclamation is when Royal Assent is given but it specifically does not come into effect forthwith. It can be proclaimed in effect at a subsequent date if the legislation provides for that. If the legislation does not provide for any delay, it comes into effect forthwith, without any proclamation.

**Senator Tkachuk:** While I agree with you that bills moved and adopted by Parliament would obligate the government, the custom has been that money bills are moved only by the government. They are introduced only by the government. They are not introduced, although it is often tried, by members of Parliament. The Speaker then rules on whether the bill is a money bill or not.

You mentioned that this bill would obligate the government to implement Kyoto, which I do not think can be done without money. You may have a different opinion. There may be a wand I do not know about. Can you implement this bill without money?

**Mr. Hurley:** The Speaker of the House of Commons has made a ruling that the pith and substance of the bill is not to spend money. I can give a great example of a private member's bill which was accepted as a private member's bill, a non-money bill, but, in fact, involved spending money as a consequence. Jean Chrétien, in 1963, I believe, as a young backbencher, proposed that the name of Trans-Canada Air Lines be changed to Air Canada. The pith and substance was symbolic. Of course, once it was adopted, airplanes had to be painted over and stationery had to be placed, so obviously, there were financial consequences, but the pith and substance was not.

Having worked for governments of different stripes, I am not partisan, but I am conscious that the government is the manager of the public service. That issue came out of the Gomery Commission. This bill, while not aiming at the expenditure of monies as such, impinges directly upon management issues. There are 60 days. Normally, if the government drafts its own bill, it assesses what resources are available, whether they need to hire extra people or specialists, and whether they need people to work overtime to meet specific deadlines, then they give themselves the deadline. As managers, they accept the responsibilities. If they do not meet them, they bear the consequences.

With respect to Parliament imposing the deadlines, I am conscious of the fact there was a debate on this issue. Some people feel 60 days is reasonable, but I am not an expert in the area and I have no idea. I know there is a managerial issue: to meet the obligation, they need to prepare a plan within 60 days. To do a serious and meaningful job, it may require the marshalling of great resources. Of course, they can meet the 60-day deadline with

**M. Hurley :** La proclamation est automatique après la sanction royale en l'absence d'une disposition précise d'entrée en vigueur. Une loi peut être proclamée à une date ultérieure si elle contient une disposition explicite à cet effet. S'il n'y a aucune disposition explicite, elle prend effet immédiatement, sans proclamation.

**Le sénateur Tkachuk :** Je veux bien convenir avec vous que les projets de loi proposés et adoptés par le Parlement créent une obligation pour le gouvernement, mais, d'après la coutume, les projets de loi de finances ne peuvent être déposés que par le gouvernement. Même si des parlementaires ont souvent essayé d'en introduire, ils ne peuvent pas le faire. S'il y a un doute, le Président décide s'il s'agit ou non d'un projet de loi de finances.

Vous avez dit que ce projet de loi impose au gouvernement de mettre en œuvre le Protocole de Kyoto, ce qu'il ne peut pas faire sans argent. Vous êtes peut-être d'un avis différent. Il y a peut-être un moyen que je ne connais pas. Est-il possible d'appliquer ce projet de loi sans dépenser de l'argent?

**M. Hurley :** Le Président de la Chambre des communes a rendu une décision d'après laquelle le projet de loi n'impose pas, par son but et sa portée, de dépenser de l'argent. Je peux vous donner un excellent exemple d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui a été accepté comme mesure législative n'imposant pas de dépenser de l'argent, mais qui a en fait occasionné des dépenses. Je crois que c'est en 1963 que Jean Chrétien, alors jeune député d'arrière-ban, avait proposé de donner aux Lignes aériennes Trans-Canada le nom d'Air Canada. Le projet de loi avait un but et une portée symboliques. Bien sûr, après son adoption, il a fallu repeindre les avions, remplacer la papeterie, et cetera. Il a donc eu des conséquences financières, mais, par son but et sa portée, ce n'était pas un projet de loi de finances.

Ayant travaillé pour différents gouvernements, je ne suis pas partisan, mais je suis conscient du fait que le gouvernement doit gérer l'administration publique. Cette question a été abordée par la Commission Gomery. Ce projet de loi, même s'il n'a pas pour but de dépenser de l'argent, a des effets directs sur la gestion de l'administration publique. Il prévoit un délai de 60 jours. Normalement, quand le gouvernement rédige lui-même un projet de loi, il évalue les ressources disponibles, détermine s'il a besoin d'engager des spécialistes ou du personnel supplémentaire ou de faire faire des heures supplémentaires pour respecter des délais particuliers. C'est sur la base de cette évaluation qu'il fixe son propre délai. À titre de gestionnaire de l'administration publique, il en accepte la responsabilité. S'il ne peut pas respecter le délai, il doit alors en subir les conséquences.

Dans ce cas, c'est le Parlement qui impose le délai. Je sais que cette question a été débattue. Certains croient qu'un délai de 60 jours est raisonnable. Comme je ne suis pas un expert de ce domaine, je ne peux pas me prononcer. Je sais cependant qu'il y a un problème de gestion : pour s'acquitter de son obligation, le gouvernement doit élaborer un plan dans un délai de 60 jours. S'il doit faire un travail sérieux, il pourrait avoir besoin de mettre en

a nominal report, saying, "We did our best, and this is what we can do," and I suppose they are within the limits of the law if they do that.

**Senator Murray:** They can be taken to the courts if they tried that.

**Mr. Hurley:** If they made the argument that they had done the best they could within the deadlines but were unable to complete their plan, the courts would say, "You have done your best to meet your obligations," and probably the plan could say, "and we plan to carry on and we will come up with another report." From that point of view, there are management issues, which is what I tried to raise.

**Senator Tkachuk:** Does this bill implement Kyoto in Canada? Does it make it justiciable?

**Ms. Collins:** Yes, this bill is one of the most justiciable pieces of environmental legislation in Canada, in the sense that one of the widely acknowledged defects in Canadian environmental legislation is that it tends to contain a lot of discretion, and that has been widely written about in the literature. However, this bill is framed in mandatory terms. It will ensure that whatever government is in power during its currency will meet the requirements of Kyoto.

The plan, for example, includes specific aspects that must be dealt with, for example, the financial measures, et cetera.

**Senator Tkachuk:** Explain that a little further. First, we have the question of the public service that arises out of the management of the public service. I care what the Speaker says, although I may not agree with what the Speaker says. This bill, to me, has huge financial implications. Nonetheless, if it becomes justiciable, does that mean that people can sue if the Kyoto accord is not implemented and the targets are not met?

**Ms. Collins:** Any Canadian citizen can sue their government for failure to comply with law. They sue on the law, so it is specific in judicial review. They go to this section, this word was not complied with.

What makes this a particularly enforceable act is the use of the word "shall" repeatedly. Typically, environmental legislation says, "The minister may. . ." This bill says, "The minister shall," so if the minister did not go ahead and compile a climate change plan that incorporated the factors set out in the legislation, any Canadian citizen could sue on that.

**Senator Tkachuk:** Any environmental group marshalling the money could sue.

**Ms. Collins:** However, I can tell you from my experience, and I have consulted extensively in the public interest environmental field, that there is not an interest among public interest environmental non-governmental organizations, E-NGOs, right now to fight with any government that makes an effort. In the

œuvre d'importantes ressources. Bien sûr, il peut aussi respecter le délai en produisant un rapport qui dirait en substance : « Nous avons fait de notre mieux. En voici le résultat. » Je crois qu'il ne violerait pas la loi s'il agissait ainsi.

**Le sénateur Murray :** Le gouvernement peut être poursuivi en justice s'il essaie de faire cela.

**M. Hurley :** Si le gouvernement dit qu'il a fait de son mieux dans le délai imparti, mais a été incapable de terminer son plan, les tribunaux diraient : « Vous avez fait de votre mieux pour vous acquitter de vos obligations. » Il est probable que, dans ce cas, le plan préciserait que le gouvernement a l'intention de poursuivre le travail et de produire un autre rapport. De ce point de vue, il y a des problèmes de gestion. C'est ce que j'essaie d'expliquer.

**Le sénateur Tkachuk :** Est-ce que ce projet de loi mettrait en œuvre le Protocole de Kyoto au Canada? Le rendrait-il justiciable des tribunaux canadiens?

**Mme Collins :** Oui, ce projet de loi est l'une des mesures législatives environnementales les plus justiciables qui soient. On s'accorde pour dire que la principale lacune de la législation environnementale canadienne réside dans le fait qu'elle prévoit de vastes pouvoirs discrétionnaires. La littérature spécialisée en parle beaucoup. Toutefois, ce projet de loi comporte essentiellement des dispositions obligatoires. S'il est adopté, le gouvernement au pouvoir n'aura d'autre choix que de l'abroger ou de respecter les exigences du Protocole de Kyoto.

Le plan, par exemple, doit comporter des mesures précises à prendre, notamment des mesures financières.

**Le sénateur Tkachuk :** Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Tout d'abord, nous avons la question de la gestion de l'administration publique. Je respecte la décision du Président, même si je ne suis pas d'accord avec ce qu'il a dit. Pour moi, ce projet de loi a d'énormes répercussions financières. Toutefois, s'il rend le Protocole de Kyoto justiciable des tribunaux canadiens, est-ce que les gens pourront intenter des procès si Kyoto n'est pas appliqué et si les cibles ne sont pas atteintes?

**Mme Collins :** Tout citoyen canadien peut poursuivre son gouvernement en justice pour défaut de conformité avec la loi. Il peut faire un procès concernant une disposition précise, un mot précis qui n'a pas été respecté.

Cela est d'autant plus vrai que le projet de loi ne comporte pas de pouvoirs discrétionnaires. Il énonce très clairement ce que le ministre doit faire. Par conséquent, si le ministre n'élabore pas un plan sur les changements climatiques comprenant tous les facteurs énoncés dans le projet de loi, n'importe quel citoyen peut lui faire un procès.

**Le sénateur Tkachuk :** Ainsi, n'importe quel groupe environnemental qui en a les moyens peut poursuivre le gouvernement.

**Mme Collins :** Je peux cependant vous dire d'expérience, car j'ai procédé à d'importantes consultations sur la question de l'intérêt public dans le domaine environnemental, que les organisations non gouvernementales de ce domaine ne sont pas très tentées en ce moment de s'en prendre à un gouvernement qui



Species at Risk Act, for example, the current government is almost a year behind in its preparation of recovery plans. They are in violation of the act, and it would be a slam dunk in terms of litigation that is clear.

However, there has been a perception among the community that the government is trying, so there is no litigation.

As you have heard from the Pembina Institute, they are interested in solving the problem, as opposed to spending money in court.

I take the point of concern regarding timelines. However, I find it difficult to believe anyone will sue on day 61 if the government is engaged in a meaningful process.

**Senator Tkachuk:** Are you testifying as a constitutional expert on this bill, or as a representative or a past representative of environmental groups? It seems to me that we are becoming a little bit hazy here.

**Ms. Collins:** You are welcome to partake of any area of my expertise. That is not a constitutional question.

**Senator Tkachuk:** I thought I would ask so it is clear here.

**Ms. Collins:** I am letting you know within the E-NGO community what the mood has been.

**Senator Tkachuk:** My view would be that if the targets are not met, they would sue.

**Ms. Collins:** Right.

**The Chairman:** Is it the case that being sued by a Canadian would be for failure to bring in a plan?

**Ms. Collins:** I am saying you sue on the piece of legislation. You sue on the proposed section 5: There is a failure. You sue on the failure to bring in regulations. There is nothing in the bill that says, "if our ambient concentrations are higher than . . . , these are the consequences." In a sense, the bill is more concerned about process.

**Senator Tkachuk:** Who will be responsible when an election is called? Suppose there is a lawsuit and it is billions of dollars, who is responsible?

**Ms. Collins:** Let us clarify. There are different kinds of lawsuits: suits for damages and applications for judicial review. They typically do not receive damages awards in applications for judicial review. It is not that the Sierra Club of Canada would win a million dollars from the government; the government will be asked only to comply with the law.

fait un effort. Dans le cas de la Loi sur les espèces en péril, par exemple, le gouvernement actuel a presque un an de retard dans l'élaboration des plans de rétablissement. Il viole clairement les dispositions de la loi et serait certainement tenu responsable par les tribunaux en cas de procès.

Toutefois, la communauté environnementale a l'impression que le gouvernement fait de son mieux. Il n'y a donc pas eu de procès.

Vous savez probablement que le Pembina Institute a fait savoir qu'il s'intéresse surtout à la solution du problème et qu'il ne tient pas vraiment à dépenser de l'argent pour poursuivre le gouvernement.

Je comprends bien la préoccupation que peut susciter le délai fixé. En même temps, je trouve difficile de croire qu'on poursuivra le gouvernement en justice 61 jours après la sanction royale s'il a entrepris un travail sérieux pour se conformer à la loi.

**Le sénateur Tkachuk :** Témoignez-vous à titre de constitutionnaliste ou bien à titre de représentante ou d'ancienne représentante de groupes environnementaux? J'ai l'impression que les distinctions sont en train de s'estomper.

**Mme Collins :** Je vous laisse juge de mes domaines de compétence. Ce n'est pas une question constitutionnelle.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai pensé qu'il était préférable de préciser les choses.

**Mme Collins :** J'essayais de vous faire part de mon évaluation de l'humeur actuelle de la communauté des ONG environnementales.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai l'impression, moi, que ces groupes feraient un procès si les cibles ne sont pas atteintes.

**Mme Collins :** D'accord.

**Le président :** Est-ce qu'un procès intenté par un Canadien aurait pour motif le défaut de produire un plan?

**Mme Collins :** Je dis qu'on peut poursuivre sur la base d'une mesure législative. On peut par exemple faire un procès pour non-conformité à l'article 5. On peut faire un procès pour défaut d'adoption de règlements. Il n'y a pas, dans le projet de loi, de dispositions disant par exemple « si la concentration atmosphérique de tel polluant dépasse tel ou tel niveau, voici quelles seront les conséquences ». En un sens, le projet de loi porte essentiellement sur la démarche à faire.

**Le sénateur Tkachuk :** Qui sera responsable si des élections sont déclenchées? Supposons qu'il y ait un procès et des milliards de dollars de dommages-intérêts en jeu, qui sera responsable?

**Mme Collins :** Permettez-moi de préciser les choses. Il y a différents genres de procès. Il y a les poursuites pour dommages-intérêts, il y a aussi les demandes de révision judiciaire. En général, le plaignant dans une demande de révision judiciaire ne reçoit pas de dommages-intérêts. Si le Sierra Club du Canada fait un procès, ce ne sera pas pour obtenir un million de dollars du gouvernement. Le gouvernement sera simplement tenu de se conformer à la loi.

**Senator Tkachuk:** Let us say the government does everything the law says and everybody agrees, but the targets are not met. There are costs to not meeting these targets.

**Ms. Collins:** If the government had done everything the law says, there is no suit.

**Senator Tkachuk:** In the end, nothing happens and the targets are still not met: Who is responsible?

**Ms. Collins:** The government is responsible for complying with the act, which requires the government to enact plans and regulations to meet the targets.

**Senator Mitchell:** Senator Carney and I were asking each other this question. What exactly does “justiciable” mean? It seems to me that, given the Kyoto Protocol, under which we have an international obligation, the government could proceed with Kyoto without a piece of legislation necessarily initiating it. All a piece of legislation does is make the obligation justiciable, which means someone in Canada can hold them accountable rather than somebody in an international court. Justiciable has a more refined definition.

**Ms. Collins:** Yes, it is open to the government to enact voluntary measures. The government could fund research and development and achieve Kyoto. The government, however, would not be in compliance with Kyoto unless it implemented some legislation. We undertook to do that.

**Senator Mitchell:** My next question is at the heart of Senator Murray’s question: Can a government be bound by a decision of members of Parliament? It seems to me that governments are bound by the decision of members of Parliament all the time. Governments are not necessarily bound by decisions of the current members of Parliament that are there while governing. Legislation goes back decades with governments before. All kinds of legislation binds governments to decisions made by previous parliaments, MPs and backbenchers.

This is not all that novel in a sense that if we are bound by previous decisions of previous parliaments, why would it be different to be bound by current decisions of a current parliament? It is not different.

**Ms. Collins:** It is not different. Legally, it is indistinguishable. Government is bound by law whether it is passed by a previous government or a private member’s bill. If the government does not like a law, the remedy is to win a majority and repeal it.

**Senator Mitchell:** All kinds of laws are on the books that the current government does not like. The government is forced to implement that legislation because it does not have a majority to overturn it. The only difference with all that legislation that it does not like is that this government does not have the majority to defeat it. There is really no difference.

**Le sénateur Tkachuk :** Supposons que le gouvernement se conforme à la loi à la satisfaction de tout le monde, mais que les cibles ne soient pas atteintes. Il y a un prix à payer pour cela.

**Mme Collins :** Si le gouvernement s’est pleinement conformé à la loi, il n’y aura pas de procès.

**Le sénateur Tkachuk :** En fin de compte, rien n’arrive, mais les cibles ne sont toujours pas atteintes. Qui est responsable?

**Mme Collins :** Le gouvernement est tenu de se conformer à la loi, qui lui impose de mettre en œuvre des plans et d’adopter des règlements destinés à atteindre les cibles.

**Le sénateur Mitchell :** Le sénateur Carney et moi nous interrogeons sur le sens exact du mot « justiciable ». Compte tenu du Protocole de Kyoto, qui crée pour nous une obligation internationale, il me semble que le gouvernement peut se conformer au Protocole sans qu’une loi soit nécessairement adoptée. Tout ce que fait cette loi, c’est rendre l’obligation justiciable des tribunaux canadiens, ce qui veut dire que n’importe qui au Canada peut tenir le gouvernement responsable plutôt que de laisser quelqu’un d’autre tenter une action devant une cour internationale. « Justiciable » a une définition plus complexe.

**Mme Collins :** Oui, le gouvernement a toute latitude pour prendre des mesures volontaires. Il peut financer les travaux de R-D et atteindre les cibles de Kyoto. Toutefois, le gouvernement n’aura pas respecté son obligation en vertu du Protocole s’il n’adopte pas une loi de mise en œuvre. Nous nous sommes engagés à le faire.

**Le sénateur Mitchell :** Ma question suivante est au cœur de la question que pose le sénateur Murray : le gouvernement est-il lié par une décision prise par des députés? Il me semble que les gouvernements sont toujours liés par les décisions des parlementaires. Les gouvernements ne sont pas nécessairement liés par les décisions des députés actuels. Nos lois remontent à des dizaines d’années. Toutes sortes de lois lient le gouvernement aux décisions prises par des législatures et des députés antérieurs.

Il n’y a là rien de nouveau, car nous sommes liés par les décisions des législatures précédentes. Pourquoi serait-ce différent dans le cas de la législature actuelle? Il n’y a en fait aucune différence.

**Mme Collins :** Non, il n’y a pas de différence. Sur le plan juridique, aucune distinction n’est possible. Le gouvernement est lié par les lois, qu’elles aient été adoptées par un gouvernement précédent ou qu’elles émanent d’un simple député. Si le gouvernement n’aime pas une loi particulière, il lui suffit de remporter la majorité des sièges aux élections et de l’abroger.

**Le sénateur Mitchell :** Nous avons actuellement toutes sortes de loi que le gouvernement actuel n’aime pas. Il est obligé d’appliquer cette mesure parce qu’il ne dispose pas de la majorité nécessaire pour la rejeter. La seule différence, dans le cas de toutes les autres lois qu’il n’aime pas, c’est qu’il n’a pas suffisamment de sièges pour s’en défaire. En fait, il n’y a pas vraiment de différence.

Senator Angus said it exceptionally, having a legal background, and that this is what the rule of law is all about. I argue he does not have a modest background: He has a deep and sustained background and is probably one of the best lawyers that has sat in this Senate. It is a question of rule of law. If previous parliaments can bind a current parliament, then a current parliament should be able to bind a current parliament.

**Ms. Collins:** These are different instantiations of the principle of parliamentary supremacy. It is only different manifestations.

**Mr. Hurley:** I have heard the word “responsibility” used around the table and it is clear to me that two different meanings occur. One is legal responsibility and whether the government is the author of the bill, if Parliament passes it. Legally the government is responsible for the terms of bill.

The other is fundamental to our system of responsible parliamentary government. I agree with you that the government might not have been in accord with many past laws, but it does not have political responsibility for them because they are passed by past Parliaments.

The assumption in our system on major issues of public policy to date is: Does the government have overall responsibility for the legislative output of the session? The normal assumption, the convention to date in Canada, is that the government, when an election is called, must defend the legislative record.

What we are doing in this particular case has never happened before. Legally the bill can go through Parliament, but I ask the question, are we muddying the principle of responsible government? Would it have been preferable in the House of Commons to put the bill forward as a motion of no confidence? This is a fundamental issue of public policy at the present time and we will end up in a peculiar situation if legally, the government is responsible for implementation but politically, it says, in a subsequent election, we did not want the bill and we refuse any responsibility politically for it.

**Senator Mitchell:** I would argue two things. One, they could have declared a vote of non-confidence, although that raises a question about their prescribed, now fixed, election date. They certainly could have called a vote of non-confidence. It is their prerogative.

Second, the fact is, the Canadian people are capable of understanding complex issues. It is likely they will understand because many people will tell them that this government did not support Kyoto and the only reason it was done and done right was because parties campaigning on the other side of this issue forced them to do it. It may make the debate slightly more complex, but Canadians will understand that debate.

Le sénateur Angus l’a bien dit, avec son bagage juridique. C’est tout le principe de la primauté du droit. Ses antécédents juridiques sont loin d’être modestes. Il a une connaissance approfondie du droit et est probablement l’un des meilleurs avocats qui aient jamais siégé au Sénat. C’est une question de primauté du droit. Si les législatures précédentes peuvent lier le Parlement actuel, il est évident que le Parlement actuel peut lier la présente législature.

**Mme Collins :** Il s’agit simplement de manifestations différentes du principe de la suprématie parlementaire.

**M. Hurley :** J’ai entendu à plusieurs reprises le mot « responsabilité ». Il est clair pour moi qu’il a deux sens différents. Il y a d’une part la responsabilité juridique et la question de savoir si le gouvernement est l’auteur du projet de loi, si le Parlement l’adopte. Sur le plan juridique, le gouvernement est responsable de l’application des lois.

L’autre sens constitue un aspect fondamental de notre système de gouvernement parlementaire responsable. Je conviens avec vous que le gouvernement peut ne pas aimer de nombreuses lois adoptées dans le passé, mais il n’en a pas la responsabilité politique parce qu’elles sont l’œuvre de législatures précédentes.

Dans notre système, les grandes questions de politique publique ont toujours suscité la question suivante : Le gouvernement a-t-il la responsabilité globale de la production législative de la session? Au Canada, la coutume veut qu’au déclenchement d’élections, le gouvernement défende ses réalisations législatives.

Ce que nous faisons dans ce cas particulier est sans précédent. Sur le plan juridique, le projet de loi peut être adopté par le Parlement, mais il faut se demander s’il ne diluera pas le principe du gouvernement responsable. Aurait-il été préférable de présenter le projet de loi à la Chambre des communes sous forme d’une motion de défiance? Il s’agit en ce moment d’une question fondamentale de politique publique. Nous aboutirons donc à une situation assez singulière si le gouvernement est juridiquement responsable de sa mise en œuvre, mais que, sur le plan politique, il dise aux élections suivantes qu’il ne voulait pas de ce projet de loi et qu’il refuse d’en assumer la responsabilité politique.

**Le sénateur Mitchell :** Je vous opposerai deux arguments. Premièrement, le gouvernement aurait pu tenir un vote de confiance, même si cela crée une difficulté du point de vue des élections à date fixe qu’il vient de faire adopter. Il aurait certainement pu tenir un vote de confiance, car c’est sa prérogative.

Deuxièmement, la population canadienne est capable de comprendre des questions complexes. Il est probable qu’elle comprendra parce que beaucoup de gens lui diront que le gouvernement n’appuyait pas le Protocole de Kyoto et que la seule raison pour laquelle cela a été fait, à juste titre, c’est que les partis d’opposition ont obligé le gouvernement à le faire. Le débat pourrait être assez complexe, mais les Canadiens sont capables de comprendre.

**Mr. Hurley:** In which case, they will make a distinction between legal responsibility for what has been adopted by Parliament, and political responsibility in a system of responsible government.

**Senator Mitchell:** I think they will have a clear choice and know exactly how they are voting if this is the ballot question. Is that not the case?

**Senator Carney:** I am not a lawyer. I do not deal in “what ifs,” but I am a legislator with 25 years of experience as an MP, a member of cabinet and a member of the Senate. It seems you are telling us that Bill C-288 is a train wreck that cannot be stopped in its tracks. Nothing in my experience in Parliament indicates that could be the case. Anything environmental is a shared jurisdiction, the Supreme Court says, with the provinces and therefore, there is some wiggle room in terms of the shared jurisdiction of the provinces.

Mr. Hurley, is this a legislative train wreck that cannot be stopped in its tracks?

**Mr. Hurley:** I am not certain it is a train wreck, but if senators felt that one is playing around with management issues at the same time as dealing with a legal framework — the management of the public service — that there may be some leeway to allow the government to remain in full control of the management and the marshalling of its resources to meet its obligations under the act.

Second, in terms of political responsibility for the act, there are devices for delayed coming into effect that allow those in favour of the bill to be on record clearly as stating what they are committed to and if the government does not wish to assume political responsibility for it — to delay its coming into force perhaps until the next election —

**Senator Carney:** That is the question. What are the tools for delaying? I know they can re-profile and do all sorts of things and on the management and financial side. What, specifically, can the government do to delay this coming into force — not bring it to Royal Assent?

**Mr. Hurley:** If the Senate looked at the issue of implementation and examined whether elements of flexibility could be added for a coming-into-force clause, the Senate could seek to navigate these waters and determine how the bill should be handled. It might require concurrence by the House of Commons afterwards.

If the Senate passed the bill unamended as it is, it then goes into the bundle. When next the government house leader in the House of Commons decides a bundle of bills should go forward for Royal Assent, according to constitutional convention, it should receive Royal Assent.

**Senator Carney:** We have muddied the waters further by introducing the concept of navigating waters, along with my legislative train wreck. Now we have a bundle of legislation.

**M. Hurley :** Dans chaque cas, ils feront la distinction entre la responsabilité juridique de ce que le Parlement a adopté et la responsabilité politique dans un système de gouvernement responsable.

**Le sénateur Mitchell :** Je crois que les Canadiens auront un choix clair à faire et sauront exactement sur quoi porte leur vote, si c'est la question qui leur est posée. N'êtes-vous pas d'accord?

**Le sénateur Carney :** Je ne suis pas avocate. Je ne veux pas répondre à des questions hypothétiques. J'ai 25 ans d'expérience comme législateur à titre de députée, de ministre et de sénateur. J'ai l'impression que vous nous dites que le projet de loi C-288 est un train en perdition dont il est impossible d'arrêter la course. Rien dans mon expérience parlementaire ne m'indique que c'est le cas. D'après la Cour suprême, tout ce qui concerne l'environnement relève de la compétence conjointe du gouvernement fédéral et des provinces. Cela laisse une certaine marge de manœuvre.

Monsieur Hurley, n'y a-t-il vraiment aucun moyen d'arrêter ce train en perdition?

**M. Hurley :** Je ne suis pas certain qu'il s'agisse d'un train en perdition, mais si les sénateurs estiment que des questions de gestion — je veux parler de la gestion de l'administration publique — sont en jeu en même temps qu'un cadre juridique, il pourrait y avoir une marge de manœuvre qui permettrait au gouvernement de garder le plein contrôle de la gestion et de l'ordonnancement des ressources à mettre en œuvre pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la loi.

Ensuite, au chapitre de la responsabilité politique à l'égard du projet de loi, il serait possible d'envisager des dispositions qui retarderaient la mise en vigueur. Ainsi, les partisans du projet de loi auront clairement montré leur engagement envers Kyoto. En même temps, si le gouvernement ne souhaite pas en assumer la responsabilité politique, le projet de loi pourrait n'entrer en vigueur qu'après les prochaines élections par exemple.

**Le sénateur Carney :** C'est justement la question qui se pose. À quels moyens peut-on recourir pour retarder la mise en vigueur? Je sais qu'on peut réorganiser et faire toutes sortes de choses au niveau de la gestion et du financement. Quelles mesures précises le gouvernement peut-il prendre pour retarder l'entrée en vigueur? Empêcher la sanction royale?

**M. Hurley :** Le Sénat pourrait examiner la question de l'application et la possibilité de prévoir une marge de manœuvre en ajoutant une disposition d'entrée en vigueur. Le Sénat pourrait naviguer dans ces eaux et déterminer ce qu'il convient de faire du projet de loi. Cela pourrait nécessiter d'obtenir le consentement de la Chambre des communes par la suite.

Si le Sénat adopte le projet de loi tel quel, il s'ajoutera alors au groupe de mesures législatives à envoyer pour la sanction royale. Et aussitôt que le leader du gouvernement à la Chambre des communes aura décidé d'envoyer le groupe, le projet de loi recevra la sanction royale, selon la convention constitutionnelle.

**Le sénateur Carney :** Nous ne faisons qu'introduire encore plus de confusion en parlant de navigation et de train en perdition, sans compter le groupe de mesures législatives.

Being the advisor to the government of Vanuatu must be a piece of cake compared to being an advisor to this Senate committee. If the government felt that it cannot assume the financial implications of Kyoto, which is the government's executive power, what are the remedies? Give us the specific tools.

When you suggest that the Liberal-dominated Senate may want to navigate changes to this bill for the House of Commons, I think you may assume the pilot at the wheel may want to follow that course. I do not think the Liberal senators — and this is a hypothesis — want to do that.

I am asking you technically, as senators, how can we permit the government to make a decision? How can we stop this train wreck? It has red lights all over it, saying that there are financial implications that everyone says we cannot meet. What is the remedy?

**Mr. Hurley:** We said earlier that if the bill is sanctioned, the government is bound by the bill. As I pointed out, if the timeframe for making the 60-day plan is not totally feasible, in the government's view, it can come out with a pro forma plan to say it has reviewed the situation, it has advanced so far and it will take further action. However, as my colleague said, once the law is approved, the government is bound by the law.

**Senator Carney:** It is not bound to spend money it does not have.

**Ms. Collins:** This legislation does not require spending.

**Senator Carney:** This is a serious question. The committee is looking for advice not so much on the goals, but the implementation of this bill. You say it must receive Royal Assent. You cannot take this legislative stick out of the bundle and say it does not receive Royal Assent. Convention decrees it goes to Royal Assent.

You are not being specific enough by saying the government can say that it cannot meet the targets.

**Senator Mitchell:** They can call it a question of confidence.

**Mr. Hurley:** If the Senate approves the bill, it does not go back to the House.

**Senator Carney:** It does not go back to the House of Commons.

**Mr. Hurley:** It only goes back if you propose amendments.

**Senator Mitchell:** They could have had a non-confidence vote.

**Senator Carney:** They could have. They did not. It does not go back to the House of Commons if it passed; therefore, there is no vote of confidence opportunity. My question is, what is the legislative remedy for delaying the implementation of this bill?

Conseiller le gouvernement du Vanuatu doit être singulièrement plus facile que conseiller ce comité sénatorial. Si le gouvernement estime qu'il ne peut pas assumer les conséquences financières de Kyoto, ce qui s'inscrit dans son pouvoir exécutif, quelle peut être la solution? Avez-vous des moyens concrets à nous proposer?

Quand vous dites que le Sénat à majorité libérale peut envisager de naviguer dans ces eaux en proposant des modifications à la Chambre des communes, vous supposez que le barreur au gouvernail voudra bien prendre ce cap. Je suppose, moi, que les sénateurs libéraux ne voudront pas emprunter cette voie.

Je vous demande de nous proposer des moyens pratiques qui nous permettraient, comme sénateurs, de laisser le gouvernement prendre une décision. Comment pouvons-nous arrêter ce train en perdition? Nous pouvons voir partout les signaux d'alarme nous avertissant des conséquences financières que, de l'avis de tout le monde, nous ne pouvons pas assumer. Quelle est la solution?

**M. Hurley :** Nous avons dit plus tôt que si le projet de loi reçoit la sanction royale, le gouvernement en sera responsable. J'ai signalé que, si le gouvernement estime insuffisant le délai de 60 jours qui lui est imparti pour élaborer un plan, il peut produire un plan pour la forme disant qu'il a examiné la situation, qu'il a avancé autant qu'il le pouvait et qu'il prendrait d'autres mesures par la suite. Toutefois, comme l'a dit ma collègue, une fois le projet de loi approuvé, le gouvernement est tenu de s'y conformer.

**Le sénateur Carney :** Il n'est pas tenu de dépenser de l'argent qu'il ne possède pas.

**Mme Collins :** Le projet de loi n'impose aucune dépense.

**Le sénateur Carney :** Ma question était très sérieuse. Le comité veut avoir des conseils au sujet de la mise en œuvre plutôt que des objectifs du projet de loi. Vous dites qu'il doit recevoir la sanction royale. Il est impossible de le retirer du groupe de lois envoyé à la sanction royale. D'après la convention constitutionnelle, il doit recevoir cette sanction.

Vous n'êtes cependant pas assez précis lorsque vous dites que le gouvernement peut affirmer qu'il est incapable d'atteindre les cibles.

**Le sénateur Mitchell :** Le gouvernement peut poser la question de confiance.

**M. Hurley :** Si le Sénat adopte le projet de loi, il ne sera pas renvoyé aux Communes.

**Le sénateur Carney :** Il ne sera pas renvoyé aux Communes.

**M. Hurley :** Il ne serait renvoyé que si vous proposez des amendements.

**Le sénateur Mitchell :** Le gouvernement peut tenir un vote de confiance.

**Le sénateur Carney :** Il aurait pu le faire, mais il ne l'a pas fait. Le projet de loi ne sera pas renvoyé à la Chambre des communes s'il est adopté. Par conséquent, il ne sera plus possible de poser la question de confiance. Ma question est donc la suivante : À quelle solution législative pourrions-nous recourir pour retarder l'entrée en vigueur du projet de loi?

**Mr. Hurley:** As I have suggested, there is a range of possibilities. Unless one adopts a coming-into-effect provision, that it provides for delay —

**Senator Carney:** Would that require an amendment?

**Mr. Hurley:** Yes.

**Senator Carney:** You are saying that one remedy is to have an amendment to impose or add a coming-into-effect clause and send that back to the House of Commons. Is that correct? You suggest that remedy could be followed. Then it is debated by the House of Commons and comes back to the Senate, which will take us to an election.

**Senator Mitchell:** Senator Carney is correct that this bill is past the point of being a confidence vote. However, they can bring in a bill the day after this one is proclaimed to repeal it and make that bill a confidence vote. They can always call a confidence vote. They can bring in an act to repeal it.

**The Chairman:** We are debating. We are here to ask questions of the witnesses.

**Senator Angus:** Following from the professor's comment, and Senator Carney's and Senator Mitchell's interventions, if we proposed an amendment and sent it back, saying this bill shall only come into force under these following decisions, and that is put to a vote in the House of Commons, it could be rendered as a confidence vote, could it not? We have not completely sold out that possibility.

**The Chairman:** We have an answer from Mr. Hurley that, so far, that is the only "remedy" he proposes. Do I have that right?

**Senator Angus:** He has others.

**Senator Carney:** That is an amendment. You have clarified the point I am trying to make. That is the remedy you see before us, which is to amend the bill and send it back to the House of Commons, to provide either that the amendment be passed or that it is a confidence vote.

**Mr. Hurley:** That is the only remedy to avoid immediate coming into force upon Royal Assent.

**The Chairman:** Senator Milne, the convention would be that I would go to members first, but in the order of the list, Senator Murray is first. Would you defer to Senator Murray?

**Senator Milne:** Yes, for the second time.

**Senator Murray:** I want to suggest, Professor Collins, that no realistic reading of the provisions of this bill can escape the fact that if this bill passes and the government is to "obey the law," there is no way they can do that without spending a lot of money. We only have to look at the bill.

I think the answer to a question that Senator Carney posed is that if they do not do spend money, one can envision a situation in which they are taken to court; and a court will say to the

**M. Hurley :** Comme je l'ai dit, il y a différentes possibilités. À moins d'ajouter une disposition d'entrée en vigueur, qui permettrait de retarder...

**Le sénateur Carney :** Est-ce que cela nécessiterait un amendement?

**M. Hurley :** Oui.

**Le sénateur Carney :** Vous dites donc qu'une des solutions possibles consisterait à proposer un amendement pour ajouter une disposition d'entrée en vigueur, puis de renvoyer le projet de loi modifié à la Chambre des communes. Est-ce bien cela? Vous dites que c'est une solution possible. Ensuite, le projet de loi serait débattu à la Chambre des communes, puis reviendrait au Sénat, ce qui entraînerait des élections.

**Le sénateur Mitchell :** Le sénateur Carney a raison de dire que le projet de loi a dépassé le stade auquel il aurait pu faire l'objet d'un vote de confiance. Toutefois, le gouvernement peut déposer, le lendemain de la proclamation de ce projet de loi, un autre projet de loi l'abrogeant et le soumettre à un vote de confiance. Le gouvernement peut toujours poser la question de confiance. Il peut déposer une mesure législative abrogeant le C-288.

**Le président :** Nous sommes en train de tenir un débat. Nous sommes ici pour poser des questions aux témoins.

**Le sénateur Angus :** Si, pour donner suite aux observations de Mme Collins et aux interventions des sénateurs Carney et Mitchell, nous proposons un amendement disant que le projet de loi n'entrera en vigueur que dans telle ou telle circonstance, et que nous renvoyons le projet de loi aux Communes, il pourrait alors faire l'objet d'un vote de confiance, n'est-ce pas? La possibilité d'un tel vote n'est donc pas complètement écartée.

**Le président :** M. Hurley semble nous dire que, jusqu'ici, c'est la seule « solution » qu'il a à nous proposer. Est-ce exact?

**Le sénateur Angus :** Il en a d'autres.

**Le sénateur Carney :** La solution, c'est un amendement. Vous avez éclairci ce point. Pour vous, c'est le moyen auquel nous pouvons avoir recours : modifier le projet de loi et le renvoyer à la Chambre des communes, qui aurait alors le choix d'adopter l'amendement ou d'en faire une question de confiance.

**M. Hurley :** C'est le seul moyen d'empêcher l'entrée en vigueur immédiate du projet de loi après la sanction royale.

**Le président :** Sénateur Milne, l'usage me dicte de donner la parole aux membres du comité d'abord. Toutefois, le sénateur Murray est le suivant sur la liste. Acceptez-vous de lui céder la parole?

**Le sénateur Milne :** Oui, pour la deuxième fois.

**Le sénateur Murray :** Madame Collins, il est tout à fait évident, à la lecture des dispositions du projet de loi, que s'il est adopté, il sera absolument impossible pour le gouvernement de s'y conformer sans dépenser beaucoup d'argent. Il suffit d'un coup d'œil au projet de loi pour s'en convaincre.

Pour répondre à une question posée par le sénateur Carney, je dirais que si le gouvernement ne dépense pas de l'argent, on peut envisager qu'il soit poursuivi en justice et qu'un tribunal lui

government, you must bring in a money bill, attach a Royal Recommendation to it and spend what it takes to comply with this act.

Let us talk about justiciability for a moment. The question whether a government is trying its best is surely a matter of political judgment for people in Parliament — and, ultimately, for the electors — to decide. The question that I will put to you, and ultimately to my colleagues is, do we want to invite the courts to decide the question: Is the government doing its best?

All kinds of other provisions are in this bill where it will become a matter of opinion whether, for example, the government has brought in “an equitable distribution of greenhouse gas emission reduction levels among the sectors of the economy that contribute to greenhouse gas emissions.”

What is an equitable distribution? That should be a matter, I think, of political judgment.

What is a just transition for workers affected by greenhouse gas emission reductions, and so forth? Of course, the government is required also to bring in spending, fiscal measures or incentives, and on and on and on.

I accept what you say, of course, regarding justiciability. That is my main concern. For all the talk from time to time about activist judges and so on, we are inviting the judges right into the parlour to make judgments and decisions that properly belong to parliamentarians and to the electorate.

**Ms. Collins:** First, regarding spending, we have already had a ruling that the pith and substance of the proposed act is not spending. As I read this bill, it is possible for government to comply with this proposed act simply by regulating others. In other words, if the government is not the major emitter, the major emitters are others. Therefore it is open to the government to comply with this act by simply regulating dischargers. It is also open to the government to say, we do not think that is good economics, so we will voluntarily spend in the following ways. However, that is in the discretion of the government. I disagree with your opening premise that this bill is a spending bill.

The second proposition that a court could force issuing an award to the government to promulgate a spending law, the courts do not have the power to issue an order requiring government to legislate. Courts can strike down legislation. They can say to Parliament, “unless you read in the following we will strike the legislation,” but they cannot issue an order to Parliament to enact and legislate.

**Senator Murray:** Where does that leave justiciability of this proposed act, Ms. Collins?

**Ms. Collins:** The justiciability is that there are specific requirements, for example, the government shall compile a climate change plan within 60 days. If government does not do that, that can be taken to court.

ordonne de déposer un projet de loi de finances, d’y joindre une recommandation royale, et de dépenser les sommes nécessaires pour se conformer à la loi.

Parlons un instant de justiciabilité. Déterminer si le gouvernement fait ou non de son mieux est une question de jugement qu’il appartient aux parlementaires et, en fin de compte, aux électeurs de trancher. La question que je voudrais vous poser et que je voudrais en fait poser à mes collègues est la suivante : souhaitons-nous vraiment que les tribunaux décident si le gouvernement fait de son mieux?

Beaucoup d’autres dispositions du projet de loi font également appel au jugement, comme l’obligation pour le gouvernement d’assurer « une répartition équitable des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les secteurs de l’économie qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre ».

Qu’est-ce qu’une répartition équitable? De toute évidence, c’est une question de jugement politique.

Que représente une transition équitable à l’égard des travailleurs touchés par les réductions d’émissions de gaz à effet de serre? Il n’y a pas de doute que le gouvernement est également tenu de faire des dépenses, d’adopter des mesures fiscales, de prévoir des incitatifs, et cetera, et cetera.

J’accepte bien sûr ce que vous dites de la justiciabilité. C’est là ma plus grande préoccupation. Compte tenu de tout ce qu’on dit des juges activistes et autres, nous sommes en train d’inviter les tribunaux à formuler des jugements et à prendre des décisions qui appartiennent à juste titre aux parlementaires et à l’électorat.

**Mme Collins :** Tout d’abord, au sujet des dépenses, une décision a déjà été rendue établissant que, par son but et sa portée, le C-288 n’est pas un projet de loi de finances. Tout bien considéré, il est possible pour le gouvernement de s’y conformer en imposant des règlements à d’autres, c’est-à-dire aux grands émetteurs, pourvu qu’il n’en fasse pas lui-même partie. Par conséquent, le gouvernement peut se conformer au projet de loi en imposant simplement une réglementation aux émetteurs. Il a également la possibilité de juger que cette façon de procéder est préjudiciable à l’économie et qu’il est préférable pour lui de faire certaines dépenses. Mais il n’est pas du tout obligé d’agir ainsi. Je ne suis donc pas d’accord avec vous quand vous dites que c’est un projet de loi de finances.

Quant à votre seconde hypothèse, d’après laquelle un tribunal pourrait obliger le gouvernement à adopter une loi de finances, elle ne tient pas car les tribunaux n’ont pas le pouvoir d’ordonner au gouvernement d’adopter des lois. Les tribunaux peuvent déclarer une loi inconstitutionnelle. Ils peuvent dire au Parlement que la loi sera déclarée inconstitutionnelle à moins à moins que telle ou telle disposition ne soit modifiée, mais ils n’ont pas le pouvoir d’ordonner au Parlement de légiférer.

**Le sénateur Murray :** Qu’en est-il donc de la justiciabilité du projet de loi, madame Collins?

**Mme Collins :** La justiciabilité crée certaines obligations. Par exemple, le gouvernement doit élaborer un plan sur les changements climatiques dans les 60 jours. Autrement, il peut être poursuivi en justice.

With respect to your third question, the question of whether government is doing its best, should this be a political question, I certainly understand the complexity and why you pose that question. In fact, courts deal with these kinds of things every day. If you want to talk about broad language such as “equitable,” look at section 1 of the Charter. Is this limitation a reasonable limit “in a free and democratic society”? The courts deal every day with difficult political questions about exactly that. Section 1 is a balancing question. Has the government done its best to respect the right while legislating in the way that it needs to, to protect us from hate speech, let us say.

I have a lot of faith in our courts. They have done a good job on many complex issues. They will be able to deal with this provision. It is always difficult in environmental cases. The science will be ferociously difficult. Hopefully all parties would want to avoid litigation, but certainly these kinds of questions are appropriate for the courts.

**The Chairman:** Mr. Hurley, do you want to comment on that question before I go back to Senator Murray?

**Mr. Hurley:** No, I think the answer provided is adequate.

I would simply say that if spending is an indirect cause of legislation, it is not deemed to be a money bill. My concern was that, for example, having often been caught in the line of fire, when they suddenly face strict deadlines they must marshal enormous resources and, of course, with financial implications. People under the executive category must be paid overtime if they must work late at night, on weekends and whatnot. If government has 40 working days in principle to achieve a certain objective — I do not know if it is possible or not, I have not assessed it — having been involved in this sort of thing in the past, I can see putting together an interdepartmental committee first to study it and determine where to go and what resources are needed. It puts a burden on the government, but the money is there in the general administration. Some money is taken from here, some from there. There are overtime budgets and everything else. Therefore the government does not need to be obliged to spend money. The money can be found by adjusting budgets that have already been approved.

My concern was that having worked with different governments on managing the public service issues and having been associated with the author of one of the papers to the Gomery commission, I am concerned with the fact that the government is the manager of the service. If one is too specific about narrow deadlines without having had input from the government that must execute the work, one enters into the field of management and I am not certain that this entry is totally salutary.

Pour ce qui est de votre troisième point, concernant le caractère politique de la question de savoir si le gouvernement fait de son milieu, je comprends la complexité de l'affaire et les raisons pour lesquelles vous posez la question. Pourtant, les tribunaux se prononcent tous les jours sur des cas de ce genre. Vous avez parlé de l'utilisation de termes vagues tels que l'adjectif « équitable ». L'article 1 de la Charte parle de « limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Les tribunaux tranchent tous les jours des questions aussi complexes. L'interprétation de l'article 1 se base sur une question d'équilibre. Le gouvernement a-t-il fait de son mieux pour respecter les droits et libertés en adoptant, par exemple, des lois nous protégeant contre les discours haineux?

D'une façon générale, je fais confiance à nos tribunaux. Ils ont fait du bon travail dans de nombreux domaines complexes. Ils pourront interpréter cette disposition d'une façon appropriée. Les affaires environnementales sont toujours difficiles. Les aspects scientifiques posent d'énormes difficultés. On peut espérer que toutes les parties voudront éviter les poursuites judiciaires, mais il n'en reste pas moins que les tribunaux sont capables de se prononcer sur ces questions.

**Le président :** Monsieur Hurley, voulez-vous répondre à cette question avant que je redonne la parole au sénateur Murray?

**M. Hurley :** Non, je crois que la réponse donnée est suffisante.

Je voudrais simplement dire que si des dépenses doivent découler indirectement d'une mesure législative proposée, elle n'est pas considérée comme un projet de loi de finances. En même temps, je sais d'expérience que si le gouvernement est soudain confronté à des délais stricts, il doit faire appel à d'énormes ressources, ce qui a bien sûr des conséquences financières. À moins d'appartenir au groupe de la haute direction, les fonctionnaires doivent être payés pour les heures supplémentaires faites le soir, le week-end, et cetera. Si le gouvernement dispose de 40 jours ouvrables pour atteindre un objectif donné — je ne sais pas si c'est possible ou non —, je suppose, ayant participé à des urgences de ce genre dans le passé, qu'il chargera d'abord un comité interministériel d'examiner la question et de déterminer l'orientation à prendre et les ressources nécessaires. C'est un fardeau pour le gouvernement, mais il dispose d'argent dans les budgets de fonctionnement. Il ira chercher des sommes par-ci et par-là, en puisant dans les budgets d'heures supplémentaires et ailleurs. Le gouvernement n'a donc pas à obtenir de nouveaux crédits. Il peut trouver l'argent nécessaire en procédant à des réaffectations dans les budgets déjà approuvés.

Toutefois, ayant travaillé pour différents gouvernements sur des questions de gestion de l'administration publique et ayant collaboré avec l'auteur de l'un des mémoires présentés à la Commission Gomery, je suis préoccupé parce que c'est au gouvernement qu'il appartient de gérer l'administration publique. Si on fixe des délais trop serrés sans consulter le gouvernement, qui doit s'acquitter de la tâche, on intervient dans sa gestion de l'administration. Je ne crois pas qu'une telle intervention soit très indiquée.



**Senator Murray:** I will not argue. The bill is specific. It is not true to say that all the government is obliged to do is bring in a plan. The plan must contain specific elements. Even if the proposed act were not justiciable, it would still impose an administrative burden on the government. Making it justiciable, particularly with some of the matters that I think are open to opinion, potentially brings the courts into a political area that I do not think they have ever been in before. I know what you are saying about the Charter and section 1 of the Charter and so on, but this takes them into specific matters.

I think, Professor Collins, that you understate the role of the government in your description of our system, and perhaps this is a bias on the basis of too long an experience around here. However, to hear you tell it, it is as if the government was a passive receptacle to receive and act on the legislative initiatives of Parliament: that the government is really an agent of Parliament. The government, in our system, as Mr. Hurley said, is part of Parliament. When even this bill comes in, it is Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, enacts as follows.

You have not said anything in your opening statement, and not much more in the question period, about the financial initiative of the Crown. How would you define that? I understand that the Speaker has ruled that this bill is not a money bill, technically speaking, but how do you describe the financial initiative of the Crown? What does it mean? Why does it exist, if not to underpin the accountability of the government to Parliament, and not the other way around?

**Ms. Collins:** I will go back to your questions, again, in order. First, I want to revisit the last question regarding political questions, to say that there is one significant difference with judicial review of statutes not on constitutional grounds. That is, as you may all be aware, in what is called administrative law, there is deference to specialized decision makers. If the court finds, for example, that an environmental minister made a decision based on a highly scientific or technical question, the court will accord some deference. If the court decides it is a specialized question, the court reviews on a standard of patent unreasonableness. In other words, the climate change plan would be upheld unless the court sees it as patently unreasonable. Then, there is a sliding scale down to questions of law, which would not come up here.

**Senator Murray:** You yourself quoted the judges' remuneration judgment itself.

**Ms. Collins:** Yes, that is right, but that was not an administrative law case. That is what I am trying to say.

**Senator Murray:** They laid down the law to us, did they not, in ways that surprised most Parliamentarians?

**Le sénateur Murray :** Je ne discuterai pas. Le projet de loi est précis. Il n'est pas exact de dire que le gouvernement doit simplement élaborer un plan. Le plan doit comprendre des éléments particuliers. Même si le projet de loi n'était pas justiciable des tribunaux canadiens, il imposerait quand même un fardeau administratif au gouvernement. En le rendant justiciable des tribunaux, surtout si certaines dispositions font appel au jugement, on ouvre aux juges la porte d'un domaine politique dans lequel je ne crois pas qu'ils soient jamais intervenus dans le passé. J'ai bien compris ce que vous avez dit au sujet de la Charte et de l'article 1<sup>er</sup>, mais cela permet aux tribunaux d'intervenir dans des domaines précis.

Je crois, madame Collins, que vous sous-estimez le rôle du gouvernement dans votre description de notre régime. J'ai peut-être un parti pris à ce sujet parce que j'ai passé trop de temps ici. Quoi qu'il en soit, en vous écoutant, on a l'impression que le gouvernement n'est qu'un organe passif dont le rôle consiste à recevoir et à exécuter les mesures législatives du Parlement, que le gouvernement n'est en fait qu'un agent du Parlement. Comme l'a dit M. Hurley, le gouvernement, dans notre régime, fait partie du Parlement. Même ce projet de loi est édicté par « Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada ».

Vous n'avez rien dit dans votre exposé préliminaire et n'avez pas dit grand-chose dans vos réponses au sujet de l'initiative financière de la Couronne. Comment la définissez-vous? Je sais bien que le Président de la Chambre des communes a décidé qu'il ne s'agissait pas, à strictement parler, d'un projet de loi de finances, mais quelle est votre définition de l'initiative financière de la Couronne? Que signifie-t-elle? Pourquoi existe-t-elle sinon pour affirmer la responsabilité du gouvernement envers le Parlement, et non l'inverse?

**Mme Collins :** Je vais reprendre vos questions, dans l'ordre. Je voudrais d'abord considérer la question du jugement politique et dire qu'il y a une grande différence dans le cas de la révision judiciaire des lois sur des bases non constitutionnelles. Comme vous le savez tous sans doute, en droit administratif, les juges ont un devoir de réserve face à des décisions spécialisées. Par exemple, si le tribunal aboutit à la conclusion que le ministre responsable de l'environnement a pris une décision fondée sur une question hautement scientifique ou technique, il fera preuve d'une certaine réserve. Dans le cas d'une question spécialisée, le tribunal se fonde sur le critère de l'irrationalité flagrante. Autrement dit, le plan sur les changements climatiques serait maintenu à moins que le tribunal n'y trouve des éléments manifestement déraisonnables. Les juges passent ensuite, sur une échelle descendante, aux questions de droit, qui ne se poseront pas dans ce cas.

**Le sénateur Murray :** Vous avez vous-même cité la décision relative à la rémunération des juges.

**Mme Collins :** C'est exact, mais ce n'était pas une affaire relevant du droit administratif. C'est ce que j'essaie d'expliquer.

**Le sénateur Murray :** Les juges n'ont-ils pas interprété la loi d'une façon qui a surpris la plupart des parlementaires?

**Ms. Collins:** That concerned constitutional law. That is why I want to make this distinction. If a climate change plan is hauled into court, there will be a measure of deference accorded to the ministry based on specialized expertise.

With respect to this question of the Crown's financial prerogative, again, it goes back to, we are stuck with the Constitution. That is built into the BNA Act, that when it comes to spending there is a Crown prerogative.

In terms of the importance of the government, I do not mean to impugn the importance of government. Government has a central importance in our system. Most of the time we have majority governments and in those situations the government de facto controls Parliament through parliamentary discipline. In fact, most of the time government is absolutely pre-eminent de facto. There is a huge scholarship of concern regarding that, in some ways, there is a lack of checks and balances in the Canadian system.

However, the Supreme Court of Canada has said that under the principle of parliamentary supremacy, the executive must execute and implement the policies that have been enacted by the legislature. Yes, in that sense, government merely implements what is determined by Parliament. That is why no one wants to be in a minority government, and this is why parties work so hard to be in the majority.

**Senator Murray:** What is the safeguard for the financial prerogative of the Crown?

**Ms. Collins:** The Constitution.

**Senator Murray:** There is no safeguard at all. Your suggestion is that, in a minority situation, Parliament can legislate and the government is obliged, as with this bill, to carry it out.

**Ms. Collins:** That is not for money bills, and that is the point.

**Senator Murray:** If it should turn out in a few years that the Kyoto Protocol was badly advised, and conceptually and scientifically flawed, and the government moved forward with the implementation of this bill, who would we go looking for? Would it be Pablo Rodriguez, MP, or Senator Grant Mitchell?

**Ms. Collins:** This is the danger inherent in any act and why we have a democratic system.

**Senator Murray:** To go back to the distinction that Mr. Hurley made, we could not hold the government politically responsible for this bill.

**Ms. Collins:** It is highly unlikely that the electorate will hold the Conservative government politically liable for this bill. I agree with that proposition.

**Mr. Hurley:** I wish to add that we have had a number of minority governments: 1957-58, 1962-1968, 1972-74, 1979-80, and more. A number of bills in such times have gone contrary to government policy and have been adopted. They have always been relatively minor bills. The one that I cited was a bill to

**Mme Collins :** Il s'agissait de droit constitutionnel. C'est la raison pour laquelle je tiens à faire cette distinction. Si un plan sur les changements climatiques fait l'objet d'un procès, le tribunal fera preuve de réserve envers le ministère sur la base de son expertise.

Quant à la question de la prérogative financière de la Couronne, elle relève une fois de plus de la Constitution. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique établit la prérogative de la Couronne en matière de dépenses.

Pour ce qui est du rôle du gouvernement, ce n'est pas mon intention d'en contester l'importance. Le gouvernement a un rôle central à jouer dans notre système. Comme nous avons la plupart du temps des gouvernements majoritaires, le gouvernement contrôle le Parlement grâce à la discipline parlementaire. En fait, dans la majorité des cas, le gouvernement a de facto une priorité absolue. Beaucoup de constitutionnalistes s'inquiètent d'ailleurs du manque de freins et de contrepoids dans le système canadien.

Toutefois, la Cour suprême du Canada a statué qu'en vertu du principe de la suprématie parlementaire, l'exécutif doit mettre en vigueur les politiques adoptées par le Parlement. Oui, en ce sens, le gouvernement ne fait qu'appliquer les décisions du Parlement. Voilà pourquoi personne ne veut faire partie d'un gouvernement minoritaire. C'est la raison pour laquelle les partis politiques travaillent tellement fort pour former un gouvernement majoritaire.

**Le sénateur Murray :** Qu'est-ce qui protège la prérogative financière de la Couronne?

**Mme Collins :** La Constitution.

**Le sénateur Murray :** Autrement dit, il n'y a aucune protection. Vous êtes donc d'avis qu'en situation de minorité, le Parlement peut légiférer et le gouvernement est obligé d'exécuter, comme dans le cas de ce projet de loi.

**Mme Collins :** Pas dans le cas des projets de loi de finances.

**Le sénateur Murray :** S'il s'avère dans quelques années que le Protocole de Kyoto est vicié sur le double plan conceptuel et scientifique et si le gouvernement est allé de l'avant pour mettre en œuvre ce projet de loi, qui sera responsable? Le député Pablo Rodriguez ou le sénateur Grant Mitchell?

**Mme Collins :** Tout projet de loi comporte des risques. C'est la raison pour laquelle nous avons un régime démocratique.

**Le sénateur Murray :** Pour revenir à la distinction faite par M. Hurley, nous ne pouvons pas tenir le gouvernement politiquement responsable de ce projet de loi.

**Mme Collins :** Il est hautement improbable que l'électorat tienne le gouvernement conservateur politiquement responsable de ce projet de loi. J'en conviens très volontiers.

**M. Hurley :** Permettez-moi d'ajouter que nous avons eu un certain nombre de gouvernements minoritaires : 1957-1958, 1962-1968, 1972-1974, 1979-1980 et ainsi de suite. Il est arrivé à ces occasions que des projets de loi contraires à la politique gouvernementale soient adoptés. Dans tous les cas cependant, ils

amend the Excise Tax Act with the elimination of excise duty on jewellery. It was assented to November 25, 2005. None of the bills have been fundamental to a major issue of public policy, which normally is resolved through the confrontational political actors in an election.

There is the written Constitution and the conventions of the Constitution. You could say that by practice and convention to date, notwithstanding all the minority governments we have had since 1957, never before has a matter of such central interest to the political discourse in this country come before Parliament and been adopted, notwithstanding the opposition to the government. I am saying only that it is not unconstitutional. Rather, it is against established convention of practice. Other minor bills were passed but nothing of this scale.

If the bill passes and if minority governments are to become more frequent in the future, then political actors might wish to assess where they want the bill to lead in the short and long term, and the precedent that might result.

What goes around comes around. If Parliament were to move, and it can, as it is moving at the present time, then it will establish, in terms of the conventions of the Constitution, a new approach to major political partisan issues that are normally resolved through elections when parties have mandates. Parliament can go ahead and pass the bill. I am signalling that it will establish a new convention in the way that these issues are handled. If minority governments are to become frequent in the future, one should bear in mind the precedent that will be created.

There is no way that it is not feasible to proceed on these lines.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Milne:** My question is for clarification. I understand well that if this bill becomes law, the government could be taken to court. You have told us that several times clearly, Ms. Collins, if plans are not implemented. However, if the government comes in with plans to implement this legislation and the regulations, can the government be taken to court if somewhere in the fullness of time, those plans, implementations and regulations turn out to be inadequate?

**Ms. Collins:** As you know, this proposed act is a stopgap. In other words, it covers only the period from now until 2012. Realistically, by the time we measure ambient concentrations of carbon, this act will have run its course. Again, the bill is primarily concerned with process, whereby, you shall enact a plan; and you shall enact regulations to achieve the goals set out in those plans. It is not like some American legislation where they actually measure ambient air quality and then financially penalize governments. It is not that type of statute, and is concerned with process instead.

**Senator Milne:** I do not want to suggest to this government another way to go around this but it seems clear that if we pass this bill and the government comes up with a plan to implement to

étaient d'une importance relativement mineure. Celui que j'ai mentionné modifiait la Loi sur la taxe d'accise pour supprimer les droits imposés sur les bijoux. Il avait reçu la sanction royale le 25 novembre 2005. Aucun de ces projets de loi ne portait sur un aspect majeur de la politique publique. Ces aspects sont ordinairement discutés par les partis politiques en lice au cours des campagnes électorales.

Nous avons une Constitution écrite et des conventions constitutionnelles. En vertu de ces conventions et malgré tous les gouvernements minoritaires que nous avons eus depuis 1957, jamais une question d'une telle importance politique n'a été examinée et adoptée par le Parlement contre le gré du gouvernement. Je dis tout simplement que ce n'est pas inconstitutionnel, mais que c'est contraire aux conventions établies. D'autres projets de loi mineurs ont été adoptés, mais rien qui ait cette portée.

Si le projet de loi est adopté et que nous ayons assez fréquemment des gouvernements minoritaires, les acteurs politiques voudront peut-être penser aux conséquences à court et à long terme de ce projet de loi et au précédent qu'il établit.

Toute chose a des conséquences. Si le Parlement agit comme il le fait maintenant et comme il en a le pouvoir, il établira, sur le plan des conventions constitutionnelles, une nouvelle approche des grandes questions politiques qui sont normalement réglées par des élections, dans le cadre d'un mandat donné par l'électorat. Le Parlement peut aller de l'avant et adopter ce projet de loi. Je signale simplement que, ce faisant, il créera une nouvelle convention portant sur la façon de régler ces questions. Si les gouvernements minoritaires deviennent plus fréquents à l'avenir, il ne faut pas perdre de vue le précédent qui sera établi.

De toute évidence, rien n'empêche d'aller dans ce sens.

**Le président :** Je vous remercie.

**Le sénateur Milne :** J'aimerais avoir des éclaircissements. Je comprends bien que si le projet de loi est adopté, le gouvernement peut être poursuivi en justice si les plans ne sont pas mis en œuvre. Vous l'avez dit très clairement à plusieurs reprises, madame Collins. Toutefois, si le gouvernement produit des plans de mise en œuvre et adopte des règlements, peut-il être poursuivi si, à un moment donné, les plans, la mise en œuvre et les règlements se révèlent inadéquats?

**Mme Collins :** Comme vous le savez, le projet de loi n'est qu'une mesure provisoire puisqu'il ne va que jusqu'en 2012. En pratique, lorsque nous aurons mesuré les concentrations ambiantes de carbone, il aura atteint la fin de sa période d'effet. Encore une fois, le projet de loi traite essentiellement du processus à suivre : il faut produire un plan et adopter des règlements pour atteindre les objectifs énoncés dans le plan. Ce n'est pas comme certaines mesures législatives américaines qui prévoient de mesurer la qualité de l'air ambiant et de pénaliser financièrement les gouvernements. Le projet de loi traite seulement du processus.

**Le sénateur Milne :** Je ne cherche pas à suggérer au gouvernement un moyen de contourner cette mesure, mais il me semble clair que si nous adoptons le projet de loi et que le

the best of their ability, they will not be taken to court. If that plan turns out to be inadequate, again, they will not be taken to the court.

**Ms. Collins:** The plan will be held to the standards in this act. This is why it is a relatively strong piece of proposed legislation compared to others because it sets out factors. Certainly, any litigant that took the government to court on this act would be faced with the deference, which is a common issue in environmental litigation, if there is an assumption that the minister has some specialized expertise.

**Senator Milne:** Whether the minister has expertise is a completely different matter but certainly, the ministers has experts on tap.

**Senator Tkachuk:** I have a supplementary question. If the opposition wanted to implement this bill, then why do they not package the bill as a motion of non-confidence, go to the people and have the people decide whether they want the bill?

**Ms. Collins:** You have to ask your colleagues that question.

**Senator Tkachuk:** This question is political because this bill is political. None of this is absent from politics.

**Ms. Collins:** Maybe all bills are political.

**Senator Tkachuk:** Exactly, and some are more political than others. If the opposition parties want to do that in a minority Parliament, instead of forcing government to do what it does not wish to do because it disagrees with that policy, it would package the bill, throw the government out and have an election.

**Ms. Collins:** It depends upon whether the priority of the opposition parties was political to force a confidence vote or whether the opposition parties were more interested in acting quickly on climate change.

**Senator Tkachuk:** When did Kyoto come into force?

**Ms. Collins:** I am not sure when Canada ratified the Kyoto Protocol.

**Senator Tkachuk:** Was it 1997?

**The Chairman:** No, Canada signed it earlier than that.

**Ms. Collins:** It was signed earlier and ratification was much later, but I do not know the dates.

**Senator McCoy:** It was in February 2003.

**Senator Tkachuk:** They could have passed it in February 2003, 2004 or 2005.

**Senator McCoy:** Canada ratified it.

**Mr. Hurley:** The preamble to Bill C-288 states:

Canada ratified the Kyoto Protocol in 2002 following a majority vote in Parliament, and the Protocol entered into force in 2005.

gouvernement produise un plan en faisant de son mieux, il ne sera pas poursuivi en justice. Si le plan se révèle inadéquat, encore une fois, il n'y aura pas de poursuites.

**Mme Collins :** Le plan serait jugé d'après les normes définies dans le projet de loi. Celui-ci est relativement solide par rapport à d'autres parce qu'il énonce une série de facteurs. Bien sûr, un plaignant qui poursuivrait le gouvernement au sujet de la mise en œuvre du projet de loi serait confronté au devoir de réserve, qui intervient couramment dans les procès environnementaux si le ministre a des compétences spécialisées.

**Le sénateur Milne :** Le ministre n'a peut-être pas de telles compétences, mais il dispose certainement d'experts.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai une question supplémentaire à poser. Si l'opposition souhaite que le projet de loi soit mis en œuvre, pourquoi ne le présente-t-elle pas sous forme d'une motion de défiance pour que l'électorat se prononce à son sujet?

**Mme Collins :** Vous devriez poser la question à vos collègues.

**Le sénateur Tkachuk :** Je pose une question politique parce que le projet de loi est politique. Tout cela est rattaché à la politique.

**Mme Collins :** Peut-être tous les projets de loi sont-ils politiques.

**Le sénateur Tkachuk :** Exactement, et certains le sont plus que d'autres. Si les partis d'opposition veulent agir ainsi face à un gouvernement minoritaire, au lieu de le forcer à faire quelque chose contre son gré, ils devraient présenter le projet de loi d'une autre façon, faire tomber le gouvernement et demander à l'électorat de se prononcer.

**Mme Collins :** Il faudrait d'abord savoir si les partis d'opposition veulent surtout imposer un vote de confiance ou agir le plus rapidement possible pour affronter les changements climatiques.

**Le sénateur Tkachuk :** Quand le Protocole de Kyoto est-il entré en vigueur?

**Mme Collins :** Je ne suis pas sûre de la date à laquelle le Canada a ratifié le Protocole.

**Le sénateur Tkachuk :** Était-ce en 1997?

**Le président :** Non, le Canada a signé le Protocole plus tôt.

**Mme Collins :** Le Protocole a été signé plus tôt, mais la ratification n'est venue que beaucoup plus tard. Je ne connais pas les dates.

**Le sénateur McCoy :** C'était en février 2003.

**Le sénateur Tkachuk :** Le gouvernement précédent aurait pu l'adopter en février 2003, 2004 ou 2005.

**Le sénateur McCoy :** Le Canada a ratifié le Protocole.

**M. Hurley :** Il y a ceci dans le préambule du projet de loi C-288 :

Attendu que le Canada a ratifié le Protocole de Kyoto en 2002 par un vote majoritaire au Parlement et que le Protocole est entré en vigueur en 2005 [...]

**Ms. Collins:** Thank you, Mr. Hurley.

**The Chairman:** The short answer is 2005.

**Senator Tkachuk:** It was 2002.

**The Chairman:** Are you through with your supplementary question, Senator Tkachuk?

**Senator Tkachuk:** Yes, that is okay; I am done.

**Senator Kenny:** This is a remarkable exercise, Mr. Chairman. We have Senator Murray arguing that Parliament does not have primacy over the government, when he is the strongest advocate of that in the whole Senate. The situation is such that the government knew that this bill would make Kyoto justiciable. The government had an opportunity to make this bill a question of confidence, but chose not to do so. The government is most protective of the Royal Prerogative, and speakers regularly side with the government when that question arises. Anyone who has had a private member's bill knows that it is a truly tricky matter and that the speaker sides in favour of the government regularly at such times. If in doubt, and even if it is a close call, the Speaker sides with the government, especially in a majority government, as I have been reminded.

We have asked these constitutional experts political questions, and I do not think it is fair to ask the witnesses political questions. They are here to advise us on the Constitution. What we have is a group of senators who are unhappy and want to correct what the government did in the other place. The government went into it with its eyes open. It could have made the bill a question of confidence. It could —

**Senator Carney:** Is this a question?

**Senator Kenny:** I did not interrupt you, Senator Carney. Have the courtesy to wait until the end to see if there is a question mark. Stick with me.

**The Chairman:** We all made speeches.

**Senator Kenny:** I will go as long as I can, until I am ruled out of order.

**The Chairman:** Proceed to the question soon, Senator Kenny.

**Senator Kenny:** I will proceed to the question.

We are seeing a group of senators who are trying badly to undo what they perceive as an error that their government made in the other place, and it is too late. Their government has already done what it has done, the train is moving on and there is no point in the dogs barking. My question is: Should this hearing not come to an end, Mr. Chairman, because there is nothing further to be discussed?

**The Chairman:** Is that a question of the witnesses?

**Senator Kenny:** It is a question of the Chairman, and it is in order.

**Mme Collins :** Merci, monsieur Hurley.

**Le président :** Bref, c'est en 2005.

**Le sénateur Tkachuk :** C'était en 2002.

**Le président :** En avez-vous terminé avec votre question supplémentaire, sénateur Tkachuk?

**Le sénateur Tkachuk :** Oui, c'est terminé.

**Le sénateur Kenny :** C'est un spectacle remarquable, monsieur le président. Le sénateur Murray affirme que le Parlement n'a pas priorité sur le gouvernement, alors qu'il soutient constamment le contraire au Sénat. Le gouvernement savait que ce projet de loi rendrait le Protocole de Kyoto justiciable des tribunaux canadiens. Il avait la possibilité d'en faire une question de confiance, mais il a décidé de ne pas emprunter cette voie. Le gouvernement protège jalousement la prérogative royale, et les Présidents prennent régulièrement sa part lorsque cette question se pose. Quiconque a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire sait combien cela est délicat et que le Président prend régulièrement la part du gouvernement à ce sujet. S'il y a un doute ou la moindre incertitude, le Président se prononcera en faveur du gouvernement, surtout s'il est majoritaire, comme on me l'a rappelé.

Nous avons posé des questions politiques à ces constitutionnalistes. Je ne crois pas qu'il soit juste de le faire. Les témoins sont ici pour nous conseiller au sujet de la Constitution. Nous avons affaire à un groupe de sénateurs insatisfaits qui veulent corriger l'erreur que le gouvernement a commise à l'autre endroit. Le gouvernement avait pourtant agi en connaissance de cause. Il aurait pu faire du projet de loi une question de confiance. Il aurait pu...

**Le sénateur Carney :** Est-ce une question?

**Le sénateur Kenny :** Je ne vous ai pas interrompue, sénateur Carney. Ayez donc la courtoisie de me laisser finir pour voir si je termine par un point d'interrogation. Soyez donc patiente.

**Le président :** Nous avons tous fait des discours.

**Le sénateur Kenny :** Je compte poursuivre aussi longtemps que je le pourrai, tant qu'on ne me dira pas que c'est contraire au Règlement.

**Le président :** Veuillez poser votre question le plus tôt possible, sénateur Kenny.

**Le sénateur Kenny :** J'y arrive.

Nous avons donc affaire à un groupe de sénateurs qui se débattent pour remédier à ce qu'ils perçoivent comme une erreur de leur gouvernement à l'autre endroit, mais il est trop tard. Leur gouvernement a déjà agi. Le train est en marche. Les chiens auront beau aboyer, cela ne servira pas à grand-chose. Ma question est donc la suivante : Ne devrions-nous pas mettre fin à cette réunion, monsieur le président, puisqu'il n'y a plus rien à discuter?

**Le président :** Cette question est-elle adressée aux témoins?

**Le sénateur Kenny :** La question est adressée au président. Elle est tout à fait conforme au Règlement.

**The Chairman:** Are there any further questions of the witnesses?

**Senator Spivak:** In this matter, where you stand is where you sit. It depends where you come from.

I want to ask about the mandatory nature of this. As you know, and I am sure you are familiar, we have good environmental legislation. Most of it is not implemented. I have a piece of legislation that also says “shall” and not “may.” Most of our legislation on the environment is at the discretion of the minister. The minister may, but the minister does not. Is that a new twist on anything constitutional? Is the discretion of the minister here impinged upon too much?

**Ms. Collins:** Again, I am repeating myself, but this goes back to the principle of parliamentary supremacy. Parliament can say “shall” and Parliament can say “may.” It is up to Parliament to choose either the discretionary route or the mandatory route. It does not affect any kind of constitutional issue to use the binding language.

**Senator Spivak:** The discretion of the minister is entirely within the legislative process.

**Ms. Collins:** Right: It flows or does not flow from the wording of the statute.

**Senator Spivak:** It is a question of opinion how major this policy issue is. What is major and what is minor? One might say that this bill could be the War Measures Act. That is how major a situation we are in. In other words, it does not matter. The discretion of the minister is completely under Parliament’s purview.

**Ms. Collins:** Correct: It is determined by the wording of the statute.

**The Chairman:** Now I will ask a constitutional question. I have been informed that “shall” means more than one thing, depending on the context in which it appears. It is not necessarily a mandatory meaning. As it is read in constitutional law, there is another possible meaning of “shall” that is not mandatory. Is that so?

**Senator Kenny:** I thought we were doing only political stuff here, chair.

**The Chairman:** No, this is constitutional stuff. Have you heard any such opinion?

**Ms. Collins:** No, I have not. If you are talking about Charter interpretations, that body of law is separate. As I was saying, this act would be reviewed on administrative law standards and, in administrative law, there is no ambiguity about the difference between “may” and “shall.” “May” is virtually unreviewable. There have been many cases in which litigants make a strong case

**Le président :** Y a-t-il d’autres questions à poser aux témoins?

**Le sénateur Spivak :** Dans cette affaire, votre position dépend du côté où vous êtes assis.

Je voudrais avoir des précisions sur le caractère obligatoire du projet de loi. Comme vous le savez sûrement, nous avons une bonne législation environnementale, dont une grande partie n’a pas été mise en œuvre. Nous avons affaire ici à une mesure législative qui ordonne au ministre de faire certaines choses, sans lui laisser de pouvoirs discrétionnaires. Or la plupart de nos lois environnementales accordent au ministre de tels pouvoirs. Elles disent que « le ministre peut... », mais le ministre ne fait rien. Le projet de loi comporte-t-il, à cet égard, de nouveaux aspects constitutionnels? Empiète-t-il un peu trop sur les pouvoirs discrétionnaires du ministre?

**Mme Collins :** Je vais encore me répéter, mais cela nous ramène au principe de la suprématie du Parlement. Le Parlement peut soit ordonner au ministre de faire certaines choses, soit l’autoriser à les faire s’il le souhaite. Il appartient au Parlement de donner aux mesures législatives un caractère obligatoire ou discrétionnaire. Le fait de choisir le caractère obligatoire n’a aucune conséquence constitutionnelle.

**Le sénateur Spivak :** Les pouvoirs discrétionnaires du ministre s’inscrivent entièrement dans le processus législatif.

**Mme Collins :** C’est exact. Ils découlent ou ne découlent pas du libellé de la loi.

**Le sénateur Spivak :** L’importance relative de l’enjeu d’un projet de loi est une question d’opinion. Qu’est-ce qu’on peut considérer comme majeur ou mineur? On pourrait faire une analogie entre ce projet de loi et la Loi sur les mesures de guerre. Voilà qui décrit l’importance de la situation. Autrement dit, cela n’a aucune importance. Les pouvoirs discrétionnaires du ministre relèvent intégralement de la volonté du Parlement.

**Mme Collins :** C’est exact. Ils dépendent du libellé de la loi.

**Le président :** Je voudrais maintenant poser une question de nature constitutionnelle. On m’a dit que l’utilisation de la forme obligatoire dans un projet de loi permet différentes interprétations, selon le contexte. Cette forme ne lie pas nécessairement le ministre. Il semble qu’en droit constitutionnel, la forme obligatoire peut avoir un autre sens. Pouvez-vous le confirmer?

**Le sénateur Kenny :** Monsieur le président, je croyais que nous ne posions que des questions politiques.

**Le président :** Non, c’est une question touchant la Constitution. Avez-vous entendu parler d’une interprétation de ce genre?

**Mme Collins :** Non. Si vous parlez d’interprétations de la Charte, c’est un domaine distinct du droit. Comme je l’ai dit, s’il faisait l’objet d’une révision, ce projet de loi serait interprété en fonction de critères du droit administratif. En droit administratif, il n’y a aucune ambiguïté au sujet de la distinction à faire entre la forme obligatoire et la forme discrétionnaire. Une disposition

that the minister “should have, for the following compelling policy reasons.” It does not matter. “May” is basically unreviewable. “Shall” is clear. Wherever there is a “shall” obligation, the government must comply. Again, as to content, there would be deference.

**The Chairman:** Do you have a constitutional question, Senator McCoy?

**Senator McCoy:** This question relates to the interpretation of the Kyoto Protocol. Does that qualify, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I think it does, with these experts.

**Senator McCoy:** As I understand it, Canada is obligated to meet its international treaties. For example, if Canada does not even pass enabling legislation, let alone reduce its greenhouse gas emissions, its CO<sub>2</sub> equivalence, according to what it said it would do, I was not clear on the penalty. It seems to me from the protocol that there is a penalty, and I would like you to clarify this for me, please. It seems to me that one penalty could be more severe than others in terms of repercussion, and that is the ability to participate in emissions trading in international settings. Is that your understanding as well?

**Ms. Collins:** Thank you for clarifying that. That is right. I was asked whether Canada could be taken to court internationally, and my answer was that we do not really have an international court system. As I mentioned, there could be international trade implications, which could range from sanctions from places such as the European Union to being excluded from carbon trading regimes internationally, which could be a significant financial hit.

**Senator McCoy:** It could severely limit the ability of our multinational and national companies to meet the reductions in greenhouse gas, GHG, which everybody hopes they can and will meet.

**Ms. Collins:** A widespread presumption on the part of the developed nations is that one way they will meet the targets is by funding environmentally friendly development in the developing world. Because of the way the global economy works, it is much cheaper to fund a green project in Nepal than it is to meet all our emissions targets domestically. Yes, if we are excluded from carbon trading, it could make the pricetag go way up.

**Senator Mitchell:** I want to pursue Professor Hurley’s observation that something of this consequence has never happened before in a minority government.

discrétionnaire ne peut presque pas être soumise à une révision. Dans beaucoup d’affaires, les plaignants ont présenté des arguments très solides établissant que le ministre aurait dû faire telle ou telle chose pour tel ou tel motif contraignant. Ces arguments ne sont pas recevables. Une disposition discrétionnaire est essentiellement à l’abri de toute révision. Par ailleurs, une disposition obligatoire est claire. Le gouvernement doit se conformer. Je précise, encore une fois qu’en ce qui concerne le contenu, les juges ont un devoir de réserve.

**Le président :** Avez-vous une question constitutionnelle à poser, sénateur McCoy?

**Le sénateur McCoy :** J’ai une question concernant l’interprétation du Protocole de Kyoto. Est-ce admissible, monsieur le président?

**Le président :** Je crois bien que vous pouvez poser votre question à ces témoins experts.

**Le sénateur McCoy :** Si j’ai bien compris, le Canada a l’obligation de respecter les traités internationaux dont il est signataire. Par exemple, si le Canada n’adopte même pas une loi de mise en œuvre et, à plus forte raison, ne réduit pas ses émissions de gaz à effet de serre ou son équivalent de gaz carbonique conformément aux engagements qu’il a pris, à quelles sanctions s’expose-t-il? Je crois que le Protocole prévoit une sanction. Pouvez-vous me dire en quoi elle consiste? J’ai l’impression qu’il y a une sanction dont les conséquences seraient plus graves que d’autres. Elle toucherait notre capacité de participer aux échanges internationaux de droits d’émission. Pouvez-vous le confirmer?

**Mme Collins :** Je vous remercie de ces éclaircissements. Vous avez raison. On m’a demandé si le Canada pouvait être poursuivi en justice au niveau international. J’ai répondu que nous n’avons pas vraiment un système de justice internationale. Comme je l’ai mentionné, il pourrait y avoir des conséquences commerciales, pouvant comprendre des sanctions de l’Union européenne, par exemple, ainsi que l’exclusion des régimes internationaux d’échange de droits d’émission. Cette dernière sanction peut avoir des conséquences financières assez importantes.

**Le sénateur McCoy :** Elle pourrait même limiter la capacité de nos sociétés nationales et multinationales de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Or tout le monde espère qu’elles le feront.

**Mme Collins :** On suppose en général que les pays développés pourront, dans le cadre des efforts déployés pour atteindre leurs cibles, financer des projets favorables à l’environnement dans des pays en développement. À cause de la façon dont l’économie mondiale fonctionne, il est beaucoup moins coûteux de financer un projet vert au Népal que d’atteindre les cibles fixées à l’échelle nationale. Oui, il pourrait être très coûteux pour nous d’être exclus du régime international d’échange de droits d’émission.

**Le sénateur Mitchell :** Je voudrais revenir à l’observation de M. Hurley, selon laquelle aucune mesure de cette importance n’a jamais été adoptée dans le passé sous un gouvernement minoritaire.

We have seen the emergence of the democratic reform initiative, back with — and I probably would give them credit for this — the Reform Party itself, which became the Canadian Alliance, which is today's Conservative Party. It started with this idea that we needed to empower, although I do not like that word, the member of Parliament. One initiative for empowering the member of Parliament was allowing them to vote on bills. I do not know when that was brought in. One of the house leaders in Alberta negotiated that. In 1993 or 1994, we brought it in, and we could actually vote. I remember how intense it was to allow members of Parliament to vote for a backbenchers' bill. They have been accorded that power, and there was tremendous support for that amongst the Reform Party, the Canadian Alliance and the Conservatives to give them power. Now all of a sudden, when they exercise that power, it becomes a problem.

Having said that, if they are not allowed to exercise their power on big things — unprecedented, in your analysis — then that raises two questions. One, what small things would they be allowed to vote on, and two, how would we distinguish small from big?

The fact of the matter is that they have been given the power because there was a tremendous —

**Senator Tkachuk:** Mr. Chairman, I do not have to listen to this. He should ask a question or else —

**Senator Mitchell:** You do have to listen to this until the chairman tells me otherwise.

I am at my question. Would the answer to that then be that we simply withdraw from members of Parliament the power to vote on their own legislation?

**Mr. Hurley:** I think that is a good observation. I remember 25 or 30 years ago, the policy was that they talked out backbenchers' bills. Even if they found public opinion was strongly in support but for a variety of reasons the government of the day did not wish to proceed, they talked out the bill. We have reformed procedures in the House of Commons so that backbench bills or private members' bills do come up for a vote.

**The Chairman:** For those watching, "talked out" means the bill will never come to a decision.

**Mr. Hurley:** It meant there was a specified time allocation for debate and vote and, if they continued talking until the last moment, there was no opportunity for a vote. That used to be a technique.

You are right that in terms of empowering Parliament and empowering private members, procedure has changed.

I raise the issue because I have been concerned with management issues in the Government of Canada in the broader terms of governance. There has been no problem with relatively minor bills.

Nous avons été témoins des premières manifestations de l'initiative de réforme démocratique depuis le temps du Parti réformiste — je dois probablement lui en attribuer le mérite —, qui est devenu par la suite l'Alliance canadienne pour aboutir au Parti conservateur d'aujourd'hui. L'initiative a commencé par l'idée qu'il fallait « habilitier » — je n'aime pas beaucoup ce mot — les députés. L'une des mesures prises pour la faire a consisté à leur permettre de voter sur les projets de loi. Je ne suis pas sûr du moment où cela a commencé. Je crois que c'est un leader du gouvernement venant de l'Alberta qui avait négocié à cette fin. Cette mesure a été adoptée en 1993 ou 1994. Je me souviens des remous qui s'étaient produits lorsque les députés ont obtenu le droit de se prononcer sur les projets de loi de leurs collègues d'arrière-ban. Cette mesure a bénéficié d'un appui considérable de la part du Parti réformiste, de l'Alliance canadienne et du Parti conservateur. Maintenant que les simples députés se sont prévalus de ce droit, voilà soudain que c'est un problème.

S'il ne leur est pas permis d'exercer leur droit au sujet de questions majeures — d'après vous, sans précédent —, il convient de se poser deux questions. D'abord, sur quelles questions mineures sont-ils autorisés à voter? Ensuite, comment faire la distinction entre les questions mineures et majeures?

C'est un fait qu'ils ont obtenu ce droit par suite de l'appui considérable...

**Le sénateur Tkachuk :** Monsieur le président, je n'ai pas à écouter tout cela. Il devrait poser une question, ou alors...

**Le sénateur Mitchell :** Vous allez devoir m'écouter tant que le président ne m'aura pas interrompu.

J'arrive à la question. Pour résoudre le problème, faudrait-il simplement retirer aux députés le pouvoir de voter sur les projets de loi d'initiative parlementaire?

**M. Hurley :** Je trouve votre observation très judicieuse. Je me rappelle qu'il y a 25 ou 30 ans, la politique était d'étouffer les projets de loi des simples députés. Même s'ils avaient l'appui de l'opinion publique, mais que le gouvernement ne souhaitait pas aller de l'avant, pour quelque raison que ce soit, on étouffait les projets de loi. Le Règlement de la Chambre des communes a maintenant été modifié de façon que les projets de loi des simples députés puissent faire l'objet d'un vote.

**Le président :** Je voudrais préciser, pour ce qui nous écoute, qu'« étouffer » un projet de loi signifie ne pas permettre qu'une décision soit prise à son sujet.

**M. Hurley :** À l'époque, une certaine période était prévue pour le débat et le vote, de sorte que si des orateurs parlaient jusqu'au bout de cette période, il ne restait plus de temps pour procéder à un vote. C'était le moyen utilisé pour étouffer un projet de loi.

Vous avez bien raison de dire que sur le plan de l'habilitation du Parlement et des simples députés, la procédure a changé.

Je le mentionne parce que j'étais préoccupé par des questions de gestion de l'administration fédérale, dans le sens large du mot. Les projets de loi d'une importance relativement mineure n'ont pas causé de problèmes.



I gave you the example of abolishing the excise tax on jewellery. It was not something that divided Canadians — where people were coming to fisticuffs. It was not a matter of great moment.

When we come to things that are central to the political debate, my point is not that it cannot go ahead. Rather, are we muddying the whole basis of responsible parliamentary government, as we have known it, in the past? If it happens on one bill, can it happen on others? Where do we end up when we add up the totality?

The first statement we were asked to comment upon showed a great deal of confusion about the principles of our system of government. A central tenet was that it was based on the separation of powers, checks and balances, but it is not. If we start deciding major policy issues this way rather than by elections, are we changing the political system? I asked a question not in terms of partisan interests in this as a bill, but rather in terms of the operation of our political system as it evolved up to the present. There has never been, in a minority parliament, a major critical issue of public opinion that has been decided by a law, by opposition against the government's will. Let us go back to Mr. Diefenbaker and the Bomarc B missiles. Maybe it would have been a non-money bill for the opposition parties to have said: "The government is obliged to honour its commitment to put nuclear warheads on Bomarc B missiles." That could have been debated and perhaps the government could have been obliged to do it. Then, what happens when the election of the minority government finally takes place? Where does this issue play?

Instead, the opposition put this issue as a matter of confidence and the government fell. The opposition leader put forward his policy that he would accept them in the interim for five years and then negotiate out. That was how normally, in a minority situation, we handled something that was deemed to be central to the key political issues being debated.

Are we changing the way our parliamentary system responsible government has traditionally functioned? If we are, at least we should be up front about acknowledging what we are doing so we do not end up with a system where every time there is a minority government, which could be frequent in the future, where this situation happens, people say, maybe we should adopt the Swiss collegial system, the American presidential system or some other system but the basic conventions of our Constitution, which assumes the government has overall responsible for the major legislative issues during a session, no longer holds true.

Je vous ai donné l'exemple de la suppression de la taxe d'accise sur les bijoux. Ce n'était pas une question qui pouvait diviser les Canadiens ou occasionner de grandes querelles. C'était, pour ainsi dire, sans conséquence.

Dans le cas d'une question qui occupe une place centrale dans le débat politique, je ne dis pas du tout qu'il ne faut pas aller de l'avant. Je me demande plutôt si nous ne sommes pas en train de diluer tout le fondement du gouvernement parlementaire responsable, comme nous l'avons connu jusqu'ici. Si un projet de loi de cette nature est adopté, sera-t-il suivi par d'autres? Où allons-nous aboutir?

Le premier énoncé qu'on nous a demandé de commenter témoignait d'une bonne dose de confusion quant aux principes fondamentaux de notre régime de gouvernement : « On a dit qu'un des principes fondamentaux du système parlementaire canadien est la séparation des pouvoirs et la mise en place d'une série de contrepoids entre l'assemblée législative et l'organe exécutif. » Ce n'est pas le cas. Si nous commençons à trancher les grandes questions politiques de cette façon plutôt que par des élections, allons-nous changer le régime politique? Je pose la question non dans le contexte des intérêts partisans que suscite le projet de loi, mais dans l'optique du fonctionnement de notre régime politique. Il n'est jamais arrivé auparavant, sous un gouvernement minoritaire, qu'une question à laquelle l'opinion publique attache une telle importance soit tranchée au moyen d'une loi adoptée par les partis d'opposition contre le gré du gouvernement. Revenons, par exemple, à l'époque de M. Diefenbaker et des missiles Bomarc B. Si les partis d'opposition avaient proposé un projet de loi imposant au gouvernement d'honorer son engagement de doter ces missiles d'ogives nucléaires, on aurait peut-être jugé qu'il ne s'agissait pas d'un projet de loi de finances. Le projet de loi aurait été débattu, et le gouvernement aurait peut-être été obligé d'obtempérer. Que se serait-il passé alors aux élections suivantes qui ont donné le pouvoir à un gouvernement minoritaire? Quel aurait été le rôle de cette affaire?

Mais l'opposition avait décidé d'en faire une question de confiance, ce qui a provoqué la chute du gouvernement. Le chef de l'opposition avait énoncé sa politique, en précisant qu'il accepterait les ogives nucléaires pendant cinq ans, puis qu'il négocierait pour s'en débarrasser. C'est ainsi que se réglaient normalement, sous un gouvernement minoritaire, les questions qui touchaient de très près les grands enjeux politiques de l'heure.

Allons-nous changer le mode de fonctionnement traditionnel de notre système parlementaire de gouvernement responsable? Si c'est le cas, nous devrions au moins le reconnaître d'emblée. Autrement, nous pourrions aboutir à un système dans lequel chaque fois que nous aurons un gouvernement minoritaire, ce qui pourrait être fréquent à l'avenir, des gens pourraient envisager d'adopter le système collégial suisse, le régime présidentiel américain ou autre. Nous renoncions alors aux conventions de base de notre Constitution, qui se fondent sur l'hypothèse que le gouvernement est globalement responsable des grandes mesures législatives adoptées dans une session.

**Senator Mitchell:** Very good. That started when we gave members of Parliament the power to vote on their backbench legislation. That is in place. I think more of this kind of thing will occur. It seems to me the only way you can stop that, now that the horse is out of the barn, would be to take away the vote from members of Parliament.

**The Chairman:** I gather, Senator Mitchell, that was the end of your point.

**Senator Mitchell:** Was that not a question? No, it is a point.

**The Chairman:** Was it a question?

**Senator Spivak:** It is sort of a supplementary question.

**Senator Kenny:** Mr. Hurley, surely you are premature with this judgment to suggest that our parliamentary system is changing with one bill. Surely you agree that the government had an opportunity to crystallize the situation by saying it was a question of confidence, and this was central to their campaign. They chose not to for their own political reasons. We can all speculate as to what the reasons were.

Another government, faced with a similar situation, could well say, this is central to our mandate. We will go to the people and resolve the matter by a vote. Surely you are premature when you suggest this bill is a fundamental change in how we are governed?

**Mr. Hurley:** I do not suggest it is a fundamental change in the way we are governed. I am saying it creates a precedent. The precedents before were things such as abolishing an excise tax on jewellery. This issue is not central to political debate.

**Senator Kenny:** We understood and accept that. You are making a judgment about the order of magnitude of this bill. You suggest this bill is of a greater order of magnitude than all the previous private members bills that have gone ahead. Surely that is a judgment matter that has any number of answers.

**Mr. Hurley:** The point I am making is, yes, it is of a far greater magnitude than other bills. We know this bill is central to political debate in Canada at the present time. It establishes a new precedent. The precedent has already been established that backbenchers' bills the government does not like can proceed. This bill is of a new magnitude. I do not suggest this will bring down our system. If it is repeated over time, on a number of key policy issues, normally decided during an election campaign, it will run the risk of clouding our traditional operation of responsible parliamentary government, at which time people may need to ask themselves, should we redefine the conventions of our Constitution?

**Senator Kenny:** Have you ever seen a private member's bill the government liked?

**Mr. Hurley:** Mr. Chrétien's was one bill. I think they liked it.

**Le sénateur Mitchell :** Très bien. Cela a commencé lorsque nous avons donné aux députés le pouvoir de se prononcer sur les projets de loi de l'arrière-ban. Il me semble que la seule façon de mettre fin à cette situation, maintenant que le cheval est sorti de l'écurie, serait de retirer ce pouvoir aux députés.

**Le président :** Je suppose, sénateur Mitchell, que vous avez fini d'exposer votre argument.

**Le sénateur Mitchell :** Ce n'était pas une question? Non, c'était un argument.

**Le président :** Était-ce une question?

**Le sénateur Spivak :** C'est en quelque sorte une question supplémentaire.

**Le sénateur Kenny :** Monsieur Hurley, ne pensez-vous pas qu'il soit prématuré de dire qu'un seul projet de loi changera notre système parlementaire? Vous conviendrez sûrement que le gouvernement aurait pu intervenir en en faisant une question de confiance puisque le Protocole de Kyoto occupait une place centrale dans sa campagne électorale. Il a choisi de ne pas le faire pour des raisons politiques, que chacun peut essayer de deviner.

Dans la même situation, un autre gouvernement aurait pu dire que l'affaire avait un rôle central dans son mandat et qu'il s'adresserait à l'électorat pour la régler. Ne croyez-vous donc pas qu'il soit prématuré de dire que ce projet de loi change radicalement notre régime de gouvernement?

**M. Hurley :** Je ne dis pas que c'est un changement radical de notre régime de gouvernement. Je dis plutôt que ce projet de loi crée un précédent. Les précédents antérieurs portaient sur des choses telles que la suppression de la taxe d'accise sur les bijoux. Il ne s'agissait pas de grands enjeux politiques.

**Le sénateur Kenny :** Nous avons compris et accepté votre argument. Vous portez un jugement sur l'importance du projet de loi. Vous dites que sa portée est plus grande que celle de n'importe quel autre projet de loi d'initiative parlementaire qui ait jamais été adopté. C'est un point de vue, mais il y en a d'autres.

**M. Hurley :** J'ai bien dit que la portée du projet de loi dépasse de très loin celle d'autres mesures législatives. Nous savons que le projet de loi traite d'un enjeu politique qui est très important en ce moment. Il crée un nouveau précédent. Bien sûr, il est déjà établi que des projets de loi d'initiative parlementaire peuvent être adoptés, même s'ils ne plaisent pas au gouvernement. Ce projet de loi se classe cependant dans une catégorie à part. Je ne prétends pas qu'il modifiera notre régime de gouvernement. Toutefois, si la chose se répète un certain nombre de fois au sujet d'enjeux politiques importants, sur lesquels les Canadiens se prononcent ordinairement au cours d'élections, nous risquerons d'obscurcir le concept traditionnel de gouvernement parlementaire responsable. Les gens pourraient alors se demander s'il n'est pas temps de redéfinir nos conventions constitutionnelles.

**Le sénateur Kenny :** Avez-vous jamais vu un projet de loi d'initiative parlementaire qui plaisait au gouvernement?

**M. Hurley :** M. Chrétien avait proposé un projet de loi qui avait plu.

**Senator Kenny:** That would be the exception. You agree most private members' bills are not the government's favourite?

**Mr. Hurley:** Yes and that is why they were talked out. As Senator Mitchell rightly points out, we have changed the procedure, and consequences come from that. The consequences have been relatively minor in terms of the broad policies of the government at the present time. This bill breaks new ground. I think we have to be frank. It can be done. It is being proposed. We should not go in with our eyes closed and say it will alter the dynamics of the way the conventions of our Constitution have operated with respect to the government being responsible for the legislative output of a session.

**Senator Kenny:** If you are right that it is new ground, where was the new ground broken, in the Senate or the House of Commons?

**Mr. Hurley:** It was in the Commons.

**Senator Kenny:** Has the elected body decided to break new ground?

**Mr. Hurley:** Yes.

**Senator Spivak:** I doubt this is something that will change or muddy the responsibility for two reasons. First, the entire three parties of the opposition, who rarely agree, all combined. Second, all three parties did not want an election. That is a kind of circumstance where the stars cross. That does not happen often. I have a feeling that not only did the government not want an election because it did not want to go to an election on an environmental issue but that it wanted to go on a crime issue or something else.

What is your view on that? Has this situation ever happened before where three parties who normally do not agree, agreed? Second, has it ever happened where all three did not want an election?

**Mr. Hurley:** I think you have made a political observation, and I listen with great interest to your observation.

**Senator Murray:** Mr. Chairman, this is not one bill. The House of Commons has passed others, and we now have, somewhere in the mix, the bill to implement the Kelowna accord. I forget what the dollar amount is. It is about \$8 billion or \$10 billion. That bill is before us.

I think Senator Mitchell is right. The horse has left the barn. Now that the House of Commons has changed the rules, private members are bringing more bills to a vote. There will be more private members' bills of greater importance. How do we safeguard or build new safeguards for the Crown prerogative, the financial initiative of the Crown? Is there any way we can do that because that is what underpins accountability, cabinet unity and our system of responsible government.

**Le sénateur Kenny :** C'est l'exception à la règle. Vous conviendrez cependant que la plupart des projets de loi d'initiative parlementaire déplaisent au gouvernement.

**M. Hurley :** Oui, c'est la raison pour laquelle on les étouffait. Comme le sénateur Mitchell l'a signalé à juste titre, nous avons modifié la procédure, ce qui a des conséquences. Jusqu'ici, ces conséquences ont été relativement mineures par rapport aux grandes politiques du gouvernement. Dans ce cas, cependant, nous quittons les sentiers battus. Soyons honnêtes. On peut le faire. C'est déjà proposé. Nous ne devrions cependant pas fermer les yeux et affirmer que le projet de loi ne touchera pas à la dynamique des conventions constitutionnelles et à la responsabilité du gouvernement à l'égard des mesures législatives adoptées au cours d'une session.

**Le sénateur Kenny :** S'il est vrai que nous avons quitté les sentiers battus, l'avons-nous fait au Sénat ou à la Chambre des communes?

**M. Hurley :** À la Chambre des communes.

**Le sénateur Kenny :** C'est donc la chambre élue qui a quitté les sentiers battus?

**M. Hurley :** Oui.

**Le sénateur Spivak :** Je doute que le projet de loi modifie ou dilue la responsabilité et ce, pour deux raisons. D'abord, les trois partis d'opposition, qui s'entendent rarement entre eux, ont uni leurs forces dans ce cas. Ensuite, aucun de ces trois partis ne souhaitait des élections. Ce sont des circonstances rares. Elles ne se reproduisent pas souvent. À mon avis, le gouvernement non plus ne souhaitait pas des élections à cette occasion, parce qu'il préférerait déclencher des élections en s'appuyant sur des questions de justice pénale ou autre plutôt que sur une question liée à l'environnement.

Que pensez-vous de ce point de vue? Est-il jamais arrivé auparavant que trois partis qui ne s'entendent pas ordinairement se mettent d'accord sur une question particulière? Est-il jamais arrivé auparavant qu'aucun des trois partis ne souhaitait qu'il y ait des élections?

**M. Hurley :** Je crois que c'est une observation politique. Je l'ai écoutée avec beaucoup d'intérêt.

**Le sénateur Murray :** Monsieur le président, il ne s'agit pas d'un seul projet de loi. La Chambre des communes en a adopté d'autres, parmi lesquels il y a le projet de loi mettant en œuvre l'accord de Kelowna. Je ne me souviens plus du montant en cause, mais il est de l'ordre de 8 à 10 milliards de dollars. Nous sommes actuellement saisis de ce projet de loi.

Je crois que le sénateur Mitchell a raison. Le cheval est sorti de l'écurie. Maintenant que la Chambre des communes a modifié son Règlement, les simples députés déposent de plus en plus de projets de loi qui font l'objet d'un vote et qui sont d'une importance croissante. De quelle façon pouvons-nous sauvegarder la prérogative financière de la Couronne? Y a-t-il un moyen quelconque de le faire? Cette prérogative constitue le fondement de la responsabilité, de l'unité du Cabinet et de notre système de gouvernement responsable.

In New Zealand, where they have a system identical to ours, except that they are unicameral, the government can veto any bill that, in the judgment of the government, will have a major effect on, or would stress, their finances. The government issues a certificate, and that is the end of the bill. The Speaker may not put that bill to a vote.

**Mr. Hurley:** When I reviewed the theoretical options before the government, I cited Geoffrey Marshall, the British authority on constitutional conventions. He raised the point that Royal Assent is provided on instrument of advice. He asked whether, theoretically, if a private member's bill that the government did not wish to see enacted were adopted by Parliament, could the government refuse to provide Royal Assent. He did not answer the question.

I said earlier that in our system it is not checks and balances, that in principle the government does not have a veto. Senator Murray said that New Zealand has provided a veto for the government. Coming back to Senator Mitchell's earlier comments about the way our system is evolving, private member's bills did not come to a vote at one point. They will come increasingly to a vote. Bills of this magnitude will come increasingly to a vote. Minority governments, according to some observers of the political scene in Canada, may become more frequent.

It might be that the government should canvass the possibility. Under our system as it presently operates, according to current conventions, if the government, by instrument of advice, ordered the Governor General not to give Royal Assent to a bill approved by Parliament, that would put the Governor General in an untenable position. That would be the only way of equalling —

**The Chairman:** — well, short of us. However, I want to come at the question in another way. This place rarely defies the will of the House of Commons, but it sometimes does. Is this one case in which the Senate ought to stand against the expressed voted will of the House of Commons?

**Mr. Hurley:** Mr. Chairman, I believe that is a question of political judgment. I have set out, to the best of my ability, the parameters as I see this impinging upon the operation of responsible parliamentary government in Canada. When I started canvassing theoretical options, I said that I do not think they should be contemplated. Technical possibilities could be envisaged. Similarly, whether the Senate should defy the will of the House of Commons expressed by that House is a matter for the Senate to decide in the use of its own political judgment.

**The Chairman:** Does the Constitution not refer, and did the constitutional debates not refer, to the fact that the house of sober second thought, as it is called, would not put itself against the expressed will of the elected House? Is that not part of the background behind the Constitution and the existence of the Senate?

La Nouvelle-Zélande a le même système que le Canada, sauf que son Parlement est monocaméral et que le gouvernement peut opposer son veto à tout projet de loi qui, à son avis, peut avoir des incidences majeures sur la situation financière du pays. Le gouvernement délivre alors un certificat, qui annule le projet de loi. Le Président de la Chambre des représentants ne peut plus le mettre aux voix.

**M. Hurley :** Lorsque j'ai passé en revue les possibilités qui s'offrent en principe au gouvernement, j'ai cité Geoffrey Marshall, qui est l'autorité britannique en matière de conventions constitutionnelles. Ayant signalé que la sanction royale est donnée sur instruments d'avis, il s'est demandé s'il est possible, en théorie, que le gouvernement refuse la sanction royale à un projet de loi d'initiative parlementaire qu'il ne souhaite pas mettre en vigueur. Il n'a cependant pas répondu à la question.

J'ai dit tout à l'heure que notre système ne comporte pas de freins et contrepoids et qu'en principe, le gouvernement n'a pas le droit de veto. Le sénateur Murray a mentionné que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande avait ce droit. De son côté, le sénateur Mitchell a parlé de l'évolution de notre système et du fait que, dans le passé, les projets de loi d'initiative parlementaire n'atteignaient pas nécessairement le stade du vote. Aujourd'hui, ces projets de loi font de plus en plus souvent l'objet d'un vote, y compris les mesures législatives de cette importance. D'après certains observateurs de la scène politique canadienne, il est bien possible que nous ayons souvent des gouvernements minoritaires.

Peut-être le gouvernement devrait-il envisager la possibilité. Dans le cadre des conventions actuelles, si le gouvernement ordonnait au gouverneur général, par instruments d'avis, de ne pas donner la sanction royale à un projet de loi approuvé par le Parlement, le gouverneur général serait dans une position intenable. Ce serait peut-être la seule façon d'équilibrer...

**Le président :** ... sauf si nous intervenons. J'aimerais cependant aborder la question sous un autre angle. Il est rare que le Sénat aille contre la volonté de la Chambre des communes, mais cela arrive. Est-ce un cas dans lequel le Sénat devrait s'opposer à la volonté clairement exprimée de la Chambre des communes?

**M. Hurley :** Monsieur le président, cette question relève du jugement politique. J'ai essayé de vous expliquer, du mieux que je le pouvais, la façon dont ce projet de loi peut porter atteinte au concept de gouvernement parlementaire responsable au Canada. Lorsque j'ai commencé à passer en revue les possibilités théoriques qui s'offraient, j'ai bien précisé qu'il n'était pas indiqué de les envisager. On peut penser à quelques moyens pratiques. Dans la même veine, il appartient au Sénat d'user de son propre jugement politique pour décider s'il convient ou non de s'opposer à la volonté clairement exprimée de la Chambre des communes.

**Le président :** Ne ressort-il pas de la Constitution et des débats constitutionnels que la chambre de second examen objectif, comme on l'appelle, ne devrait pas aller à l'encontre de la volonté expresse de la chambre élue? Cela ne fait-il pas partie du contexte de la Constitution et de l'existence du Sénat?

**Mr. Hurley:** The Senate was supposed to be the house of sober second thought. I remember, for example, an issue of high political visibility in Canada in 1960 or 1961. Mr. Coyne, the Governor of the Bank of Canada, enunciated a monetary policy that the government did not like, but the government had not given him any instruction not to proceed. Finally, he was given instructions and the government decided, by a bill, to render the position of the Governor of the Bank of Canada vacant. The bill went through the House of Commons quickly, and Mr. Coyne was not given an opportunity to defend himself. It ended up in the Senate. The Senate sent it to a committee, and, if I remember correctly, Mr. Coyne spent three long days defending his reputation, almost to the point where he was wearing out the sympathy of the senators.

At the end of the hearings, the Senate decided not to report the bill back to the House, and so it died.

**Senator Murray:** He resigned and saved them the trouble.

**Mr. Hurley:** Yes, he resigned.

That is an example of the Senate playing a role that defied the will of the House of Commons.

**The Chairman:** Thank you Professor Collins and Mr. Hurley. You have been most informative and useful to our deliberations.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, May 10, 2007

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-288, to ensure Canada meets its global climate change obligations under the Kyoto Protocol, met this day at 8:35 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chairman:** Good morning, ladies and gentlemen. We have the pleasure of welcoming you to a meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources, which is considering Bill C-288, having to do with the implementation of the Kyoto Protocol.

My name is Senator Tommy Banks, and I have the honour to chair this committee. I would like to introduce to you the members of the committee here with us this morning before we proceed. Senator Ethel Cochrane, from Newfoundland, is the vice-chair of our committee; Senator David Angus represents Quebec; Senator David Tkachuk represents Saskatchewan; Senator Mira Spivak represents Manitoba; Senator Raymond Lavigne is from Quebec; Senator Grant Mitchell is from Alberta; Senator Lorna Milne is from Ontario; Senator Willie Adams is from Nunavut; and Senator Elaine McCoy represents Alberta.

**M. Hurley :** Le Sénat est censé constituer la chambre de second examen objectif. Je me souviens, par exemple, d'une question qui avait beaucoup retenu l'attention en 1960 ou 1961. Le gouverneur de la Banque du Canada, M. Coyne, avait formulé une politique monétaire qui avait déplu au gouvernement, mais celui-ci ne lui avait pas ordonné de faire marche arrière. Finalement, il a reçu des instructions, et le gouvernement a décidé, dans le cadre d'un projet de loi, de déclarer vacant le poste de gouverneur de la Banque du Canada. Le projet de loi a été rapidement adopté par la Chambre des communes, sans que M. Coyne ait la possibilité de se défendre. Ensuite, le projet de loi est arrivé au Sénat, qui l'a renvoyé à un comité. Sauf erreur, M. Coyne a passé trois longues journées à défendre sa réputation, mettant à rude épreuve la patience des sénateurs.

À la fin des auditions, le Sénat a décidé de ne pas renvoyer le projet de loi à la Chambre. On n'en a plus entendu parler.

**Le sénateur Murray :** Il a démissionné, épargnant à tout le monde beaucoup de désagréments.

**M. Hurley :** Oui, il a démissionné.

C'est donc un cas où le Sénat a fait fi de la volonté de la Chambre des communes.

**Le président :** Merci, madame Collins et monsieur Hurley. Cette séance a été très informative. Vous nous avez aidés dans nos délibérations.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 10 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-288, Loi visant à assurer le respect des engagements du Canada en matière de changements climatiques en vertu du Protocole de Kyoto, se réunit aujourd'hui à 8 h 35 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour, mesdames et messieurs. Nous avons le plaisir de vous souhaiter la bienvenue à une séance du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, qui examine le projet de loi C-288, concernant la mise en œuvre du Protocole de Kyoto.

Je suis le sénateur Tommy Banks et j'ai l'honneur de présider ce comité. Avant d'entamer les délibérations, j'aimerais présenter les membres du comité qui sont ici ce matin. Le sénateur Ethel Cochrane, de Terre-Neuve, est vice-présidente de notre comité. Le sénateur David Angus représente le Québec; le sénateur David Tkachuk représente la Saskatchewan; le sénateur Mira Spivak représente le Manitoba; le sénateur Raymond Lavigne représente le Québec; le sénateur Grant Mitchell représente l'Alberta; le sénateur Lorna Milne est la représentante de l'Ontario; le sénateur Willie Adams est le porte-parole du Nunavut et le sénateur Elaine McCoy représente l'Alberta.

Appearing before us this morning are Mr. Andrei Marcu, who is the Executive Director of the International Emissions Trading Association, and Mr. Ian Carter, who is in the Ottawa office of that association. We are here to be educated and informed about matters having to do with international emissions trading.

**Andrei Marcu, Executive Director, International Emissions Trading Association:** Thank you very much for allowing me to appear before the committee. I appreciate the opportunity. As a Canadian, I am proud to be invited here.

International Emissions Trading Association, IETA, is a non-profit business organization that is dedicated to ensuring that the objectives of the United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC, and ultimately climate protection, are met through the establishment of effective global systems for trading in greenhouse gas emissions, GHG, by businesses in an economically efficient manner while maintaining societal equity and environmental integrity.

IETA's membership is currently 153 companies; 51 per cent of these are organizations such as financial institutions, brokerage houses, banks, legal firms and consulting companies and the other 49 per cent are emitters. The emitters are companies that are either currently regulated under some regime somewhere in the world, probably in Europe, or companies that have a high expectation that they will be regulated because they are emitters.

They emit globally in the order of 2.5 billion tonnes; more than the combined emissions of Germany and Canada. These are people that have been involved in promoting emissions trading, not as a matter of charity or pure theoretical interest, but as a matter of risk management for themselves.

Effective policy to reduce greenhouse gas emissions must be based on three essential elements: carbon pricing, technological development and other policies and measures targeting the removal of barriers to behavioural change. Leaving out any of these elements will significantly increase the costs of action.

To reduce greenhouse gas emissions with the lowest possible social cost, it is fundamentally important to set a price for greenhouse gases. A price signal is inherently more efficient than any command through a regulatory approach. Putting an appropriate price on carbon means people are faced with the environmental cost of their consumption. This will lead individuals and businesses to switch away from high emissions goods and services and to invest in low carbon alternatives, often at comparatively low substitution costs.

Nous accueillons aujourd'hui M. Andrei Marcu, directeur exécutif de l'Association internationale pour l'échange de droits d'émission et M. Ian Carter, du bureau d'Ottawa de cette association. Nous sommes ici pour qu'on nous instruisse et qu'on nous informe sur des questions relatives au système international d'échange d'émissions.

**Andrei Marcu, directeur exécutif, Association internationale pour l'échange de droits d'émission :** Merci beaucoup de me permettre de témoigner. J'apprécie cette occasion. En tant que Canadien, je suis fier d'être invité ici.

L'Association internationale pour l'échange de droits d'émission, ou AIEDE, est une association de gens d'affaires à but non lucratif qui a pour mission de veiller à ce que les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la CCNUCC, et, en définitive, de la protection du climat, soient atteints par l'établissement de systèmes mondiaux d'échange d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par les entreprises, de façon efficace sur le plan économique tout en maintenant l'équité sociale et l'intégrité de l'environnement.

L'AIEDE compte actuellement 153 entreprises parmi ses membres; 51 p. 100 de ces entreprises sont des organisations telles que des institutions financières, des maisons de courtage, des banques, des cabinets d'avocats et des sociétés d'experts-conseils et les 49 p. 100 restants sont des entreprises émettrices. Les émetteurs sont des entreprises dont les activités sont actuellement réglementées en vertu d'un régime quelconque dans le monde, probablement en Europe, ou des entreprises qui s'attendent beaucoup à être réglementées parce qu'elles sont émettrices.

Leurs émissions à l'échelle mondiale sont de l'ordre de 2,5 milliards de tonnes, soit davantage que les émissions de l'Allemagne et du Canada réunis. Ce sont leurs représentants qui font la promotion de l'échange d'émissions, pas par esprit de charité ou par intérêt purement théorique, mais dans le souci de gérer leurs risques.

Une politique efficace de réduction des émissions de gaz à effet de serre doit être fondée sur trois éléments essentiels : l'établissement d'un prix pour le carbone, le développement technologique et d'autres politiques et mesures axées sur la suppression des obstacles à un changement de comportement. L'exclusion de l'un ou l'autre de ces éléments accroîtra considérablement les coûts de l'action.

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre au moindre coût social possible, il est d'une importance fondamentale de fixer un prix pour les gaz à effet de serre. Un signal de prix est en soi beaucoup plus efficace que tout type de contrainte par le biais d'une approche réglementaire. En attribuant un prix approprié au carbone, on confronte les consommateurs au coût environnemental de leur consommation. Cela incitera les individus et les entreprises à se détourner des produits et services générant des émissions élevées et à investir dans des solutions de remplacement à faibles émissions de carbone, généralement à des coûts comparativement peu élevés.

Experience with the EU Emissions Trading Scheme, EU ETS, market demonstrates clear correlation between short-term energy demand and the carbon market with the resulting temporary reduction in demand and induced fuel switching.

An MIT-FEEM study — that is a joint study between the Massachusetts Institute of Technology and a leading sustainable development research centre based in Italy — of the impact of phase 1 of the EU ETS, which is between 2005 and 2007, shows real reductions of 80 million tonnes of emissions in the pilot phase, notwithstanding the limited scarcity that has applied. The real transformative capacity of carbon pricing comes into play in the long term, as it informs the investment cycle and drives capital toward low emissions technologies.

Canada's government is free to choose to use or not use international emissions trading mechanisms for complying with Kyoto. Sovereign compliance and the compliance units to be used are a purely political choice. IETA is concerned with the matter of corporate compliance with GHG regulations, less so with sovereign compliance. However, to exclude access to international credits from calculations of the cost of Kyoto compliance must inevitably increase the cost to a nation and to the corporate community asked to shoulder its share of the burden.

Given Canada's position, whatever targets the government will choose — long-term, short-term, meeting Kyoto — Canadian businesses must have access to the flexibility of an emissions trading system coupled with domestic and international offset. To do otherwise would put them at a disadvantage with their global competitors that have access to instruments, including less costly international offsets. They must be provided with the flexibility to choose between “make or buy” options for reductions, protecting economically critical sectors.

In this regard, the Canadian government has placed Canadian industry in a difficult situation over the course of the last five years. It remains impossible today for Canadian business to make capital investments informed by a price for carbon. This is a critical obstacle to the success of Canadian climate change policy. Climate change cannot be addressed without a significant realignment of capital spending, and in the absence of policy certainty, that will not happen. The debate over the nature and difficulty of targets is secondary — the real success of the U.S. Clean Air Act lies in the market's ability to drive over-compliance. In Europe, the use of a pilot phase importantly has allowed the formation of experience and institutions. By contrast,

Dans le contexte du Plan d'échange des droits d'émission de l'Union européenne, ou PEDE UE, le marché démontre l'existence d'une corrélation claire entre la demande d'énergie à court terme et le marché du carbone avec la réduction temporaire subséquente de la demande et le remplacement volontaire des hydrocarbures.

Une étude faite par le MIT et la FEEM — il s'agit d'une étude conjointe menée par le Massachusetts Institute of Technology et par un centre de recherche sur le développement durable renommé, dont le siège se trouve en Italie — sur l'impact de la phase 1 du PEDE UE, entre 2005 et 2007, signale une réduction réelle de 80 millions de tonnes d'émissions au cours de la phase pilote, malgré la rareté limitée. La capacité réelle de transformation due à la fixation d'un prix pour le carbone entre en jeu à long terme, car elle informe le cycle d'investissement et canalise le capital vers les technologies à faibles émissions.

Le gouvernement du Canada est libre de décider d'utiliser ou non les mécanismes internationaux d'échange d'émissions pour se conformer au Protocole de Kyoto. La conformité souveraine et les unités de conformité auxquelles il faut avoir recours sont un choix de nature exclusivement politique. L'AIEDE est davantage préoccupée au sujet de la conformité des entreprises aux règlements concernant les GES qu'au sujet de la conformité souveraine. Cependant, si l'on excluait l'accès aux crédits internationaux des calculs du coût de la conformité au Protocole de Kyoto, cela augmenterait inévitablement le coût pour un pays et pour la collectivité d'entreprises à laquelle on demande d'assumer sa part du fardeau.

Compte tenu de la position du Canada, quels que soient les objectifs choisis par le gouvernement — à long terme, à court terme, conformité à Kyoto —, il est essentiel que les entreprises canadiennes aient accès à la flexibilité d'un système d'échange de droits d'émission assorti d'un système national et international de crédits compensatoires. Sans cela, elles seraient désavantagées par rapport à leurs concurrents étrangers qui ont accès à certains instruments, notamment à des crédits compensatoires internationaux moins coûteux. Il est essentiel qu'elles aient la latitude de choisir entre la possibilité de faire ou d'acheter, en ce qui concerne les réductions, afin de protéger des secteurs d'importance cruciale sur le plan économique.

À cet égard, le gouvernement du Canada a mis l'industrie canadienne dans une situation difficile au cours des cinq dernières années. Il est toujours actuellement impossible pour une entreprise canadienne de faire des investissements d'équipement éclairés par un prix du carbone. C'est un obstacle substantiel à la réussite de la politique canadienne de lutte contre les changements climatiques. Le problème du changement climatique ne peut être réglé sans procéder à une réorientation importante des dépenses d'équipement; ce ne sera pas possible en l'absence d'une certitude politique. Le débat sur la nature et la complexité des objectifs est d'importance secondaire — la réussite de la U.S. Clean Air Act est en fait liée à la capacité du marché à dépasser les objectifs. En

Canadian business has been asked to assess the viability of abatement targets without knowledge of the compliance possibilities available to them.

Canada must move to establish a regulatory GHG market with sufficient scarcity to allow a functional market to exist. However, the Canadian economy lacks the diversity and size to provide the Canadian carbon market with a ready supply of low cost reductions driven by differential cost of abatement. Canadian manufacturing has made significant strides in improving its carbon efficiency. Canada will remain an energy exporter for the foreseeable future. Fossil fuels will be a critical part of our economy for at least the next generation. The world cannot make an overnight transition to a non-carbon energy economy. As such, it is essential to the liquidity of a Canadian carbon market that credit from abatement outside the capped sectors be permitted, including those from outside Canada.

The experience over the last two years has shown that there is a substantial supply of low cost abatements throughout the world and that the Clean Development Mechanism, CDM, market is capable of seeking them out and exploiting them aggressively. The supply of project-based reduction credits continues to expand as the CDM matures as an institution. We are on the cusp of seeing uncertain demand becoming the primary determinant of the availability of supply.

In the last 12 months, the global market has continued to grow dramatically, increasing from U.S.\$2.4 billion in project-based credits in 2005 to U.S.\$4.8 billion in 2006, and the pipeline continues to expand dramatically. However, it has also demonstrated a greater depth than in the initial stages. While critics have fastened onto the industrial gas projects, the reality is that these extremely low cost abatement opportunities are gone. In 2006, over 25 per cent of CDM credits came from clean energy projects, such as energy efficiency, fuel switching, biomass, hydro and wind, up from 11 per cent in 2005.

As of the end of March, there were 1,866 projects at various stages of the project pipeline, in theory capable of producing of 1.9 billion metric tonnes of abatement. This pipeline has continued to grow dramatically as we approach the Kyoto commitment period. The market has been challenged to locate and exploit abatement opportunities, and it continues to exceed expectations.

While the pipeline of CDM and Joint Implementation, JI, projects continues to grow, investment is switching toward projects for the post-2012 period, as the supply of credits in the

Europe, le recours à une phase pilote a permis d'acquérir de l'expérience et d'établir des institutions. Par contre, on a demandé aux entreprises canadiennes d'évaluer la viabilité des objectifs en matière de réduction des émissions, sans connaître les possibilités de conformité qu'elles ont à leur disposition.

Il est essentiel que le Canada établisse un marché réglementaire des GES où la rareté est suffisante pour qu'il soit fonctionnel. Cependant, l'économie canadienne n'a pas la diversité et la taille nécessaires pour donner au marché du carbone canadien une offre suffisante de réductions à faible coût axées sur des différences de coût de diminution des émissions. Les entreprises canadiennes ont fait des progrès considérables au chapitre de leur efficacité en matière de production de carbone. Le Canada restera un exportateur d'énergie pour les prochaines années. Les combustibles fossiles continueront de jouer un rôle capital dans notre économie pour au moins une autre génération. On ne peut pas s'attendre à une transition du jour au lendemain vers une économie utilisatrice d'énergie non génératrice de carbone. Par conséquent, il est essentiel pour la liquidité d'un marché canadien du carbone que l'on autorise l'octroi de crédits pour la réduction des émissions en dehors des secteurs assujettis à un plafond, y compris ceux de l'étranger.

L'expérience au cours des deux dernières années indique qu'il y a une offre substantielle de crédits de réduction à faible coût à l'échelle mondiale et que le marché du Mécanisme pour un développement propre, le MDP, est capable de les trouver et de les exploiter activement. L'offre de crédits de réduction des émissions axés sur des projets continue de s'élargir au fur et à mesure que le MDP mûrit en tant qu'institution. Une demande incertaine est sur le point de devenir le principal déterminant de la disponibilité du produit.

Au cours des 12 derniers mois, la croissance du marché mondial a été considérable; sa valeur est passée de 2,4 milliards de dollars américains de crédits axés sur les projets à 4,8 milliards de dollars américains en 2006; le pipeline de projets continue d'ailleurs de s'élargir considérablement. Cependant, ce marché a également démontré une profondeur plus grande qu'au début. Alors que ses détracteurs se sont accrochés aux projets industriels, dans les faits, les possibilités de réduction à coût extrêmement bas n'existent plus. En 2006, plus de 25 p. 100 des crédits du MDP étaient liés à des projets d'énergie propre, comme la conservation de l'énergie, l'adoption d'autres types de combustibles, la biomasse, l'énergie électrique et l'énergie éolienne, alors que ce n'était que 11 p. 100 en 2005.

À la fin de mars, 1 866 projets à différents stades du pipeline, étaient en théorie capables de produire 1,9 milliard de tonnes métriques de réductions d'émissions. Ce pipeline a continué de s'élargir considérablement à l'approche de la période d'engagement du Protocole de Kyoto. Le marché a été mis au défi de repérer et d'exploiter les possibilités de réduction et les résultats continuent de dépasser les attentes.

Alors que le nombre de projets du pipeline du MDP et de la Mise en œuvre conjointe continue de s'accroître, l'investissement est réorienté vers des projets pour la période ultérieure à 2012, car



pipeline is now sufficient to clear demand in the Kyoto system, excluding Canada. This must inevitably begin to affect the pipeline of projects for delivery in the 2008-12 time frame.

Market analysts now routinely exclude potential Canadian demand from consideration, meaning that it is now abundantly clear that there will be sufficient project-based credits to allow the Kyoto system to balance without requiring the sale of AAUs, Assigned Amount Units, between parties to the Kyoto Protocol. The entire discussion of “hot air” is moot, and it is the Clean Development Mechanism that has rendered it so, before the first year of the Kyoto commitment period.

The delay in the developing the necessary institutions within the country has meant that Canada, an early leader, has fallen behind and allowed other countries to secure the lowest cost abatement credits. Nonetheless, there remains a large pool of credits in the secondary market and potential credits from projects in development, at a price below the social cost of abatement in Canada.

Access to low cost abatement credits is essential to allow Canada's economy to continue to grow while reshaping our asset base toward low emissions possibilities. Many industries are far more able to sustain the low costs of credit purchases than they are able to locate internal abatement possibilities in the short term.

Canada will remain an energy exporter for the foreseeable future. The world cannot make an overnight transition to a non-carbon energy economy. Canadian energy exporters cannot, in a global energy market, compete by exporting energy while retaining the responsibility for the carbon footprint at a domestic-only cost.

IETA's concern is to ensure that business is able to utilize flexible mechanisms for corporate compliance with GHG reduction policies that preserve competitiveness. However, it must be made clear that project-based reductions, or offsets, represent real and permanent reductions in GHG emissions. Regardless of any targets that Canada chooses to meet, it is essential that Canadian businesses have access to international markets.

Governments should not determine the optimal path for corporate compliance with a greenhouse gas constraint. The “make versus buy” decision should be left to the private sector facing the constraint.

On this score, it is fundamental that project-based reduction credits from the CDM and JI be permitted for compliance. These credits are a critical element in setting the necessary global price for carbon. They also provide a framework for catalyzing the

l'offre de crédits à l'intérieur du pipeline est actuellement suffisante pour répondre à la totalité de la demande dans le système de Kyoto, à l'exclusion du Canada. Cette situation doit inévitablement avoir une influence sur le pipeline de projets qui doivent être réalisés au cours de la période 2008-2012.

Les analystes de marché excluent invariablement la demande canadienne potentielle de leurs calculs et, par conséquent, il est clair qu'il y aura suffisamment de crédits axés sur les projets pour permettre au système de Kyoto de s'équilibrer sans nécessiter la vente d'unités de quantité attribuée ou UQA, entre les parties au Protocole de Kyoto. Toute la discussion sur l'« air chaud » est sans intérêt avant la première année de la période d'engagement du Protocole de Kyoto, grâce au Mécanisme pour un développement propre.

Du fait qu'il a tardé à mettre en place les institutions nécessaires, le Canada, qui était au début un chef de file dans le domaine, est resté à la traîne et a laissé d'autres pays s'emparer des crédits de réduction à faible coût. Il reste toutefois un large réservoir de crédits sur le marché secondaire et des crédits potentiels de projets en cours de développement, à un prix inférieur au coût social de la réduction au Canada.

L'accès à des crédits de réduction à faible coût est essentiel pour permettre à l'économie canadienne de poursuivre sa croissance pendant qu'elle réoriente ses actifs vers des options à faibles émissions. De nombreuses entreprises sont beaucoup plus capables de soutenir les faibles coûts des achats de crédits que de déceler les possibilités internes de réduction des émissions à court terme.

Le Canada restera un exportateur d'énergie pour les prochaines années. On ne peut pas faire du jour au lendemain la transition vers une économie utilisatrice d'énergie non génératrice de carbone. Les exportateurs d'énergie canadiens ne peuvent pas demeurer compétitifs, sur un marché de l'énergie mondial, en exportant de l'énergie tout en conservant la responsabilité de l'empreinte du carbone à un coût exclusivement intérieur.

La préoccupation de l'AIEDE est de s'assurer que les entreprises sont capables d'utiliser des mécanismes flexibles pour se conformer à des politiques de réduction des GES qui maintiennent leur compétitivité. Cependant, il doit être bien clair que les réductions axées sur les projets, ou réductions compensatoires, représentent des réductions réelles et permanentes des émissions de GES. Peu importent les objectifs que le Canada décide d'atteindre, il est essentiel que les entreprises canadiennes aient accès aux marchés internationaux.

Les gouvernements ne devraient pas déterminer le chemin optimal en ce qui concerne la conformité des entreprises en imposant une contrainte sur la production de gaz à effet de serre. Il faut donner au secteur privé, confronté à la contrainte, la possibilité de prendre la décision « de faire ou d'acheter ».

À ce chapitre, il est fondamental que les crédits de réduction axés sur les projets du MDP et de la mise en œuvre conjointe soient considérés comme de la conformité. Ces crédits sont un facteur primordial pour l'établissement d'un prix mondial du

implementation of clean technology in developing countries where per capita GHG emissions have not warranted inclusion under a cap.

These units are produced project by project and are third-party-verified by accredited and internationally reputable verifiers. IETA cannot accept the characterization of this credit as in any way lacking environmental integrity. Canada's energy sector is essentially an export business, and it does not make sense to compel GHG abatements corresponding to energy exports to be found exclusively in Canada.

In this regard, the recent decision to arbitrarily restrict certain classes of CDM credits in Canada, based on types of projects, using an as yet unclear logic or principle, is damaging to market certainty. Further, it places Canada in a position of unilaterally passing judgment on the outcome of a rigorous multinational process. We disagree with such an approach, whether implemented in Canada or elsewhere.

The Canadian government should move as quickly as possible to develop the institutions necessary to allow Canadian corporations to acquire international credits and bring them into the country for compliance. Principally, this requires eligibility under Article 17 of the Kyoto Protocol. The six conditions for eligibility are that the country be a party to the Kyoto Protocol, have a calculated Assigned Amount, a national system in place for estimating emissions and removal, a national registry in place for tracking Assigned Amounts, submission of the most recent required emissions inventory, and accurate accounting of Assigned Amount and submission of information. Critically, Canadian business has no clear timeline on the delivery of a national registry at this time.

That concludes my prepared remarks. IETA is an international organization headquartered in Geneva. We also have offices in Brussels and Ottawa. We have had an office here for a couple of years now. We are opening an office next month in Washington. However, IETA has been very much Canadian led over its six years of existence. Our first chairman was Bob Page from TransAlta. I have been executive director and president for the last five and a half years. My current chairman is Dan Gagnier, who is no longer with Alcan, but he has a long and distinguished career in the public and private sector in Canada. IETA is an organization that, while international, has a strong Canadian component to it.

**The Chairman:** Before going to questions, I believe we all followed what you said except for one acronym, and that is AAU. What is that?

carbone qui est indispensable. Ils constituent également un cadre permettant de catalyser la mise en œuvre de technologies propres dans les pays en développement où les émissions de GES par habitant n'ont pas justifié leur assujettissement à un plafond.

Ces unités sont produites projet par projet et font l'objet d'une vérification indépendante faite par des vérificateurs accrédités de renommée internationale. L'AIEDE ne peut pas accepter qu'on juge que ce crédit manque d'intégrité environnementale. Le secteur de l'énergie canadien est essentiellement un secteur d'exportation; il est par conséquent insensé d'imposer des réductions de GES correspondant à des exportations d'énergie exclusives au Canada.

À cet égard, la récente décision de restreindre arbitrairement certaines catégories de crédits de MDP au Canada, selon les types de projets, en se fondant sur une logique ou sur des principes manquant encore de clarté, est préjudiciable à la certitude commerciale. En outre, elle met le Canada dans une situation consistant à porter un jugement unilatéral sur les résultats d'un processus multinational rigoureux. Nous désapprouvons ce type d'approche, qu'elle soit adoptée au Canada ou dans un autre pays.

Le gouvernement du Canada devrait entreprendre dès que possible la mise en place des institutions nécessaires pour permettre aux entreprises canadiennes d'acquérir des crédits internationaux et de les ramener au Canada pour se conformer au Protocole de Kyoto. Pour cela, il est surtout essentiel qu'ils soient admissibles aux termes de l'article 17 du Protocole de Kyoto. Les six conditions d'admissibilité sont que le pays soit partie au Protocole de Kyoto, ait une quantité attribuée calculée, ait mis en place un système national permettant d'évaluer les émissions et l'absorption, ait en place un registre national pour le suivi des quantités attribuées, présente le plus récent inventaire des émissions qui est requis, fasse une comptabilité précise des quantités attribuées et fournisse des renseignements. Ce qui est capital, c'est qu'on n'ait pas imposé d'échéancier précis aux entreprises canadiennes en ce qui concerne la mise en place d'un registre national.

C'est la fin de mon exposé officiel. L'AIEDE est un organisme international dont le siège se trouve à Genève. Nous avons également des bureaux à Bruxelles et à Ottawa. Nous avons un bureau ici depuis deux ans. Nous ouvrirons un bureau à Washington le mois prochain. Cependant, l'AIEDE a de très grandes affinités avec le Canada depuis sa création, il y a six ans. Notre premier président était Bob Page, de TransAlta. Je suis directeur exécutif et président de l'association depuis cinq ans et demi. Mon président du conseil est actuellement Dan Gagnier, qui ne travaille plus pour Alcan, mais qui a fait une longue et brillante carrière dans le secteur public et le secteur privé au Canada. L'AIEDE est une organisation qui, bien qu'elle soit internationale, a un caractère canadien très marqué.

**Le président :** Avant de passer aux questions, je pense que nous avons tous suivi votre exposé, sauf en ce qui concerne un acronyme, l'AAU. De quoi s'agit-il?

**Mr. Marcu:** That is Assigned Amount Unit. Under the Kyoto Protocol, each country is assigned a number of tonnes of emissions, or Assigned Amount Units. They are compared to a baseline of 1990. These are amounts that have been negotiated under the Kyoto Protocol. They are found in the annex to the Kyoto Protocol.

In the same way that a company in Canada would be allocated a certain number of emissions permits in a year, in the international system, as a result of the Kyoto negotiations, every country has a certain reduction or increase from 1999 limits, which gives the amount of emissions they are allowed to have in the period of 2008-12.

**The Chairman:** That number has already been determined?

**Mr. Marcu:** The number was determined when the Kyoto Protocol was struck, yes.

**Senator Lavigne:** I have a question of privilege to ask. Why is your paper not provided in French? Canada is bilingual and we must have our documents in French and English.

**Mr. Marcu:** I apologize for that. I was invited to appear a few days before the main event we hold every year in Cologne, where we have 3,000 people from around the world, which was last week. We prepared as best we could. We are aware of the fact that documents must be bilingual. We provided our paper as quickly as we could. The slides are prepared in both English and French. I apologize for having my remarks only in English.

**The Chairman:** They are in the process of being translated. We will have the remarks as quickly as possible. We began the process as soon as we received them.

**Senator Lavigne:** Thank you.

**Senator Cochrane:** I want to go to your third paragraph, where you say that an effective policy to reduce greenhouse gas emissions "must be based on three essential elements: carbon pricing, technological development and other policies and measures targeting the removal of barriers to behavioural change." Could you elaborate on those three elements?

**Mr. Marcu:** As an organization, we realize that climate change is a complex issue to address, and there are various sectors of the economy that are best addressed in different ways.

Emissions trading and carbon pricing is a necessary but not sufficient way of addressing climate change. We are faced, at this point, with a movement to move to a low-carbon economy at a predetermined pace. I am not a scientist, but the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, indicates there is urgency in the matter. If we set the price of carbon to achieve the reduction we want, it will be a high price. As such,

**M. Marcu :** Il s'agit des Unités de quantité attribuée. Aux termes du Protocole de Kyoto, on attribue à chaque pays un certain nombre de tonnes d'émissions ou Unités de quantité attribuée. Elles sont comparées au niveau de référence qui est celui de 1990. Ce sont des quantités qui ont été négociées dans le contexte du Protocole de Kyoto. Elles figurent à l'annexe du protocole.

Au même titre que l'on peut attribuer au Canada un certain nombre annuel de droits d'émission, dans le système international, à la suite des négociations de Kyoto, chaque pays a une certaine réduction ou une certaine augmentation par rapport aux limites de 1999, ce qui donne la quantité d'émissions qu'il sera autorisé à produire pendant la période 2008-2012.

**Le président :** Cette quantité a-t-elle déjà été fixée?

**M. Marcu :** La quantité a été fixée lorsque le Protocole de Kyoto a été conclu.

**Le sénateur Lavigne :** Je voudrais poser une question de privilège. Pourquoi votre document n'a-t-il pas été remis en version française également? Le Canada est un pays bilingue et nous devons recevoir nos documents en français et anglais.

**M. Marcu :** Je m'en excuse. J'ai été invité à témoigner quelques jours avant le gros événement que nous organisons annuellement à Cologne, où nous recevons 3 000 visiteurs du monde entier, qui a eu lieu la semaine dernière. Nous nous sommes préparés de notre mieux. Nous savons que les documents doivent être bilingues. Nous avons remis notre document le plus rapidement possible. Les diapositives sont présentées en anglais et en français. Je m'excuse du fait que mes notes ne soient qu'en anglais.

**Le président :** Elles sont en cours de traduction. Nous aurons les observations liminaires en français dans les plus brefs délais possible. Nous les avons envoyées à la traduction dès que nous les avons reçues.

**Le sénateur Lavigne :** Merci.

**Le sénateur Cochrane :** Je voudrais poser une question au sujet du troisième paragraphe de votre exposé, où vous indiquez qu'une politique efficace de réduction des émissions de gaz à effet de serre « doit être fondée sur trois éléments essentiels : l'établissement d'un prix pour le carbone, le développement technologique et d'autres politiques et mesures axées sur la suppression des obstacles à un changement de comportement ». Pourriez-vous donner des informations plus précises sur ces trois éléments?

**M. Marcu :** Notre association sait que la question du changement climatique est complexe et qu'il est préférable d'adopter des tactiques différentes pour les différents secteurs de l'économie.

Les échanges de droits d'émission et l'établissement d'un prix pour le carbone sont une façon nécessaire mais pas suffisante de lutter contre les changements climatiques. En ce moment, nous sommes confrontés à un mouvement ayant pour objet de faire la transition vers une économie à faible teneur en carbone, à un rythme prédéterminé. Je ne suis pas un scientifique, mais le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

there needs to be a price for carbon that would promote the deployment and development of technologies, but there needs to be other measures as well.

For instance, carbon capture and storage is at an early stage. In order to make it viable, there will obviously be a need for development of a technological program. Public and private cooperation must take place in order for this to become viable technology. The price of carbon should promote the deployment of that technology versus other technologies. The price of carbon is an important and necessary, but not sufficient, element in combating climate change.

Second, there are different measures that must be targeted at what is most effective economically and environmentally for each sector. For instance, we believe emissions trading is appropriate for large sources but not for ground transportation. It would be difficult to deploy. For appliances, we will need standards; to have emissions trading for a refrigerator is not something that anyone would envisage.

There needs to be a tool box including emissions trading, and carbon price is a critical and essential part of that, but many other elements are involved.

**Senator Cochrane:** How do we set an appropriate price for carbon?

**Mr. Marcu:** Emissions trading does not reduce anything. It is a market instrument to set the price for carbon. We have demand and supply. Limits are put on how much corporations and countries can emit. In our case, we are concerned about corporations as opposed to countries. Some corporations will over-comply and some will under-comply. Those organizations that are under the cap will have an incentive to reduce even further because they can monetize. They can make those reductions develop in the marketplace.

Those companies that are emitting more than allowed under the cap, determined by regulation, will have an incentive to make a decision whether to reduce emissions in their own organization or whether to purchase from someone for whom it is cheaper to reduce emissions. It is purely a business decision. For example, you have your own printing presses, as many large corporations had in the old days, or you outsource. It is simply a way to set the price. It does not itself produce reduction; it just gives a price indication of what is, for the total economy, the most effective way to reduce emissions.

In the case of greenhouse gases, because they are global gases — emissions anywhere have the same effect on the environment — they will give a price signal on where it is most

ou GIEC signale que c'est urgent. Si nous fixons le prix du carbone à un niveau nous permettant d'obtenir la réduction que nous voulons, il sera élevé. Il est essentiel qu'il s'agisse d'un prix qui encourage le développement et le déploiement de technologies mais que l'on mette en œuvre d'autres mesures également.

Par exemple, le captage et le stockage du carbone en sont à un stade précoce. Pour que ça devienne rentable, il sera forcément nécessaire d'élaborer un programme technologique. Pour que cela devienne de la technologie viable, la collaboration entre le secteur privé et le secteur public sera essentielle. Le prix du carbone devrait encourager le développement de cette technologie de préférence à d'autres. Le prix du carbone est important et nécessaire, mais ce n'est pas suffisant pour lutter contre le changement climatique.

En outre, il sera essentiel de cibler différentes technologies sur les résultats qui seront les plus rentables sur les plans économique et écologique, pour chaque secteur. Par exemple, nous pensons que l'échange d'émissions est approprié pour des sources importantes, mais pas pour les transports terrestres. On aurait de la difficulté à déployer ce système en ce qui les concerne. Pour ce qui est des appareils électroménagers, il sera indispensable d'établir des normes; personne n'envisagerait un échange d'émissions pour un réfrigérateur.

Il sera essentiel de se constituer une boîte à outils incluant l'échange d'émissions; le prix du carbone est d'ailleurs un de ces outils essentiels, mais de nombreux autres facteurs interviendront.

**Le sénateur Cochrane :** Comment fixer un prix approprié pour le carbone?

**M. Marcu :** L'échange de droits d'émission n'entraîne pas de réduction. C'est un instrument du marché qui fixe le prix en ce qui concerne le carbone. C'est une question d'offre et de demande. Des limites sont imposées sur les quantités que les entreprises et les pays peuvent émettre. En ce qui nous concerne, ce sont les émissions des entreprises, et non pas des pays, qui nous intéressent. Certaines entreprises dépasseront les objectifs et d'autres ne les atteindront pas. Les organisations qui sont assujetties à un plafond seront encouragées à réduire encore davantage leurs émissions parce qu'elles peuvent monnayer leurs efforts. Elles peuvent faire en sorte que ces réductions se développent sur le marché.

Les entreprises dont les émissions sont supérieures à la quantité autorisée en vertu du plafond déterminé par le biais d'un règlement auront une motivation à décider s'il convient de réduire les émissions au sein de l'entreprise ou d'acheter des droits d'émission à une autre entreprise pour laquelle la réduction des émissions est moins coûteuse. C'est une décision d'affaires pure et simple. Par exemple, on a ses propres services d'imprimerie, comme de nombreuses entreprises autrefois, ou on donne les travaux d'imprimerie en sous-traitance. L'établissement d'un prix n'entraîne pas une réduction comme telle; il produit un prix qui est, pour l'ensemble de l'économie, une indication de la méthode la plus efficace de réduction des émissions.

Dans le cas des gaz à effet de serre, comme il s'agit de gaz mondiaux — les émissions de tous les pays ont les mêmes répercussions sur l'environnement —, ce prix donnera un signal

effective globally to reduce, whether it is most effective to reduce in Alberta or at an Ontario Power Generation, OPG, plant in Ontario or a plant in Indonesia.

**Senator Cochrane:** To develop the policy to achieve this, we have this standard and we must look at storage, et cetera. How long do you feel it will take to set up something such as this?

**Mr. Marcu:** Setting up a system for emissions trading — I am sorry to say this, because it is my job — is really not rocket science. I might make it sound that way, but it is actually a very simple endeavour.

The system has been set up and operational in the U.S. under the Clean Air Act for sulphur dioxide for a number of years, and is very successfully. The Europeans have set up a system in about two and a half years. It is by now a relatively straightforward process. Most of the decisions are political: how to allocate and whether to have banking for one period to another, and things of that nature. However, in terms of having registries and such, they are now available.

**Senator Cochrane:** Would you say it would take two and a half years to set something up?

**Mr. Marcu:** Yes, we also have the benefit of Europe having gone beyond the first period of setting it up. I would say there is nothing we could not do within a year to a year and a half. There are a number of political decisions to be made, but technically it is very doable.

**Senator Cochrane:** The bill says that within 60 days after this act comes into force, we should be prepared to set up a climate change plan that includes everything here and continues to page 5. Do you feel we could prepare a climate change plan within 60 days?

**Mr. Marcu:** Is this to pass a plan? Frankly, I am not familiar with the processes you go through in the Senate and the House. In terms of a plan, I have not taken part in Canadian roundtables. Most of the debates and most of answers we know; it is a matter of decisions. Once we have those decisions to actually develop a plan, I believe it is feasible. Deploying the plan is a matter of the resources we put at the disposal of the various departments in the government. To develop a plan, we know the elements of a plan if we were to choose it.

**Senator Mitchell:** It is very timely, and you address the issue that is at the core of our debate here. People have this concern that trading credits or buying credits could result in “buying hot air.” How does one know when they get a credit, that it is real? Clearly under the CDM there are processes to do that, and

permettant de déterminer où la réduction peut être la plus efficace à l'échelle mondiale, si la façon la plus efficace de réduire les émissions est de les réduire en Alberta ou à une centrale d'Ontario Power Generation, ou OPG, ou encore dans une usine indonésienne.

**Le sénateur Cochrane :** Pour élaborer la politique nécessaire à cette fin, nous aurons cette norme et nous devons notamment examiner la question du stockage. Combien de temps estimez-vous qu'il faudra pour établir un système comme celui-ci?

**M. Marcu :** Pour établir un système d'échange de droits d'émission? Je suis au regret de devoir préciser, car c'est mon rôle, que l'élaboration de la politique nécessaire pour obtenir ce résultat n'est pas de la science quantique. On pourrait le penser, mais c'est en fait une tentative très simple.

Le système a été mis sur pied et est opérationnel depuis plusieurs années aux États-Unis, dans le contexte de la Clean Air Act, en ce qui concerne le dioxyde de soufre; il est d'ailleurs très efficace. Les Européens ont mis en place un système en deux ans et demi environ. C'est actuellement un processus relativement simple. La plupart des décisions sont politiques : la méthode d'attribution, la question de savoir s'il convient de mettre les permis d'émission en réserve d'une période à une autre et d'autres questions de nature semblable. Cependant, en ce qui concerne les registres, ils sont actuellement en place.

**Le sénateur Cochrane :** Pensez-vous qu'il faudrait deux ans et demi pour établir un système ici?

**M. Marcu :** Oui, nous avons en outre l'avantage qu'en ce qui concerne l'Europe, la première période d'établissement du système soit dépassée. Je pense que rien ne serait impossible dans un délai d'un an à un an et demi. Il y a plusieurs décisions politiques à prendre mais, sur le plan technique, c'est très réalisable.

**Le sénateur Cochrane :** Le projet de loi indique que, dans les soixante jours suivant l'entrée en vigueur de la loi, il faudrait être prêt à établir un Plan sur les changements climatiques incluant tous les éléments indiqués sur cette page-ci, et cela continue jusqu'à la page 5 du projet de loi. Pensez-vous que nous pourrions préparer un Plan sur les changements climatiques dans un délai de 60 jours?

**M. Marcu :** S'agit-il d'adopter un plan? En toute sincérité, je ne suis pas très au courant des procédures du Sénat et de la Chambre. Pour ce qui est d'un plan, je n'ai pas participé aux tables rondes canadiennes. Nous sommes au courant de la plupart des discussions et des réponses; il s'agit de prendre des décisions. Lorsque les décisions d'élaborer un plan sont prises, je crois que c'est réalisable. Le déploiement du plan dépend des ressources que l'on met à la disposition des différents ministères. En ce qui concerne l'élaboration d'un plan, nous connaissons les éléments d'un plan si nous devons en choisir un.

**Le sénateur Mitchell :** Ça tombe à point nommé; c'est précisément la question qui est au cœur de nos discussions. On craint généralement que l'échange ou l'achat de crédits puisse devenir, en quelque sorte, un « achat d'air chaud ». Comment sait-on, quand on obtient un crédit, que c'est bien un crédit?

organizations such as yours have processes to confirm their validity. Natsource is an international marketing agency that has an obligation to its clients to ensure credits are real. Could you give us an indication of how exactly the audit process is undertaken, so that when an organization or an individual buys a credit it is really responsible for reducing carbon emissions?

**Mr. Marcu:** If we take the example of a Canadian or European emissions trading market, there will be companies that will receive a cap, and they will be allowed to emit 1 million tonnes a year, for arguments sake. They have to return whatever they emit at the end of the year. If they are given 1 million credits and they emit 1.1 million, they then have to return 1.1 million credits. They get the extra 0.1 million credits either from another enterprise that has been issued a paper and who has emitted less. This is a paper issued by the state, so it is valid. It has been issued to either to TransAlta or OPG, for example. If you issue it as the government of Canada, then it must be good.

The other option is to go into the international offset market. The international offset market is reducing emissions project by project from a baseline. I am thinking of a project that I did years ago. Let us say that you go into a power plant in Jordan with your money and see that the plant is operating in a certain way, so you offer to spend your money to improve the efficiency of this plant from the baseline. You provide \$1 million and find out you are creating half a million tonnes in reductions. You are paying them \$2 per tonne of reductions, so they will give you this amount as an emissions credit.

How do you know this is real? It is a very strict process under the auspices of the UN Framework Convention on Climate Change and the supervision of the regulatory body, the Clean Development Mechanism Board. This board has 20 people nominated by a number of countries, including Canada. The committee does not go project by project; it accredits and verifies. These are companies that have been doing verification, are experts and have gone through a rigorous accreditation process; companies such as Société Général de Surveillance, Det Norske Veritas, TUV in Germany, First Environment in U.S. and others. Their people will go on the ground and have been doing verification in anything you care to name over the last 100 years. They have been specifically accredited and have been determined to have the expertise to verify greenhouse gas reductions. There are spot checks on these people, and they are liable for what they have accredited. They have an open-ended liability. It is not very appealing to many of them. It is a process that is open to public comment for up to 60 days. It is a process where we sometimes say that this is too environmentally credible. I am glad it is, because there are people raising issues about the

Certains processus ont été établis dans le contexte du Mécanisme pour un développement propre et des organisations comme la vôtre ont mis en place des processus pour confirmer leur validité. Natsource est une agence internationale de commercialisation qui a l'obligation envers ses clients de s'assurer que les crédits sont d'authentiques crédits. Pourriez-vous indiquer comment au juste se déroule le processus de vérification, pour que lorsqu'une organisation ou un individu achète un crédit, celui-ci soit effectivement responsable d'une réduction d'émissions de carbone?

**M. Marcu :** Dans le cas d'un marché canadien ou européen d'échange d'émissions, un plafond sera imposé à certaines entreprises qui seront autorisées par exemple à émettre 1 million de tonnes par an. Elles devront rendre compte de leurs émissions à la fin de l'année. Si on leur accorde des crédits pour 1 million de tonnes et qu'elles en émettent 1,1 million, elles devront remettre des crédits pour 1,1 million de tonnes. Elles pourront obtenir les crédits supplémentaires pour 0,1 million en s'adressant à une autre entreprise à laquelle on a remis un document et dont les émissions sont inférieures au plafond. Il s'agit d'un document délivré par l'État et il est par conséquent valide. C'est un document qui est délivré par exemple à TransAlta ou à OPG. Si le gouvernement du Canada délivre un tel document, il doit être bien valide.

L'autre option consiste à aller sur le marché international des crédits compensatoires. Ce marché international réduit les émissions projet par projet, à partir d'un niveau de référence. Je me souviens d'un projet que j'ai réalisé il y a des années. À supposer que vous alliez investir de l'argent dans une centrale électrique en Jordanie, que vous remarquiez que cette centrale fonctionne d'une certaine façon et que vous proposiez de dépenser des fonds pour en augmenter l'efficacité par rapport au niveau de référence. Vous fournissez 1 million de dollars et constatez que vous créez des réductions d'un demi-million de tonnes. Vous les payez 2 \$ la tonne et, par conséquent, vous obtenez cette quantité à titre de crédit de droits d'émission.

Comment savoir que c'est bien réel? Il s'agit d'un processus très rigoureux qui se déroule sous les auspices de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et sous la supervision du Conseil exécutif du Mécanisme pour un développement propre. Ce conseil est composé de 20 personnes mises en nomination par plusieurs pays, y compris le Canada. Le comité n'examine pas les projets un à un; il accrédite et vérifie. Il s'agit d'entreprises qui ont fait de la vérification, qui sont expertes et se sont soumises à un processus d'accréditation rigoureux, des entreprises comme la Société générale de surveillance, Det Norske Veritas, TUV en Allemagne, First Environment aux États-Unis et quelques autres. Leur personnel va faire des vérifications de toutes sortes sur place depuis une centaine d'années. Elles ont été accréditées tout spécialement et on a déterminé qu'elles possédaient les compétences nécessaires pour vérifier les réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Elles ont une responsabilité illimitée. Ce n'est pas très intéressant pour la plupart d'entre elles. C'est un processus au sujet duquel le public peut faire des commentaires pendant une période allant jusqu'à 60 jours. C'est un processus dont on dit parfois qu'il est trop

credibility of the process. It is not credible to question the environmental credibility of these things. They are painfully environmentally green.

**Senator Mitchell:** No one is able to buy hot air. Is this hot air Russian controversy just spin to distract people from what is really occurring that is proper?

**Mr. Marcu:** We are living in the era of sound bites. I am not good with sound bites. I am fascinated how they catch and become common currency. Hot air is a term referring to specific types of assets. It is narrowly defined. There are two types of compliance: One is sovereign compliance, countries under the Kyoto Protocol including Canada, Japan, Germany and so on, and the other is company compliance under the EU Emissions Trading Scheme, or maybe it could be a Canadian domestic trading scheme, which does not exist yet.

AAUs, hot air, are the surplus of side amount units that have resulted from the collapse of Eastern European economies following the collapse of communism. Therefore, Russia and certain economies that have much heavy industry, which collapsed as a result of the split of the Soviet Union by them moving away to more economical forms of production, and as a result of that, based on the 1990 levels, the level of emissions dropped dramatically. That is what is called “hot air.” If you were Russian, you would take heavy debate when using that term. They will say to you — and, these are not my words but the words of the Russian negotiator — “We have paid for these miserable AAUs in economic and social costs for the last ten years.” AAUs are a very specific class of assets, and I will clarify: A company, whether European, Canadian or Japanese, cannot use AAUs because these are Kyoto units that can only be used by countries. If you are RWE Solutions in Germany or the Lafarge Group in France, you cannot buy this stuff.

**Senator Mitchell:** You commented in your presentation that “the recent decision to arbitrarily restrict certain classes of CDM credits in Canada, based on types of projects, using an as yet unclear logic or principles, is damaging to market certainty.” Could you elaborate which decision that is and identify which classes are being excluded and explain the unclear logic?

**Mr. Marcu:** Senator, it is clear that under the Clean Development Mechanisms there are 13 different classes of projects, some of them are energy efficiency, some are biomass, renewable energy, forestry and it is unclear which ones will be allowed and which will not be allowed. In the European Union — and we have protested this bitterly — there are two classes of

crédible sur le plan environnemental. J'en suis heureux, car certaines personnes mettent en doute la fiabilité du processus. Il n'est pas fondé de mettre en doute la crédibilité environnementale de ces processus. On se donne beaucoup de mal pour qu'ils soient « verts ».

**Le sénateur Mitchell :** Personne n'est capable d'acheter de l'air chaud. Est-ce que cette controverse au sujet de l'air chaud russe a pour seul but de détourner l'attention des initiatives vraiment appropriées?

**M. Marcu :** Nous vivons à une époque où il est beaucoup question de trames son. Je ne suis pas très expert en matière de trames son. Je suis fasciné de voir qu'elles deviennent monnaie courante. L'air chaud est un terme associé à divers types d'actifs. Sa définition est restreinte. Il existe deux types de conformité. L'une est la conformité souveraine des pays parties au Protocole de Kyoto, incluant le Canada, le Japon, l'Allemagne et d'autres pays, et l'autre est la conformité des entreprises en vertu du Plan d'échange des droits d'émission de l'Union européenne; ce pourrait être également un plan d'échange des droits d'émission canadien qui n'est pas encore en place.

Les unités de quantité attribuée, à savoir l'air chaud, sont l'excédent des unités de quantité résultant de l'effondrement de l'économie des pays de l'Europe de l'Est, à la suite de la débâcle du communisme. Par conséquent, en Russie et dans d'autres économies dotées d'une industrie très lourde qui se sont effondrées à la suite du démembrement de l'Union soviétique, causé par le fait que ces pays ont adopté des types de production plus économiques par rapport à ceux de 1990, le niveau des émissions a diminué considérablement. C'est ce que l'on appelle « air chaud ». Si vous étiez Russe, cela déclencherait un débat animé quand vous utilisez ces termes. On vous répondrait — et ce ne sont pas mes propos, mais ceux du négociateur russe — : « Nous payons depuis dix ans en coûts économiques et sociaux ces misérables unités de quantité attribuée ». Ces unités sont une catégorie très précise d'actifs. Je m'explique : une entreprise, qu'elle soit européenne, canadienne ou japonaise, ne peut pas avoir recours à ces unités, car ce sont des unités de Kyoto qui ne peuvent être utilisées que par des pays. À supposer que vous soyez la société RWE Solutions d'Allemagne ou le Groupe Lafarge de France, vous ne pouvez pas utiliser ces unités.

**Le sénateur Mitchell :** Dans votre exposé, vous avez fait le commentaire suivant : « La récente décision de restreindre arbitrairement certaines catégories de crédits du MDP au Canada, selon les types de projets, en se fondant sur une logique ou sur des principes manquant encore de clarté, est préjudiciable à la certitude commerciale ». Pourriez-vous donner des informations plus précises sur la nature de cette décision et indiquer quelles catégories sont exclues, en expliquant ce que vous entendez par « logique manquant de clarté »?

**M. Marcu :** Sénateur, il est clair qu'il existe 13 catégories de projets dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre, dont certains concernent l'efficacité énergétique, et d'autres la biomasse, l'énergie renouvelable, la foresterie; on ne sait pas encore exactement lesquels seront autorisés et lesquels ne le seront pas. Dans l'Union européenne — et nous avons

assets that have not been allowed, one is Land Use, Land-Use Change and Forestry, LULUCF, projects, which excludes all of Africa, because in Sub-Saharan Africa there is not a great deal of energy consumption. Therefore, that leaves Africa out of the CDM loop, which is very unfortunate. The other is large dams over 20 megawatts.

This is a further restriction from the agreement under the Kyoto Protocol. This is not a restriction imposed by the Kyoto Protocol but, in the case of the EU, by the EU. We understand it is likely that the minister will make a decision on what classes of assets will not be allowed in the Canadian system. Having signed on to an international agreement, Canada has the sovereign right to restrict what it wants, but that sets a poor precedent. I made this statement in the European parliament as well.

**Senator Mitchell:** Canadian companies should be able to participate in projects wherever the most efficient way of reducing carbon can be found so that their investment can be most productive. Is that right?

**Mr. Marcu:** Yes. There are two ways to look at it. One is that Canadian companies competing in the global marketplace for other products, whether aluminum, steel or paper, do not have access to cheaper emissions reductions from the non-developing countries, while the counterparts in Norway and France and other places do have access to these things. When we include production costs in the mix — the cost of carbon is one — we then lose some competitive advantage in that case.

**Senator Mitchell:** Earlier, you mentioned Mr. Robert Page, TransAlta Professor of Environmental Management and Sustainability, who presented to the committee and who has been involved with an organization called BIOCAP Canada Foundation, with which you are likely familiar. BIOCAP's focus, among other things, has been to develop a research network with a practical application to find ways for forestry operations and agricultural operations to develop carbon reductions through biomass, which they could then trade. However, the government has cut its funding from \$2.5 million per year to zero. Could you elaborate a bit on the opportunities for our agricultural economy to develop carbon credits and tradable credits that they could sell to enhance revenues to the agricultural economy?

**Mr. Marcu:** I cannot comment on BIOCAP, because I am not familiar with the exact status of their funding, and it is not my place to do so. I would comment on the fact that agricultural sequestration is highly important and low-carbon technology and methodologies have an important place in the future. We have been asked by the Government of Singapore to work with them because they want to make Singapore a centre for emission

vigoureusement protesté contre cette façon de procéder —, il existe deux catégories d'actifs qui n'ont pas été autorisés, l'une est celle des projets reliés à l'affectation des terres, les changements d'affectation des terres et la foresterie (LULUCF), ce qui exclut toute l'Afrique, car en Afrique subsaharienne, la consommation d'énergie n'est pas très élevée. Par conséquent, cette façon de procéder exclut l'Afrique du MDP, ce qui est très regrettable. L'autre catégorie est celle des gros barrages d'une puissance supérieure à 20 mégawatts.

Il existe une autre restriction par rapport à l'accord dans le contexte du Protocole de Kyoto. Elle n'est pas imposée par le protocole comme tel mais, dans le cas de l'Union européenne, par l'Union européenne elle-même. Nous avons cru comprendre qu'il était probable que le ministre prendrait la décision concernant les catégories d'actifs qui ne seront pas autorisées dans le système canadien. Après avoir adhéré à un accord international, le Canada a le droit souverain d'imposer les restrictions qu'il veut, mais cela créerait un dangereux précédent. C'est ce que j'ai déclaré également devant le Parlement européen.

**Le sénateur Mitchell :** Les entreprises canadiennes devraient être capables de participer à des projets lorsqu'on peut trouver la façon la plus efficace de réduire le carbone pour que leur investissement soit le plus productif possible. Est-ce bien cela?

**M. Marcu :** Oui. Il y a deux façons d'examiner la question. L'une est que les entreprises canadiennes qui sont en concurrence avec d'autres sur le marché mondial, pour d'autres produits, qu'il s'agisse de l'aluminium, de l'acier ou du papier, n'ont pas accès à des réductions d'émissions bon marché des pays qui ne sont pas en développement, tandis que les compagnies norvégiennes et françaises et celles d'autres pays y ont accès. Lorsque nous faisons intervenir les coûts de production — le coût du carbone en est un —, nous perdons un certain avantage concurrentiel.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez mentionné tout à l'heure le nom de M. Robert Page, chargé de la gestion et de la durabilité de l'environnement de TransAlta, qui a fait un exposé et qui a eu des liens avec un organisme appelé BIOCAP Canada Foundation, que vous connaissez probablement. L'objectif principal de BIOCAP a été, entre autres choses, d'élaborer un réseau de recherche ayant des applications pratiques afin de trouver des méthodes d'exploitation forestière et agricole permettant d'obtenir des réductions de carbone par le biais de la biomasse, réductions qui pourraient alors faire l'objet d'un échange. Le gouvernement a cependant décidé de cesser de lui octroyer des fonds alors qu'il lui accordait 2,5 millions de dollars par an. Pourriez-vous donner quelques informations précises sur les possibilités qu'aurait notre économie agricole d'élaborer des crédits de carbone et des crédits échangeables qu'elle pourrait vendre pour augmenter ses revenus?

**M. Marcu :** Je ne peux pas faire de commentaires sur BIOCAP, car je ne sais pas quelle est sa situation sur le plan du financement; il serait par conséquent déplacé de ma part d'en faire. Je signalerais que la séquestration agricole est très importante et que la technologie et les méthodologies à faible teneur en carbone occuperont à l'avenir une place importante. Le gouvernement de Singapour nous a demandé de collaborer avec



reductions and low-carbon technology. The U.K. government has spent GBP £0.5 billion to make London what it is today — the centre of global trade and expertise on carbon. The U.K. government has not done this for philanthropic reasons but rather for building a strategic advantage in establishing knowledge on the critical mass. In Canada, we were at one time very well placed and advanced in dealing with these matters. Unfortunately, because of the stops and goes over the last number of years, that has been lost, to a large degree. Now, there is a great opportunity for Canada to become a leader in a number of areas of technology that can be either exported or employed at home.

There can be projects that reduce emissions either in Mali or in Manitoba because agriculture occurs in both places, and they will benefit. If we would prefer to have people invest their money in Canada, rather than in pig farms in Chile, it is important to maintain the opportunity for Canadians to have that investment.

**Senator Milne:** Mr. Marcu, I want you to clearly understand that anyone who comes before a committee in the Senate, a private individual or a citizen, can make their presentation to that committee in the language of their choice. You are not required to present in French if French is not an easy language for you to deal with. It is a courtesy for you to provide something in French, and you have done so with your slides. Anyone from government who appears before the committee must provide their material to the committee in both languages. We must be able to hear you in both languages, and that is why we provide instantaneous translation. You do not have to worry about that.

I am confused about some of the terms you used in your excellent presentation. You talked about limited scarcity and the MIT-FEEM study of the impact showing real reductions of 80 million tonnes, “notwithstanding the limited scarcity that has applied.” What do you mean?

**Mr. Marcu:** I would be extremely pleased to give this all in French, but I do not have enough practice in French.

By that phrase, I mean that this is a regulatory market, not a natural market for products such as sardines, which have a natural demand. The market is created by government regulation or by self-regulation, as is the case of Japan. As such, in order to have a market, there has to be a shortage of the goods. If there is an abundance, then the market is no good and the price goes down.

There are two phases in the EU ETS in Europe. The first phase, 2005-07, was conceived as a pilot phase. This has not been implemented, but it is to cover 15,000 installations for 50 per cent of carbon dioxide emissions in Europe. In the initial pilot phase, they allocated to installations in Europe a certain number of emissions allowances. That amount of those allowances was

lui, car il veut faire de Singapour un centre de la réduction des émissions et des technologies faibles en carbone. Le gouvernement du Royaume-Uni a dépensé un demi-milliard de livres sterling pour faire de Londres ce qu'elle est actuellement, à savoir le centre du commerce mondial et de l'expertise en matière de carbone. Le gouvernement britannique ne l'a pas fait pour des raisons philanthropiques mais pour avoir un avantage stratégique en acquérant des connaissances sur la masse critique. Le Canada occupait à un certain moment une très bonne position et était un chef de file dans ces domaines. En raison de la valse-hésitation de ces dernières années, le Canada a malheureusement perdu dans une large mesure ce statut de chef de file. Le Canada a maintenant une excellente occasion de devenir un chef de file dans plusieurs secteurs de la technologie qui peuvent être exportés ou utilisés ici.

Il pourrait s'agir de projets de réduction d'émissions au Mali ou au Manitoba, car l'agriculture est une activité importante dans les deux cas et les résultats seraient avantageux. Si nous préférons toutefois qu'on investisse de l'argent au Canada plutôt que dans des porcheries chiliennes, il est important de conserver cette occasion pour les Canadiens d'obtenir ces investissements.

**Le sénateur Milne :** Monsieur Marcu, j'aimerais que vous compreniez clairement que quiconque peut faire un exposé devant le Sénat, que ce soit à titre individuel ou en tant que citoyen, dans la langue de son choix. Vous n'êtes pas obligé de faire un exposé en français si le français n'est pas une langue que vous avez de la facilité à parler. C'est de la courtoisie de votre part de fournir un texte en français, et vous l'avez fait en ce qui concerne vos diapositives. Tout porte-parole du gouvernement qui témoigne devant le comité doit cependant fournir sa documentation dans les deux langues officielles. Nous devons être capables de vous entendre dans les deux langues, et c'est pourquoi nous fournissons des services de traduction simultanée. Vous n'avez pas à vous préoccuper de cela.

Je ne comprends pas très bien quelques-uns des termes que vous avez utilisés dans votre excellent exposé. Vous avez parlé de rareté limitée et signalé que l'étude d'impact faite par le MIT et la FEEM signale une réduction réelle de 80 millions de tonnes, « malgré la rareté limitée ». Qu'entendez-vous par là?

**M. Marcu :** Je serais extrêmement heureux de faire tout cet exposé en français, mais je n'ai pas assez de pratique dans cette langue.

Je voulais dire en employant cette phrase qu'il s'agit d'un marché réglementaire et pas d'un marché naturel pour des produits comme les sardines, sur lequel la demande est naturelle. Le marché est créé par un règlement gouvernemental ou par autoréglementation, comme dans le cas du Japon. Par conséquent, pour qu'il y ait un marché, une pénurie de produits est essentielle. S'il y a abondance sur le marché, il n'est pas favorable, et le prix diminue.

Le Plan d'échange des droits d'émission de l'Union européenne comprend deux phases. La première phase, pour la période 2005-2007, était une phase pilote. Ceci n'a pas encore été mis en œuvre, mais le but est d'inclure 15 000 installations représentant 50 p. 100 des émissions de dioxyde de carbone en Europe. Au cours de la phase pilote initiale, on avait attribué aux installations

supposed to be lower than what they actually emitted in such a way as to force people to reduce or to force people to trade, otherwise there would be no purpose to the entire exercise. The main issue of a trading scheme is to deliver emission reductions — to force people to reduce emissions. The cap must come down slowly.

In the case of Europe, in the first period of 2005-07, they did not have historical verified emissions. Thus, the allocation was done on less than rigorous information. They had some historical data, some of which was verified, and found that the allocation was relatively generous. The result was that the price went down to a level of 1 euro per tonne. However, within that context, MIT-FEEM did a survey whereby they asked different institutions whether or not they had taken action to reduce greenhouse gas emissions. The result was a figure of about 80 million to 100 million tonnes of reductions having been done in any event, simply because there was a cap on the price of carbon, which went up to 30 euros per tonne and then went down again. That is normal on an environmental scale in the first year. We need to ensure scarcity in an emission trading scheme. In this second phase, the allocation currently taking place in Europe for the next Kyoto period of 2008-12, the scarcity is quite considerable. There is verified data for 2005, so they know what they are allocating for next year. The price of carbon for this second phase, for 2008-12, is 19 euros per tonne, which is a considerable amount. Certainly, it will trigger a great deal of investment and much thought about what we will do about it.

**Senator Milne:** You went on to say that “Canada must move to establish a regulatory GHG market with sufficient scarcity to allow a functional market to exist.” How will this apply? You say the low hanging fruit has already been taken up by countries that were into greenhouse gas trading earlier. Is there still sufficient scarcity to allow a functional market to exist? Will Canada be able to go into it now?

**Mr. Marcu:** There are two sides: the demand side and the supply side. The scarcity would apply to the demand side. I spent 18 years of my life at Ontario Hydro, so I can talk about that.

At the beginning of the year the government will allocate a power plant an emissions allowance of 100,000 tonnes. If they think that their emissions will be 90,000 tonnes, then the allocation should not be 100,000 tonnes; it should be 80,000 tonnes, otherwise, there is no inducement to reduce or buy from somewhere else. We do need allocation of allowances to each installation that is less than what we foresee they will be emitting.

européennes une certaine quantité de droits d'émission. Cette quantité de droits d'émission devait être inférieure aux émissions comme telles, de façon à forcer les gens à réduire ou à échanger des droits d'émission, sinon toute l'opération serait inutile. Le but principal d'un plan d'échange est de produire des réductions d'émissions et de forcer les entreprises à réduire leurs émissions. Le plafond doit diminuer progressivement.

Dans le cas de l'Europe, au cours de la première période de 2005 à 2007, on n'y a pas enregistré d'émissions historiques vérifiées. Par conséquent, l'attribution des droits a été faite en se basant sur de l'information qui n'est pas très exacte. Il y avait quelques données historiques, dont certaines ont été vérifiées, et on a constaté que la quantité de droits attribuée était relativement généreuse. Le résultat est que le prix a diminué à un niveau inférieur à 1 euro la tonne. Cependant, dans ce contexte, le MIT et la FEEM ont fait une enquête au cours de laquelle ils ont demandé à différentes institutions si elles avaient effectivement pris des mesures pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Le résultat a été un chiffre d'environ 80 à 100 millions de tonnes de réduction due simplement au fait qu'il y avait un plafond sur le prix du carbone, prix qui a atteint le niveau de 30 euros la tonne, puis a diminué à nouveau. C'est normal au cours de la première année sur une échelle environnementale. Il est essentiel d'assurer une certaine rareté dans le cadre d'un plan d'échange de droits d'émission. Au cours de la deuxième phase, en ce qui concerne la quantité de droits attribuée actuellement en Europe pour la période suivante de Kyoto, c'est-à-dire 2008-2012, la rareté est très grande. Il existe des données vérifiées pour 2005 et, par conséquent, les responsables savent ce qu'ils attribuent pour l'année prochaine. Le prix du carbone pour cette deuxième phase, celle de 2008 à 2012, est de 19 euros la tonne, ce qui est considérable. Ça déclenchera certainement des investissements considérables et ça portera à réfléchir attentivement à ce qu'on fera à ce sujet.

**Le sénateur Milne :** Vous avez fait ensuite le commentaire suivant : « Il est essentiel que le Canada établisse un marché réglementaire des GES où la rareté est suffisante pour qu'il soit fonctionnel ». Comment procédera-t-on? Vous avez précisé que les solutions les moins coûteuses ont été adoptées par les pays qui se sont engagés avant les autres dans l'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. La rareté est-elle toujours suffisante pour qu'un marché puisse être fonctionnel? Le Canada pourra-t-il se lancer maintenant dans ce domaine?

**M. Marcu :** Il y a deux aspects : la demande et l'offre. La rareté s'appliquerait au niveau de la demande. J'ai travaillé pendant 18 ans à Ontario Hydro et je peux par conséquent en parler.

Au début de l'année, le gouvernement attribue à une centrale des droits d'émission de 100 000 tonnes. Si la centrale pense que ses émissions seront de 90 000 tonnes, la quantité attribuée ne devrait pas être de 100 000 tonnes, mais de 80 000 tonnes, sinon il n'y a aucune incitation à réduire les émissions ou à acheter des droits d'émission. Il est essentiel que la quantité attribuée à chaque installation soit inférieure aux émissions anticipées.

There is also the supply side, where we go out in the world and buy credits to fill up that 10,000 tonnes gap. The issue people have raised is whether there is enough supply to fill the gap in Europe, Japan and Canada.

For the first part of the answer, the Minister of the Environment, or whoever is in charge of the regulatory system, must allocate less in order to force reduction. The second part is the question of whether there is enough for us to buy. People have already purchased a fair amount, and my answer is — I have tried to outline this in some of the graphs that I have here — that there is a substantial amount of supply out there that is responding to market demand.

**Senator Milne:** If Canada came up with a plan to go to a market-based greenhouse gas trading system, as you outlined it, do you feel that it could come up with a plan in 60 days and perhaps be in operation within a year or a year and a half?

**Mr. Marcu:** I would like to add something to that. I am not an expert in the process of passing legislation in Canada, so when I refer to time, I am responding to the amount of time I believe it would take to get it done. There are political processes and public processes that need to be observed, and I cannot comment on that. I would maybe like to correct the first answer.

The graph that we handed out that shows in red what we think is the demand and what we think is the supply of credits in the world right now, based on the information from the World Bank, from the UN and using our own conservative estimates for discounting the project pipeline, because we want to be conservative. When I tell you something, I want to be comfortable that what I have said can happen, and based on that, I would say that currently in the Kyoto period this project, if you had to take full Canadian demand in, would be short by about 600 million tonnes. That includes the whole Canadian demand, considering that everything will be purchased. That includes the current pipeline of projects available.

The Clean Development Mechanism has shown an incredible amount of capability to respond to demand, and if we look at some of the other graphs, we will see the amount — this comes from an IETA and World Bank market report just issued from our meeting in Cologne — of increase of credit production worldwide for the last number of years.

The next graph shows an increase in the number of projects at different stages and the estimation of the number of credits that would be produced. We discounted those numbers by another 30 per cent; we tried to be conservative. My belief is that the market has responded so far to the demand that has existed.

The market has, to a large degree, until now, discounted Canadian demand. It had been an unknown, and of course there were political statements that indicated Canada would not purchase either corporate or sovereign. The market will only

Il y a aussi le côté de l'offre qui permet d'aller acheter des crédits à l'étranger pour combler cet écart de 10 000 tonnes. La question qui a été soulevée est celle de savoir si l'offre est suffisante pour combler les écarts en Europe, au Japon et au Canada.

En ce qui concerne le premier volet de la réponse, le ministre de l'Environnement, ou le responsable du système réglementaire, doit attribuer des quantités inférieures aux prévisions pour forcer à réduire les émissions. Le deuxième volet est la question de savoir s'il y a des quantités suffisantes disponibles pour que nous puissions en acheter. On en a déjà acheté beaucoup et ma réponse est que — et j'ai essayé de le représenter dans certains des graphiques que j'ai ici — l'offre est assez importante pour répondre à la demande du marché.

**Le sénateur Milne :** Si le Canada mettait en place un plan pour adopter un système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre axé sur le marché, comme vous l'avez décrit, estimez-vous qu'il serait possible de l'élaborer en 60 jours et qu'il soit opérationnel dans un délai d'un an ou d'un an et demi?

**M. Marcu :** J'aimerais faire une autre observation. Je ne suis pas expert en matière d'adoption de projets de loi au Canada et, par conséquent, lorsque j'indique des délais, il s'agit du temps qu'il faudrait, d'après moi, pour élaborer le plan. Il faut toutefois respecter certains processus politiques et publics, sur lesquels je ne suis pas en mesure de faire des commentaires. J'aimerais peut-être faire une rectification en ce qui concerne la première réponse.

Le graphique que nous avons distribué indique en rouge la demande que nous prévoyons et l'offre actuelle de crédits à l'échelle mondiale, d'après des informations provenant de la Banque mondiale, des Nations Unies et d'après nos propres estimations prudentes, en tenant compte du pipeline de projets, car nous voulons être prudents. Quand je fais un commentaire, je veux que les chances soient bonnes que cela se réalise; je pense donc qu'actuellement, au cours de la période de Kyoto, si on devait tenir compte de la totalité de la demande canadienne, il manquerait environ 600 millions de tonnes dans le cadre de ce projet. Ça inclut la totalité de la demande canadienne, compte tenu du fait que tout serait acheté. Ça inclut également le pipeline de projets actuel.

Le Mécanisme pour un développement propre a démontré une capacité extraordinaire de répondre à la demande; certains des autres graphiques indiquent l'augmentation de la production de crédits à l'échelle mondiale pour les dernières années; il s'agit d'une information tirée d'un rapport sur le marché de l'AIÉDE et de la Banque mondiale, publié à la suite de notre réunion de Cologne.

Le graphique suivant signale l'augmentation du nombre de projets à différentes étapes et le nombre estimatif de permis qui seraient produits. Nous avons réduit ces chiffres à nouveau de 30 p. 100, car nous voulions être prudents. Je pense que le marché a répondu jusqu'à présent à la demande.

Le marché n'a, jusqu'à présent, généralement pas tenu compte de la demande canadienne. C'est une donnée inconnue et certaines déclarations politiques qui ont été faites indiquaient que le Canada n'achèterait pas de droits d'émission, que ce soit au

supply as much as is demanded. This is based on the number we see here, filling the gap of about 600 million tonnes with projects that are to be emerging in the world over the next year or so and the large amounts of money we see floating into the projects.

Only yesterday, Citigroup announced an investment of U.S. \$30 billion for climate change. Not all of it will go into credit production, but substantial amounts will. Large companies are putting in substantial amounts of money — Morgan Stanley is putting \$3 billion into this. These are amounts of money that we could only dream about when we started. If someone had \$100 million four years ago, they were an important person. That amount is not much today; we are talking about people with billions of dollars.

**The Chairman:** In respect of that graph, could you confirm what CERs are?

**Mr. Marcu:** Certified emission reductions are the product of the Clean Development Mechanism.

**Senator Spivak:** One of the difficulties in looking at this whole area is misinformation and information not clearly understood. Manitoba Hydro is already in the Chicago-based system, and British Columbia is considering joining up with California. Right now Manitoba Hydro is selling; I do not know who is buying. Will those count for Canada's Kyoto submissions being that the United States is not a Kyoto country?

It has been suggested that the reason for not going into emissions trading is that we want companies to reduce their emissions here in Canada; we do not want them buying hot air from Russia. I believe it is a legitimate concern if true. What sort of a cap in a system for Canada and what sort of price for carbon would be needed — you have already answered this slightly — to ensure that the price of carbon is high enough so that it is cheaper to reduce our emissions than to sell? What sort of tension do we need to make this truly meaningful so that Canadian companies actually reduce their emissions?

In regard to the question Senator Cochrane raised, we have a system in place, so we know what each company is emitting. We know that. That has been in place for some time.

**Mr. Marcu:** The Chicago Climate Exchange is a voluntary system. It is not a regulatory system set by authorities. It is basically an agreement between a number of companies that have gathered together around the Chicago Climate Exchange and agreed to a certain number of voluntary limits, an increasing limit every year. Obviously, it is not only Americans. They come from south of the border and from Canada and so on.

niveau des entreprises ou au niveau souverain. L'offre sur le marché ne sera proportionnelle qu'à la demande. C'est basé sur les chiffres que nous voyons ici, pour combler l'écart d'environ 600 millions de tonnes avec des projets émergents dans le monde d'ici un an ou deux et sur les quantités considérables d'argent qui seront investies dans ces projets.

Pas plus tard qu'hier, Citigroup a annoncé un investissement de 30 milliards de dollars américains dans la lutte au changement climatique. Cette somme ne sera pas investie entièrement dans la production de crédits, mais des montants considérables y seront affectés. Les grandes sociétés font des investissements substantiels dans ce domaine; par exemple, Morgan Stanley y investit 3 milliards de dollars. Ce sont des montants dont on pouvait seulement rêver quand le système a été mis en place. Il y a quatre ans, une personne qui avait 100 millions de dollars était considérée comme une personne importante. Ce n'est plus une référence, maintenant; on parle plutôt de personnes qui ont des milliards de dollars.

**Le président :** En ce qui concerne ce graphique, pourriez-vous confirmer ce que sont les CER?

**M. Marcu :** Les unités de réduction certifiée des émissions sont le produit du Mécanisme pour un développement propre.

**Le sénateur Spivak :** Une des difficultés qui se posent lorsqu'on examine toute cette question, c'est toute la désinformation ou l'information manquant de clarté. Manitoba Hydro participe déjà au Système de Chicago et la Colombie-Britannique pense à se joindre à celui de la Californie. Actuellement, Manitoba Hydro vend; je ne sais pas qui achète. Est-ce que cela comptera pour les présentations du Canada dans le contexte de Kyoto, étant donné que les États-Unis ne sont pas un pays signataire du protocole?

Quelqu'un a laissé entendre que la raison pour laquelle nous ne participons pas à l'échange d'émissions est que nous voulons que les entreprises réduisent leurs émissions au Canada; nous ne voulons pas qu'elles achètent de l'air chaud à la Russie. Si c'est vrai, c'est une préoccupation légitime. Quelle sorte de plafond faudrait-il instaurer dans un système pour le Canada et quelle sorte de prix du carbone serait nécessaire — vous avez déjà un peu répondu à cette question — afin de s'assurer qu'il est assez élevé pour qu'il soit moins coûteux de réduire nos émissions que de vendre? Quelle sorte de tension serait nécessaire pour que ce soit vraiment efficace et que les entreprises canadiennes réduisent effectivement leurs émissions?

En ce qui concerne la question du sénateur Cochrane, nous avons un système en place et, par conséquent, nous connaissons le volume des émissions de chaque entreprise. Nous le savons. Ce système est en place depuis un certain temps.

**M. Marcu :** Le Chicago Climate Exchange est un système à participation volontaire. Ce n'est pas un système réglementaire établi par les autorités. Il s'agit essentiellement d'un accord entre plusieurs entreprises qui se sont regroupées autour du Chicago Climate Exchange et ont accepté un certain nombre de limites volontaires, des limites qui augmentent chaque année. Ce ne sont manifestement pas uniquement les Américains. Les émissions viennent notamment du sud de la frontière et du Canada.

Whatever happens in the Chicago Climate Exchange, emissions would not count for that. In California, their system is bound to start in 2012. That is the end of the Kyoto Protocol as we know it. As such, anything done in connection with the California trading system will also not count in meeting a Kyoto commitment that the government may or may not want to observe.

In terms of reductions, companies that will be regulated under a cap system in Canada — whatever form the cap may take — are companies that make economic decisions everyday. When one goes into senior management, one makes asset allocation decisions everyday. Those asset allocation decisions are based on many factors. Carbon will be another factor that will come into the mix. By and large, those that survive are competent to do so or they do not survive in business. As such, I believe they should be allowed to decide whether they want to make reductions in their own operation or feel that, for whatever reason, it is cheaper for them as an economic judgment to purchase those reductions from somebody else.

They may make the decision that, in the short term, they will buy from somebody else, because their capital stock turnover takes longer, and they will make those changes in the long term. One of the fallacies of the argument that emissions trading is not delivered in Europe is the fact that emissions trading has been related to large, stationary sources — essentially power plants, cement plants. I do not know much about cement, but I know a little about power. The capital turnover for a power company is not two years. A power plant has a lifetime of 25 to 30 years. Anybody who suggests that any power company can actually make structural changes and change its assets in a two-year time frame is not being realistic or is not familiar with the power industry.

They will look at operational modalities and try to reduce based on that, which is what I did when I worked in Ontario Hydro. They will change the dispatch order of plants. When we start putting in the price of coal, gas, maintenance, operation and carbon, we come up with another pecking order in the way we dispatch our plants. These are some of the decisions that will lead to short-term reductions.

In the SO<sub>2</sub> — sulphur dioxide — market in the U.S., the U.S. utilities, which have been very successful, have not rushed to build scrubbers. They knew they had to build scrubbers, but a scrubber is not something that can be built the first day. Essentially, they have switched to low sulphur coal from the West and are getting into the process of building scrubbers as a longer-term solution. This process that has tied them up until the buying of low sulphur credits from other utilities or places that comply with the regulations, until they can implement certain provisions. It will

Dans le cadre du Chicago Climate Exchange, les émissions ne compteraient pas. En Californie, le système sera opérationnel en 2012. C'est l'échéance du Protocole de Kyoto, tel qu'il se présente actuellement. À ce titre, tout ce qui a un rapport avec le système d'échange californien ne comptera pas non plus pour remplir un engagement de Kyoto que le gouvernement est libre de respecter ou non.

En ce qui concerne les réductions, les entreprises qui seront réglementées sous le régime d'un système de plafond au Canada — quel que soit le type de plafond — sont des entreprises qui prennent quotidiennement des décisions économiques. Lorsqu'on est au niveau de la haute direction, on prend quotidiennement des décisions concernant l'affectation des capitaux. Ces décisions sont fondées sur de nombreux facteurs. Le carbone sera un facteur supplémentaire, dont on tiendra compte. De façon générale, les entreprises qui survivent ont la compétence nécessaire, sinon elles font la culbute. Par conséquent, je pense qu'elles devraient être libres de décider si elles veulent faire des réductions internes ou acheter des réductions à d'autres entreprises si elles estiment, pour une raison ou pour une autre, que c'est plus avantageux ainsi.

Il est possible qu'à court terme, elles décident d'acheter à d'autres entreprises, car le roulement de leur capital social est plus long, et d'apporter ces changements à long terme. Une des erreurs de l'argument selon lequel l'échange d'émissions n'est pas réalisé effectivement en Europe est le fait que cet échange est relié à de grosses sources stationnaires — essentiellement des centrales ou des cimenteries. Mes connaissances ne sont pas très vastes dans le domaine du ciment, mais j'ai quelques connaissances dans le domaine de l'électricité. Le roulement de capital pour une société d'électricité n'est pas de deux ans. Une centrale électrique a une durée de vie de 25 à 30 ans. Quiconque prétend qu'une société d'électricité peut apporter des changements structurels et modifier ses actifs dans un délai de deux ans manque de réalisme ou n'est pas bien renseigné sur l'industrie énergétique.

On examine les modalités opérationnelles en tentant de réduire les émissions sur cette base, et c'est ce que j'ai fait lorsque je travaillais à Ontario Hydro. Ce type d'entreprise modifie l'ordre de répartition des centrales. Lorsqu'on tient compte du prix du charbon, du gaz, des frais d'entretien, des frais de fonctionnement et du carbone, on obtient un ordre social différent en ce qui concerne la répartition des centrales. Ce sont certaines des décisions qui entraîneront des réductions à court terme.

Sur le marché américain du SO<sub>2</sub> — le dioxyde de soufre —, les sociétés de service public qui ont très bien réussi ne se sont pas précipitées pour construire des épurateurs. Elles savaient qu'elles devaient le faire, mais un épurateur n'est pas une installation qui peut être construite le premier jour. Elles ont essentiellement opté pour le charbon à faible teneur en soufre de l'Ouest et entreprennent la construction d'épurateurs à titre de solution à long terme. Ce processus leur a permis de patienter jusqu'à ce qu'elles achètent des crédits de faible teneur en soufre à d'autres

be left up to individual companies to make economic decisions as to whether they want to do this or postpone.

**Senator Spivak:** Market signals are the only way we can go. All this time, for some inexplicable reason, companies have not had to factor in the cost of carbon. They now must do that, and that is part of the economic mix. There is no way of avoiding that. It is an extra cost. They adjust to rising costs of energy and other things. They will now have to adjust to the real costs of carbon, and perhaps water.

**Mr. Marcu:** Anybody who tells you that introducing a constraint of carbon does not have a cost is not being truthful. Introducing a new constraint on economy will have a cost. Emissions trading does not eliminate that cost. It will try to minimize and optimize the societal impact of such a constraint. If the price should drop to zero, that means we have solved the problem and do not have a cost anymore. That is wonderful. Someone has come up with two sticks in a water bottle, and we do not have a problem.

IETA does not have a price. I am not allowed to give indications of price, because it could possibly influence the market. I will say the market will deliver what it delivers. We are concerned that it shows success in reducing emissions. When we impose an emission trading system, we do not create it so a number of my members can make money trading, which is wonderful, but rather to reduce emissions, and if it does not, it has failed.

**Senator Angus:** Welcome. I understand this is not your first time in Ottawa talking about Bill C-288. Is that right?

**Mr. Marcu:** I have appeared in front of a number of committees in the last few months. I appeared before the House.

**Senator Angus:** In November of 2006, yes. In any event, we appreciate your appearance today. You mentioned the various offices of your association. Which one are you based in?

**Mr. Marcu:** I would love to answer that question. My wife would like to know that answer. Frankly, for the purposes of my contract with the association, I am supposedly based in Toronto. My wife is in Toronto, my house is in Toronto, my sons are in Montreal at McGill, and the main office of the association is in Geneva. It is a Swiss, non-profit association with the main office in Geneva, offices in Ottawa, Brussels and, within the next few weeks, in Washington.

**Senator Angus:** That is interesting. Are you a Canadian citizen?

**Mr. Marcu:** Very much so.

sociétés de service public ou à d'autres entreprises qui se conforment aux règlements, en attendant de pouvoir mettre certaines dispositions en œuvre. Les entreprises auront la liberté de décider d'opter pour cette solution ou d'attendre en se basant sur des critères d'ordre économique.

**Le sénateur Spivak :** Les signaux du marché sont la seule possibilité pour nous. Pendant tout ce temps-là, pour une raison inexplicable, les entreprises n'avaient pas dû tenir compte du coût du carbone. Elles doivent maintenant le faire et cela fait partie des facteurs économiques. C'est absolument inévitable. C'est un coût supplémentaire. Les entreprises s'adaptent à la hausse des coûts de l'énergie et à d'autres changements. Elles devront maintenant s'adapter aux coûts réels du carbone, et peut-être à celui de l'eau.

**M. Marcu :** Quiconque prétend que l'imposition d'une contrainte carbone n'a pas un coût ne dit pas la vérité. L'imposition d'une nouvelle contrainte à l'économie a inévitablement un coût. L'échange de droits d'émission ne supprime pas ce coût. Il aura tendance à réduire autant que possible et à optimiser l'impact social d'une telle contrainte. Si le prix tombait à zéro, cela signifierait que nous avons résolu le problème et que nous n'avons plus ce coût. Ce serait formidable! Quelqu'un a mis deux pailles dans une bouteille d'eau et nous n'avons plus de problème.

L'AIEDE n'a pas de prix à donner. Je ne suis pas autorisé à donner des indications sur un prix, car ça pourrait influencer le marché. On verra bien ce que le marché fournira. Ce qui nous intéresse, c'est qu'il soit efficace pour réduire les émissions. Quand on impose un système d'échange d'émissions, on ne le crée pas dans le but de permettre à plusieurs des entreprises membres de mon association de réaliser des profits, ce qui est très bien, mais plutôt dans celui de réduire les émissions, sinon, c'est un échec.

**Le sénateur Angus :** Bonjour. Je pense que ce n'est pas la première fois que vous venez à Ottawa pour faire des commentaires sur le projet de loi C-288. Est-ce bien cela?

**M. Marcu :** J'ai témoigné devant plusieurs comités au cours des derniers mois. J'ai aussi témoigné devant la Chambre.

**Le sénateur Angus :** Oui, en novembre 2006. En tout cas, nous apprécions que vous soyez venu aujourd'hui. Vous avez mentionné les divers bureaux de votre association. Auquel êtes-vous rattaché?

**M. Marcu :** J'aimerais beaucoup répondre à cette question. Ma femme aimerait beaucoup connaître la réponse également. En toute sincérité, pour mon contrat avec l'association, je suis théoriquement à Toronto. Ma femme est à Toronto, ma maison est à Toronto, mes enfants sont à Montréal, à McGill, et le bureau principal de l'association est à Genève. Il s'agit d'une association suisse à but non lucratif dont le siège est à Genève et qui a des bureaux à Ottawa, à Bruxelles et en aura un, dans quelques mois, à Washington.

**Le sénateur Angus :** C'est intéressant. Êtes-vous citoyen canadien?

**M. Marcu :** Tout à fait.

**Senator Angus:** Are you the director general of this Swiss-based company?

**Mr. Marcu:** I am the president, yes.

**Senator Angus:** I do not know what the main office is.

**Mr. Marcu:** It is in Geneva.

**Senator Angus:** Where are the most employees?

**Mr. Marcu:** In Geneva.

**Senator Angus:** How many are in Toronto?

**Mr. Marcu:** We have one person in Toronto and one person in Ottawa. Mr. Carter is in Ottawa.

**Senator Angus:** Is he an officer of the association?

**Mr. Marcu:** He is an employee of the association.

**Senator Angus:** You mentioned it is a non-profit organization and is not made up of sovereign nations or governments, but what we call NGOs — non-governmental organizations. It is private sector membership. Is that correct?

**Mr. Marcu:** You have to be a business in order to belong to this association, yes.

**Senator Angus:** There are 151 members at the moment?

**Mr. Marcu:** There are 153 members.

**Senator Angus:** Are many Canadian businesses members?

**Mr. Marcu:** We had similar questions in the U.S. and in Europe. The question was whether CEMEX is a Spanish company or Mexican company? There are quite a few Canadian companies. We tried to count them. I believe we have 25 to 30 Canadian companies. Do you consider Shell Canada to be a Canadian company?

**Senator Angus:** Yes, I would. I believe you mentioned that Alcan is one of the members?

**Mr. Marcu:** Alcan is the chairman of IETA.

**Senator Angus:** Mr. Gagnier is your current volunteer chairman?

**Senator Spivak:** He is not a volunteer.

**Senator Angus:** He is paid for it?

**Mr. Marcu:** He has been elected. It is a non-paid position.

**Senator Angus:** That is what I mean by volunteer. The reason I am asking this is to make a distinction. You indicated that you have brokers, financial institutions, intermediaries and the like, 51 per cent, but may we take it that these other members are emitters?

**Mr. Marcu:** Yes.

**Le sénateur Angus :** Êtes-vous directeur général de cette entreprise qui a son siège en Suisse?

**M. Marcu :** J'en suis le président.

**Le sénateur Angus :** Je ne sais pas quel est le siège de l'association.

**M. Marcu :** Il est à Genève.

**Le sénateur Angus :** Où sont la plupart des employés?

**M. Marcu :** À Genève.

**Le sénateur Angus :** Combien y en a-t-il à Toronto?

**M. Marcu :** Nous avons une personne à Toronto et une personne à Ottawa. M. Carter est à Ottawa.

**Le sénateur Angus :** Est-il un agent de l'association?

**M. Marcu :** C'est un employé de l'association.

**Le sénateur Angus :** Vous avez signalé que c'est une association à but non lucratif et qu'elle n'est pas composée de nations ou de gouvernements souverains, mais de ce qu'on appelle des ONG, des organisations non gouvernementales. Ses membres sont des organisations privées. Est-ce bien cela?

**M. Marcu :** Il faut être une entreprise pour pouvoir être membre de l'association.

**Le sénateur Angus :** Il y a 151 membres pour le moment, n'est-ce pas?

**M. Marcu :** Il y en a 153.

**Le sénateur Angus :** Combien d'entreprises canadiennes sont membres de l'association?

**M. Marcu :** On nous a posé des questions semblables aux États-Unis et en Europe. La question est de savoir si la société CEMEX, par exemple, est une entreprise espagnole ou mexicaine. Il y a un certain nombre d'entreprises canadiennes. Nous avons essayé de les compter. Je pense qu'il y en a entre 25 et 30. Considérez-vous que Shell Canada est une entreprise canadienne?

**Le sénateur Angus :** Oui. Je pense que vous avez signalé qu'Alcan est une de vos membres. Est-ce bien cela?

**M. Marcu :** Alcan est la présidente de l'AIEDE.

**Le sénateur Angus :** Est-ce bien M. Gagnier qui est votre président bénévole actuel?

**Le sénateur Spivak :** Il n'est pas bénévole.

**Le sénateur Angus :** Est-il rémunéré?

**M. Marcu :** Il a été élu. C'est un poste non rémunéré.

**Le sénateur Angus :** C'est ce que j'entends par bénévole. La raison pour laquelle je pose cette question est que je veux faire une distinction. Vous avez mentionné que vous aviez quelques maisons de courtage, quelques institutions financières, quelques intermédiaires et entreprises semblables parmi vos membres, au total 51 p. 100, mais peut-on considérer que les autres membres sont des émetteurs?

**M. Marcu :** Oui.

**Senator Angus:** There are 25 to 30 Canadian emitters in the group. When you give evidence about this particular piece of legislation, you are doing that on behalf of all your members. Is that correct?

**Mr. Marcu:** If I did that, I would soon be out of a job. We have serious governance in this organization, and the governance says that the way we proceed is that when we have a position paper, that paper must go to a working group, in principle the Canadian working group. If I feel there is nothing new in that position or new policy development that affects the organization overall, I have the authority to proceed with that position. However, if I feel that position implies new ground for the association globally, then I will take it to the board of IETA. In the case of this testimony, I do not believe there is anything in here that has not been presented at previous presentations in front of various groups. This has been scrubbed with the Canadian working group very thoroughly. I have not had any dissent from anybody in the Canadian working group. They had the opportunity to express themselves if they wanted.

**Senator Angus:** I understand this document has been presented in other places in Canadian Parliament for purposes other than Bill C-288.

**Mr. Marcu:** I am saying there is nothing in here that represents new policy for the International Emissions Trading Association. I am confident that while this has not been circulated to the whole group, it has been circulated to the leadership of our group. There is nothing in here that would be contested by anybody in the Canadian working group. If you are referring to the Canadian working group of IETA, this has been fully exposed and is supported by the Canadian membership of IETA.

**Senator Angus:** I do not believe there is any magic or complexity in my question. Some of your members have appeared before this committee to help us in our review of this legislation. That is what we are all doing here. Our job is to see if this is an appropriate piece of legislation. It has already received approval in principle in two levels of our parliamentary system, but we are here to give it sober second thought.

I believe TransAlta is a member of your association. They have told us that the bill is inappropriate. They do not feel it makes sense; there are better ways to go. You are here to help us with Bill C-288 and, of course, in the process being very helpful in enabling us to understand how an international emissions trading system works. For that, I am certainly grateful, because I do not find it as simple as you suggest it is.

I have to ask you this question, and I hope you will take it the way it is meant. It is meant in good faith. I take it you are here to assist us on Bill C-288. I am taking that for granted. Therefore, I have to ask these questions.

**Le sénateur Angus :** Il y a donc de 25 à 30 émetteurs canadiens dans votre association. Lorsque vous témoignez au sujet de ce projet de loi, vous le faites au nom de tous vos membres. Est-ce bien cela?

**M. Marcu :** Si je le faisais, je perdrais vite mon emploi. Nous avons un système de gouvernance sérieux dans notre association, et il indique que la façon de procéder lorsque nous avons un exposé de position, c'est que ce document doit être examiné par un groupe de travail, en principe le groupe de travail canadien. Si j'estime qu'il n'y a rien de neuf dans cette position ou qu'elle ne contient aucune nouvelle politique touchant l'association dans son ensemble, j'ai le droit de défendre cette position. Cependant, si j'estime que la position contient de nouveaux éléments pour l'association, je la sou mets au conseil d'administration de l'AIEDE. Dans le cas de ce témoignage-ci, je ne pense pas qu'il contienne des éléments qui n'aient pas été abordés au cours d'exposés précédents faits devant différents groupes. Ce texte a été examiné très minutieusement avec le groupe de travail canadien. Aucun membre de ce groupe n'a exprimé son désaccord. Tous les membres du groupe de travail ont eu l'occasion d'exprimer leurs opinions s'ils le voulaient.

**Le sénateur Angus :** Je pense que ce document a été présenté à d'autres endroits au Parlement du Canada, dans d'autres contextes que celui du projet de loi C-288.

**M. Marcu :** Je signale qu'il ne contient aucun élément qui représente une nouvelle politique pour l'Association internationale pour l'échange de droits d'émission. Je suis sûr que s'il n'a pas été distribué à tous les membres du groupe, il l'a été aux dirigeants de notre groupe. Il ne contient aucun élément qui serait contesté par un membre du groupe de travail canadien. Si c'est de lui qu'il s'agit, il a été entièrement accessible aux membres canadiens de l'AIEDE et a été appuyé par eux.

**Le sénateur Angus :** Je ne pense pas que ma question soit complexe. Certains de vos membres ont déjà comparu devant notre comité pour nous aider dans le contexte de l'examen de ce projet de loi. C'est tout ce que nous faisons en l'occurrence. Notre tâche est de voir s'il s'agit d'un projet de loi pertinent. Il a déjà reçu l'approbation de principe à deux niveaux de notre système parlementaire, mais nous sommes ici pour en faire un deuxième examen objectif.

Je pense que TransAlta est membre de votre association. Ses porte-parole ont signalé que le projet de loi est contre-indiqué. Ils pensent qu'il n'est pas raisonnable et qu'il y aurait de meilleures façons de procéder. Vous êtes ici pour nous aider dans notre étude du projet de loi C-288 et, naturellement, vous nous permettrez de comprendre, du même coup, comment fonctionne un système international d'échange d'émissions. Je vous en suis certainement reconnaissant, car je trouve que ce n'est pas aussi simple que vous le laissez entendre.

Je dois vous poser cette question-ci et j'espère que vous l'interpréterez convenablement. Je la pose de bonne foi. Je présume que vous êtes ici pour nous aider dans le cadre de notre étude du projet de loi C-288. Je prends cela pour acquis. Par conséquent, je dois vous poser les questions suivantes.



Do you think that this bill is the best course of action for Canada to take at this stage, given the resources available to this nation, this government?

**Mr. Marcu:** I will answer the question the way I can, and I am not competent to decide what the Government of Canada should or should not do.

**Senator Angus:** All your members are out there listening to your answer.

**Mr. Marcu:** I hope they are up in Calgary. I am sure they must be by now.

My answer to you is very simple: I am the president of the International Emissions Trading Association. I can answer questions related to the functioning of the market and availability of credits. You can decide whether this fits and makes commercial and economic sense for Canada to do. This is a decision that does not belong to the International Emissions Trading Association. It would be improper of me as a Canadian or a Swiss-based organization to express anything in that direction. TransAlta may do so.

**Senator Angus:** That is a fair answer. I am not unfamiliar with your reputation and your expertise in this matter. Are you aware what the level of Canada's greenhouse gas emissions were in 1990?

**Mr. Marcu:** I do not know the exact number. I know the amount of reductions because that concerns me more.

**Senator Angus:** Do you know what the level is today, 2007?

**Mr. Marcu:** They are 34 per cent higher, in that ballpark.

**Senator Angus:** Senator McCoy has these numbers. Having said they were X in 1990, which I gather is a baseline year for the purposes of the Kyoto targets for greenhouse gas emission reductions, to start now to achieve the targets circumscribed by the years 2008 and 2012, knowing that our emissions are already 34 per cent higher today than they were when Canada bought into this arrangement, as an expert, do you have an opinion as to whether or not it is feasible to be forced to meet those targets in this short period of time?

**Mr. Marcu:** I can answer you as to whether there are enough credits out there to do it or not. Whether the Government of Canada wishes to do this and which proportion it wishes to put the burden in certain sectors of the economy is again a sovereign decision of the government. I can tell you what the CDM can produce, what is available, and whether there is a pipeline project or not. You are asking me a question that I believe is improper for an association to answer.

**Senator Angus:** That is a proper answer. I followed your document carefully. You read it quite well, so well that when you left out a sentence or two, it made me wonder why you left those

Pensez-vous que ce projet de loi soit la meilleure ligne de conduite pour le Canada à ce stade-ci, compte tenu des ressources dont dispose le gouvernement actuel?

**M. Marcu :** Je répondrai à la question comme je peux, mais je n'ai pas la compétence voulue pour décider ce que le gouvernement du Canada devrait faire.

**Le sénateur Angus :** Tous vos membres attendent votre réponse.

**M. Marcu :** J'espère qu'ils sont à Calgary. Je suis certain qu'ils doivent être là maintenant.

Ma réponse est toute simple : je suis président de l'Association internationale pour l'échange de droits d'émission. Je peux répondre aux questions relatives au fonctionnement du marché et à la disponibilité des crédits. Vous pouvez décider si c'est une option pertinente et raisonnable sur le plan commercial et financier pour le Canada. C'est une décision que n'a pas à prendre l'Association internationale pour l'échange de droits d'émission. Il serait déplacé de ma part, en tant que porte-parole d'une organisation canadienne ou d'une organisation ayant son siège en Suisse, d'exprimer des opinions à ce sujet. La société TransAlta peut peut-être le faire, elle.

**Le sénateur Angus :** C'est une réponse honnête. Je suis au courant de votre renommée et de vos compétences dans ce domaine. Savez-vous quel était le niveau des émissions de gaz à effet de serre du Canada en 1990?

**M. Marcu :** Je ne connais pas le chiffre précis. Je connais le volume des réductions, car c'est cet aspect qui me préoccupe davantage.

**Le sénateur Angus :** Savez-vous quel est le niveau actuel, en 2007?

**M. Marcu :** Il a augmenté d'environ 34 p. 100.

**Le sénateur Angus :** Le sénateur McCoy avait ces chiffres. Cela dit, les émissions étaient à un certain niveau en 1990 qui est, je pense, l'année de référence pour les objectifs de Kyoto en ce qui concerne les réductions d'émissions de gaz à effet de serre; sachant que nos émissions ont déjà augmenté de 34 p. 100 par rapport à l'année où le Canada a adhéré à cet accord, avez-vous, en votre qualité d'expert, une opinion et pouvez-vous dire s'il est faisable d'être forcés d'atteindre les objectifs fixés pour 2008-2012 dans un délai aussi court?

**M. Marcu :** Je peux vous dire si le nombre de crédits disponibles est suffisant pour que ce soit faisable. La question de savoir si le gouvernement du Canada désire le faire et dans quelle mesure il désire faire porter le fardeau à certains secteurs de l'économie est une décision souveraine du gouvernement. Je peux signaler ce que le MDP peut produire, ce qui est disponible, et s'il existe un projet dans le pipeline. Vous me posez une question à laquelle il serait déplacé de ma part de répondre en tant que porte-parole de l'association.

**Le sénateur Angus :** C'est la bonne réponse. J'ai examiné attentivement votre document. Vous le lisez très bien, et si bien que lorsque vous oubliez une phrase ou deux, je me demande

sentences out. I will read one in particular here. I am sure it had to do with Senator Mitchell's acknowledgment that we should get you a cup of coffee because you have had a long night.

You were reading along very nicely.

[Translation]

. . . in English, but I understand both languages.

**Mr. Marcu:** I'm not very familiar with the French language.

[English]

**Senator Angus:** I know. Your French is perfect.

On page 3 near the bottom, you said, "Canada will remain an energy exporter for the foreseeable future." I hope that is right. Then there is a sentence, "Fossil fuels will be a critical part of our economy for at least the next generation."

You left that sentence out. Was that a result of fatigue or is there a reason you left it out?

**Mr. Marcu:** I am an energy person. I got into energy because, after reading Isaac Asimov, I felt it was an extremely important area to get into when I graduated from McGill. I left that sentence out because I felt it was repetitive. I said that somewhere else in the speech. There was no other reason for that.

**Senator Angus:** Your members hope to be continuing to produce fossil fuels and make money for their shareholders. The other part where you did not follow the text precisely was in the last two paragraphs. One or two of my other colleagues here focused particularly on the second-to-last paragraph, where you say, "In this regard, the recent decision to arbitrarily restrict certain classes of CDM credits in Canada . . ." What recent decision are you referring to there?

**Mr. Marcu:** There is no clarity in the regulation that was issued on April 26. That is what we are referring to. There is nothing more or less than that.

If the government wishes to have Canadian companies begin in earnest to participate in this market — and some of them have been, such as TransAlta, which is a leader in this project and, therefore, has much knowledge as to the process — we need clarity. Obviously, you are debating this bill, and I am not sure what other debates will follow up in Canada on this matter. However, without clarity on whether certain classes will or will not be restricted, if I were a CEO and somebody in my company came to me to ask for money to purchase credits, my first question would be whether they were sure this class of asset is something that will be allowed under the Canadian regulation. CDM, in principle, is allowed, but maybe this narrow band of

pourquoi vous les avez omises. Je lirai une phrase. Je suis sûr qu'elle concerne le commentaire qu'a fait le sénateur Mitchell à l'effet que vous devriez prendre une tasse de café, car la nuit a été longue pour vous.

Vous lisiez très bien.

[Français]

... dans la langue de Shakespeare, mais je comprends les deux langues.

**M. Marcu :** Je ne suis pas très familier avec la langue française.

[Traduction]

**Le sénateur Angus :** Je sais. Votre français est parfait.

À la page 3, presque au bas de la page, vous avez indiqué ceci : « Le Canada restera un exportateur d'énergie pour les prochaines années ». J'espère que c'est exact. Il y a ensuite une phrase qui dit ceci : « Les combustibles fossiles continueront de jouer un rôle capital dans notre économie pour au moins une autre génération ».

Vous n'avez pas lu cette phrase. Est-ce dû à la fatigue ou aviez-vous une raison pour ne pas la lire?

**M. Marcu :** Je suis quelqu'un qui s'intéresse beaucoup à l'énergie. Je m'y suis intéressé parce qu'après avoir lu Isaac Asimov, j'ai trouvé que c'était un domaine extrêmement important dans lequel travailler lorsque j'ai obtenu mon diplôme de McGill. J'ai omis de lire cette phrase parce que je la trouvais répétitive. Je l'ai lue ailleurs dans l'exposé. Il n'y a pas d'autre raison.

**Le sénateur Angus :** Vos membres espèrent continuer de produire des combustibles fossiles et de réaliser des profits pour leurs actionnaires. L'autre passage où vous n'avez pas suivi le texte fidèlement, ce sont les deux derniers paragraphes. Un ou deux de mes autres collègues se sont intéressés tout particulièrement à l'avant-dernier paragraphe dans lequel vous écrivez ceci : « À cet égard, la récente décision de restreindre arbitrairement certaines catégories de crédits du MDP au Canada [...] ». De quelle décision s'agit-il?

**M. Marcu :** Le règlement qui est paru le 26 avril n'est pas clair du tout. C'est à cela que je fais allusion, ni plus, ni moins.

Si le gouvernement souhaite que les entreprises canadiennes se mettent pour de bon à participer à ce marché — et certaines d'entre elles l'ont fait, comme TransAlta, qui est un chef de file dans le contexte de ce projet et, par conséquent, connaît bien le processus —, nous avons besoin de clarté. Naturellement, vous discutez de ce projet de loi, et je ne sais pas quels autres débats suivront au Canada sur cette question. Cependant, s'il n'est pas clair que certaines catégories seront ou ne seront pas restreintes, si j'étais p.-d.g. et que quelqu'un de ma compagnie me demandait des fonds pour acheter des crédits, ma première question serait de lui demander s'il est certain que cette catégorie d'actifs sera autorisée par la réglementation canadienne. En principe, le MDP

assets will not be allowed. I would tell them to come back when they were sure and we may look at it as the next agenda item on the board.

**Senator Angus:** You mentioned a recent decision. What recent decision, the decision by whom?

**Mr. Marcu:** There was an announcement on April 26 by the government.

**Senator Angus:** You are referring to the government's decision with respect to a plan that they call a Green Plan. Is that right?

**Mr. Marcu:** Yes, and the use of CDM as part of the plan.

**Senator Angus:** You say that you disagree with such an approach, whether implemented in Canada or elsewhere. Do your members all agree with that, in your view?

**Mr. Marcu:** I would be surprised if anybody in IETA would agree to be limited in the amount — it would be unnatural for anybody to agree to be limited by regulation in their choice of the source of assets they can buy. Some of them have preferences, and they are free to exercise those preferences, but I have not met any member of IETA that would say we should not be allowed to buy this class of assets.

**Senator Angus:** Therefore, it is quite a narrow aspect; you are not condemning the whole plan. You are just referring to that specific area.

**Mr. Marcu:** I am expressing an opinion about the fact that we need clarity about the type of assets under the CDM that the government is intending to allow in Canada.

**Senator Angus:** Finally, in the last paragraph, which seems to be your conclusion, you started to paraphrase, and you concluded it with other words.

Is there anything in this paragraph that you do not want to say to us or that you do not agree with? It speaks for itself. I am referring to the final paragraph.

**Mr. Marcu:** I have no problem with any of the document. To tell you the truth, in reading it, I realized that it had become a bit technical in the details of the eligibility of a party to trade under Article 17 of the Kyoto Protocol. I had my doubts that this committee would be interested in going into this kind of detail, so I focused on the one element I thought was important, to have a national registry that allows one to be eligible.

**Senator Angus:** That is regardless of whether this bill passes or does not pass or is part of the law of this land?

**Mr. Marcu:** I know that a national registry is a must in whatever effort this country wants to undertake.

est autorisé, mais il est possible qu'un nombre restreint d'actifs ne le soient pas. Je dirais à cette personne de revenir me trouver quand elle en sera certaine et que nous pourrions alors mettre sa demande à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil.

**Le sénateur Angus :** Vous avez mentionné une décision récente. De quelle décision récente s'agit-il et par qui a-t-elle été prise?

**M. Marcu :** Le gouvernement a fait une annonce le 26 avril.

**Le sénateur Angus :** Vous voulez parler de la décision du gouvernement concernant un plan appelé Plan vert. Est-ce bien cela?

**M. Marcu :** Oui, et le recours au MDP dans le cadre de ce plan.

**Le sénateur Angus :** Vous dites que vous n'approuvez pas ce type d'approche, qu'elle soit mise en œuvre au Canada ou dans un autre pays. Est-ce que vos membres l'approuvent, à votre avis?

**M. Marcu :** Je serais étonné qu'un des membres de l'AIEDE accepte des limites en ce qui concerne la quantité — ce ne serait pas naturel d'accepter d'être restreint par un règlement dans le choix de la source d'actifs que l'on peut acheter. Certains ont des préférences et sont libres de les exercer, mais je n'ai pas rencontré de membre de l'AIEDE qui estime qu'on ne devrait pas permettre d'acheter cette catégorie d'actifs.

**Le sénateur Angus :** Par conséquent, c'est un aspect très restreint; vous ne condamnez pas le plan en entier. Vous ne faites allusion qu'à ce domaine précis.

**M. Marcu :** J'exprime une opinion sur le fait que nous avons besoin de clarté au sujet du type d'actifs que le gouvernement compte autoriser au Canada dans le contexte du MDP.

**Le sénateur Angus :** Enfin, au dernier paragraphe, qui est apparemment votre conclusion, vous avez d'abord lu ce qui était écrit, puis vous avez conclu en utilisant d'autres termes.

Y a-t-il quelque chose dans ce paragraphe que vous ne voulez pas révéler ou une information que vous n'approuvez pas? Il est clair. Il s'agit du dernier paragraphe.

**M. Marcu :** Aucune partie du document ne me pose de problème. En fait, lorsque je l'ai lu, je me suis rendu compte qu'il était devenu un peu trop technique dans les explications détaillées sur l'admissibilité d'une partie aux échanges en vertu de l'article 17 du Protocole de Kyoto. J'ai des doutes que cela intéresserait votre comité qu'on entre dans ce type de détails et, par conséquent, je me suis concentré principalement sur l'élément que je jugeais important, c'est-à-dire avoir un registre national qui permette d'être admissible.

**Le sénateur Angus :** Peu importe que ce projet de loi soit adopté ou qu'il ne le soit pas ou qu'il fasse partie des lois de ce pays?

**M. Marcu :** Je sais qu'un registre national est absolument indispensable pour tout type d'effort que ce pays voudrait déployer.

**Senator Adams:** Where I live, we have 26 communities in Nunavut that are running on fossil fuels 365 days a year, 24 hours a day. In one of the communities, the capital of Nunavut, it costs \$40,000 a day in fossil fuels to run things, burning diesel. In one year, that one power plant cost \$6 million to run on fossil fuels.

I did not see anything in your submission about providing alternate power sources, wind or water from the sea. Do you look into those aspects, or are you only concerned about emission trading systems? Do you care about what would be the best energy sources to use to reduce emissions? Are there higher emissions in Canada because of our colder weather?

I was wondering how your organization works. Are you concerned with reducing emissions or the costs of power? Right now, we are talking about building two or three coal-fired plants a day. How does your organization work — does it only promote getting more money through trading emissions?

**Mr. Marcu:** I will try to answer that as best as I can.

Many people are saying that we look for a trading solution over a technological solution. I feel that shows a lack of understanding of what the market can and cannot deliver. These are two sides of the same coin in a sense that the price of carbon will hopefully push for the development of new technologies. In the end, there must be the development and deployment of new technologies. Many of them are on the shelf and are just not being deployed. The price of carbon gives them a boost to deploy.

For instance, if we look at the Clean Development Mechanism on these particular slides, it shows the cumulative amount of money that has gone into the CDM — this obviously would not fit into your community, but I will give you an example of the kind of thing that it can trigger — \$7.8 billion has transformed itself into approximately \$2.7 billion that went into clean energy. That clean energy has leveraged \$16 billion in investment. The price of carbon buys only part of the investment; it must still be the overall investment. Carbon is only the topping in the whole situation.

When we look at the type of asset classes that have triggered investment, we will see a growing amount in clean energy. It is quite clear that in the end, the CDM or emissions trading or offset mechanism are very interesting as they start moving into the energy matrix of a country or a region or a community. That is what they are intended to do, and that is what they will do. It is just a matter of working themselves through that.

Clearly, we see people investing money into new technologies and new facilities. I cannot speak for your community because, unfortunately, I have never been there; but I am quite convinced,

**Le sénateur Adams :** Là où je vis, au Nunavut, nous avons 26 collectivités qui tournent 365 jours par an, 24 heures par jour, avec des combustibles fossiles. Dans une des collectivités, la capitale du Nunavut, les combustibles fossiles nécessaires pour faire tout fonctionner et le diesel que l'on utilise coûtent 40 000 \$ par jour. En une année, la consommation de combustibles fossiles de la centrale qui l'alimente coûte 6 millions de dollars.

Je n'ai pas trouvé dans votre exposé de commentaires concernant le recours à des sources alternatives d'énergie, à l'énergie éolienne ou à l'eau de mer. Examinez-vous ces aspects ou vous intéressez-vous uniquement au système d'échange d'émissions? Vous préoccupez-vous des meilleures sources d'énergie à utiliser pour réduire les émissions? Les émissions au Canada sont-elles plus élevées à cause des températures plus froides?

Je me demandais comment fonctionne votre organisation. Vous intéressez-vous à la réduction des émissions ou aux coûts de l'énergie? Actuellement, il est question de construire deux ou trois centrales thermiques alimentées au charbon par jour. Comment fonctionne votre organisation? Ne met-elle l'accent que sur les profits supplémentaires que permettent de réaliser les échanges d'émissions?

**M. Marcu :** Je tenterai de répondre de mon mieux.

De nombreuses personnes prétendent que nous recherchons une solution commerciale plutôt qu'une solution technologique. Ça dénote à mon sens un manque de connaissance de ce que le marché peut ou ne peut pas fournir. Ce sont les deux côtés de la même pièce, en ce sens que le prix du carbone encouragera probablement le développement de nouvelles technologies. Ça devrait aboutir au développement et au déploiement de nouvelles technologies. La plupart d'entre elles sont en attente et ne sont pas encore déployées. Le prix du carbone donnera le coup de pouce nécessaire à leur déploiement.

En ce qui concerne par exemple le Mécanisme pour un développement propre, ces diapositives indiquent que le montant cumulatif de 7,8 milliards de dollars investi dans le MDP — cela ne s'appliquerait manifestement pas à votre communauté, mais je vous citerai un exemple du type de changement que cela peut déclencher — s'est transformé en presque 2,7 milliards de dollars consacrés à l'énergie propre. Cette énergie propre a généré des investissements de 16 milliards de dollars. Le prix du carbone n'achète qu'une partie de l'investissement; il faut encore que ce soit l'investissement global. Le carbone n'est que la garniture.

Quand on examine le type de catégories d'actifs qui ont déclenché l'investissement, on constate qu'un montant de plus en plus élevé est consacré à l'énergie propre. Il est très clair qu'en fin de compte, le MDP, l'échange d'émissions ou le mécanisme compensatoire sont très intéressants lorsqu'ils s'intègrent à la matrice énergétique d'un pays, d'une région ou d'une collectivité. C'est leur but et c'est ce qu'ils feront. Il s'agit seulement qu'ils soient intégrés.

On voit des personnes investir dans de nouvelles technologies et de nouvelles installations. Je ne peux pas faire des commentaires au sujet de votre collectivité, car je n'y suis

and facts will show, that decisions are being coloured by the price of carbon to go to a cleaner type of energy. That will not happen overnight. It will take time, but it is moving in this direction.

**The Chairman:** We are constrained by time. Senator Tkachuk is the critic of the bill, and I must allow him time for a question. I have many other senators on the list, but we have to stop at 10:00 and go to other business.

**Senator Tkachuk:** Do we have other witnesses?

**The Chairman:** No.

**Senator Tkachuk:** Why not just continue on?

**The Chairman:** We have to deal with future business of the committee, which we have to do today before 10:30.

**Senator Tkachuk:** Why do we have to deal with future business today?

**The Chairman:** We have to deal with the question of what the committee will address in the remaining meetings between now and the time we can reasonably expect to rise. We have a full plate of business with which we must deal and the committee must determine what that will be before we can proceed.

**Senator Angus:** From 10:00 on, after Senator Tkachuk's question, it is business other than Bill C-288.

**The Chairman:** It includes all the bills that are before us, including Bill C-288. It is scheduling of the business of the committee, as the notice says.

Senator Tkachuk, you are the critic, so please ask a question of the witnesses and then we will have to conclude and go in camera.

**Senator Tkachuk:** I might have to ask more than one question.

**The Chairman:** There are other senators who have questions, and I have not yet asked a question. We are restrained by time. According to the notice, we must deal with future business.

**Senator Tkachuk:** We have been through this before. We have had 55 minutes of questioning, of which 15 minutes has been taken up by our side and by an independent, with a 20-minute presentation, and the rest of the time has been taken up by Liberal members.

**The Chairman:** We go strictly by the order in which members indicated they wished to ask questions.

**Senator Tkachuk:** I understand that. You knew the time period and you could have given us all an opportunity.

malheureusement jamais allé; je suis toutefois absolument convaincu, et les faits le confirmeront, que les décisions d'adopter un type d'énergie plus propre sont influencées par le prix du carbone. Cela ne se fait pas du jour au lendemain. Cela prend du temps, mais on s'oriente dans la bonne direction.

**Le président :** Nous sommes pressés par le temps. Le sénateur Tkachuk est le critique du projet de loi, et je dois lui accorder le temps nécessaire pour une question. J'ai de nombreux autres sénateurs sur la liste, mais nous devons arrêter à 10 heures et passer à d'autres affaires.

**Le sénateur Tkachuk :** Y a-t-il d'autres témoins?

**Le président :** Non.

**Le sénateur Tkachuk :** Pourquoi ne pas simplement continuer, dans ce cas?

**Le président :** Nous devons examiner les travaux futurs du comité avant 10 h 30.

**Le sénateur Tkachuk :** Pourquoi devons-nous examiner les travaux futurs du comité aujourd'hui?

**Le président :** Nous devons régler la question de ce que le comité examinera au cours des séances qui restent d'ici au jour où l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que les chambres soient ajournées. Nous avons de nombreuses questions à régler et le comité doit déterminer la nature des travaux futurs avant que nous puissions continuer.

**Le sénateur Angus :** À partir de 10 heures, après l'intervention du sénateur Tkachuk, nous discuterons d'autres questions que le projet de loi C-288.

**Le président :** Cela inclut tous les projets de loi dont nous avons été saisis, y compris le projet de loi C-288. Il s'agit, comme l'indique l'avis de convocation, d'établir le calendrier des travaux du comité.

Sénateur Tkachuk, vous êtes le critique et, par conséquent, veuillez poser une question aux témoins, puis nous devons conclure et siéger à huis clos.

**Le sénateur Tkachuk :** Il est possible que j'aie plus d'une question à poser.

**Le président :** D'autres sénateurs ont également des questions à poser et je n'en ai pas encore posé moi-même. Nous ne disposons plus que d'un temps limité. D'après l'avis, nous devons nous occuper des travaux futurs.

**Le sénateur Tkachuk :** Nous en avons déjà discuté. Nous avons eu 55 minutes de questions, dont 15 minutes par des membres de notre côté et par un indépendant, et un exposé de 20 minutes, puis le reste du temps consacré aux questions posées par les libéraux.

**Le président :** Nous suivons rigoureusement l'ordre dans lequel les membres ont signalé qu'ils souhaitaient poser des questions.

**Le sénateur Tkachuk :** Je le sais. Vous saviez de quelle période de temps vous disposiez et vous auriez pu nous donner à tous une occasion de poser des questions.

**The Chairman:** The last time I did that and constrained the time that members were allowed to ask questions, I received criticism by members, so I decided not to do it. At the beginning of this meeting, I admonished senators that we would be in camera at 10:00 to deal with business of the committee. I leave it to senators to edit themselves. If you wish to do so, we will undertake to make a regulation to that effect.

Senator Tkachuk, you have the floor. We must proceed quickly.

**Senator Tkachuk:** I want to examine the trading system itself. Is the trading system in Europe internally within the EU or is it international in scope? Is there a separate trading system for countries or do the countries make separate deals? If an EU country was looking for credits from Russia or China or wherever, do they buy through a trading system? How exactly does that operate?

**Mr. Marcu:** I fully regret that perhaps the early hour this morning did not allow me to have used the best judgment, having left out an interesting slide. There are indeed two levels of compliance. One is sovereign compliance. Nations have obligations under the Kyoto Protocol, and that trade takes place under Article 17. Nations are assigned AAUs, Assigned Amount Units. If Germany is under its cap, it can sell to Canada, and if Russia is under its cap, it can sell to Germany. It is a sovereign decision as to whether countries buy from each other or not. The system itself is set under the Kyoto Protocol.

Nations can also buy CERs, CDM credits created under the CDM offset mechanism, in countries that do not have caps, developing countries, essentially. If the U.K. wants to buy credits produced in South Africa project by project, they can do so. At the end of the Kyoto Protocol, they can apply those to their totals.

**Senator Tkachuk:** What do they buy? Are they buying the total amount of credits available from, say, South Africa or Russia, or are they buying a particular credit, either an investment or something that has been created to be sold in the marketplace by some enterprising company?

**Mr. Marcu:** Developing countries can only provide credits produced project by project.

**Senator Tkachuk:** Give me an example.

**Mr. Marcu:** If, for example, you cover landfill that was emitting methane and you capture that methane and run it through a power plant, then you reduce the amount of methane going into the atmosphere and transforming to CO<sub>2</sub>. As such, you reduce the amount of greenhouse gases because you have done

**Le président :** La dernière fois que je l'ai fait et que j'ai limité le temps qui était accordé aux membres pour poser des questions, j'ai été critiqué par certains d'entre vous; j'ai donc décidé de ne pas le faire. Au début de cette séance, j'ai prévenu les sénateurs que nous siégerions à huis clos à 10 heures pour examiner les travaux du comité. Je laisse aux sénateurs la responsabilité de surveiller la durée de leurs interventions. Si vous le voulez, nous préparerons un règlement à cet effet.

Sénateur Tkachuk, vous avez la parole. Nous devons faire vite.

**Le sénateur Tkachuk :** Je voudrais examiner le système d'échange comme tel. Le système européen d'échange est-il interne et ne s'applique-t-il qu'à l'intérieur de l'Union européenne, ou s'agit-il d'un système de portée internationale? Le système d'échange est-il spécifique pour chaque pays et les pays eux-mêmes concluent-ils des marchés distincts? Si un pays de l'Union européenne cherche des crédits de Russie ou de Chine ou d'un autre pays, les achète-t-il par le biais d'un système d'échange? Comment cela fonctionne-t-il au juste?

**M. Marcu :** Je regrette beaucoup que l'heure matinale ne m'ait pas permis d'exercer au mieux ma faculté de jugement et d'avoir omis une diapositive intéressante. Il y a deux niveaux de conformité. L'un est la conformité souveraine. Les pays ont certaines obligations dans le contexte du Protocole de Kyoto et ces échanges se déroulent en vertu de l'article 17. On attribue aux divers pays des unités de quantité attribuée, ou UQA. Si l'Allemagne arrive à un niveau d'émissions inférieur à son plafond, elle peut vendre au Canada, et si la Russie arrive à un niveau inférieur à son plafond, elle peut vendre à l'Allemagne. La décision que prennent les pays de s'acheter mutuellement des droits d'émission est une décision souveraine. Le système comme tel est établi dans le contexte du Protocole de Kyoto.

Les nations peuvent également acheter des réductions d'émissions certifiées, des crédits du MDP en vertu du mécanisme compensatoire du MDP, dans des pays qui ne sont pas soumis à un plafond, c'est-à-dire généralement des pays en développement. Si le Royaume-Uni veut acheter des crédits produits en Afrique du Sud, projet par projet, il peut le faire. À l'échéance du Protocole de Kyoto, il pourra les appliquer à ses totaux.

**Le sénateur Tkachuk :** Qu'achètent-ils? Achètent-ils la quantité totale de crédits disponibles de l'Afrique du Sud ou de la Russie par exemple, ou achètent-ils un crédit spécifique, un investissement ou quelque chose qui a été créé pour être vendu sur le marché par une société entrepreneuriale?

**M. Marcu :** Les pays en développement ne peuvent fournir que des crédits produits projet par projet.

**Le sénateur Tkachuk :** Pourriez-vous citer un exemple?

**M. Marcu :** Si vous recouvrez par exemple une décharge qui émettait du méthane et que vous captez ce méthane et l'utilisez dans votre centrale, vous réduisez la quantité de méthane libérée dans l'atmosphère se transformant en CO<sub>2</sub>. Vous réduisez par conséquent la quantité de gaz à effet de serre par la mise en place

this particular project. Then the U.K. can buy the credits and use them as part of the total amount of paper they hand in to the UN at the end of the Kyoto Protocol.

**Senator Tkachuk:** Who initiates that? Is it because the country finds out about this particular piece of land that is emitting methane, or is it because someone else has done this and is using it for energy and, therefore, has credits to sell in the marketplace?

**Mr. Marcu:** I have not heard of many projects that are initiated by countries. For example, worldwide, landfills are usually owned by municipalities. If you are a project developer, you will go to the municipality and say: We will cover your landfill, put the pipes in the ground, capture the methane, run it into a power plant, et cetera. We will hire a verifier and produce a project document. We will run it through the regulatory system of the UN. The verifier will verify emissions reductions every year. The amounts of emissions reductions that are verified every year are then available for sale. Who will buy that? It might be the Government of Canada or Germany, or whichever country wishes to buy it.

**Senator Tkachuk:** Where does that piece of paper go?

**Mr. Marcu:** It is an electronic piece of paper that is submitted when the emission reduction is verified and approved by the regulatory board of the UN. It goes into a registry and is transmitted to the national registry of that country.

**Senator Tkachuk:** Besides that, the companies themselves are buying and selling amongst themselves on an exchange, much like the TSX?

**Mr. Marcu:** No.

**Senator Tkachuk:** How does that work? How does Shell buy credits in the EU?

**The Chairman:** Unfortunately, this has to be the last question.

**Senator Tkachuk:** Mr. Chairman, this particular witness has been interesting. The buying and selling of emission credits is a big part of this bill. Why would we not want to learn about this?

**The Chairman:** I think we are interested in learning about this, but this must be the last question. The witness is asked to answer the question, and the meeting will then go in camera.

**Senator Carney:** I am asking for the compliance of my colleagues. As former federal Minister of Energy, I have an issue to raise that has not, as I understand it, been raised.

**The Chairman:** I will explain again, members, that in this room, the meeting of the Social Affairs Committee begins at 10:45. It is now 10:10. We have less than 20 minutes now. We only have 15 minutes, because we have to clear the room in order to deal with the procedural matters with which this committee has to deal

de ce projet. Dès lors, le Royaume-Uni peut acheter les crédits ainsi générés et les utiliser dans le cadre de la quantité totale de documents qu'il remet aux Nations Unies à l'échéance du Protocole de Kyoto.

**Le sénateur Tkachuk :** Qui déclenche le processus? Est-ce parce que le pays concerné découvre que ce terrain émet du méthane ou parce que quelqu'un d'autre a mis ce projet en place et utilise le méthane pour la production d'énergie et a, par conséquent, des crédits à vendre sur le marché?

**M. Marcu :** Je n'ai pas entendu parler de nombreux projets qui ont été amorcés par certains pays. Par exemple, à l'échelle mondiale, les décharges sont généralement la propriété des municipalités. Si vous êtes un promoteur immobilier, vous proposez à la municipalité de recouvrir sa décharge, d'installer des canalisations dans le sol, de capter le méthane, de l'utiliser dans une centrale, et cetera. Nous engagerons un vérificateur et produirons un document de projet. Nous le soumettrons au système réglementaire des Nations Unies. Le vérificateur vérifiera les réductions d'émissions chaque année. Les unités de réduction d'émissions qui sont vérifiées chaque année peuvent ensuite être mises en vente. Qui les achètera? Ce pourrait être le gouvernement du Canada ou l'Allemagne, ou n'importe quel autre pays.

**Le sénateur Tkachuk :** Où va ce document?

**M. Marcu :** Il s'agit d'un document électronique qui est présenté lorsque la réduction d'émissions est vérifiée et approuvée par l'organisme de réglementation de l'ONU. Ce document est placé dans un registre et est transmis au registre national du pays concerné.

**Le sénateur Tkachuk :** En outre, les compagnies comme telles s'achètent et se vendent des crédits dans une bourse qui ressemble beaucoup au TSX. Est-ce bien cela?

**M. Marcu :** Non.

**Le sénateur Tkachuk :** Comment cela fonctionne-t-il? Comment la société Shell achète-t-elle des crédits en Union européenne?

**Le président :** Ce doit être malheureusement la dernière question.

**Le sénateur Tkachuk :** Monsieur le président, ce témoin est intéressant. L'achat et la vente de crédits d'émissions est un volet important de ce projet de loi. Pourquoi ne voudrions-nous pas en savoir davantage à ce sujet?

**Le président :** Nous sommes intéressés à apprendre à ce sujet, mais ce doit être la dernière question. On demande au témoin de répondre à la question, puis la séance se poursuivra à huis clos.

**Le sénateur Carney :** Je demande l'accord de mes collègues. À titre d'ancienne ministre fédérale de l'Énergie, j'ai une question à poser qui ne l'a pas encore été, si je ne me trompe.

**Le président :** Chers collègues, j'explique de nouveau que la séance du Comité permanent des affaires sociales débutera à 10 h 45, dans cette pièce. Il est 10 h 10. Il nous reste moins de 20 minutes. Il ne nous reste en fait plus que 15 minutes, car nous devons vider la salle pour examiner les questions de procédure que

between now and the time the Senate begins. That is what the notice said, and that is what we will do. This is the last answer to the question.

Mr. Marcu, you have the floor.

**Senator Carney:** You said there would be one more question.

**The Chairman:** No. I said that this is the last answer to the last question. I said that would be the last question.

Mr. Marcu, you have the floor to answer that question, which we ask you to do, please.

**Mr. Marcu:** Going back to the level of sovereign compliance, you can buy AAUs from other countries that have been allocated or you can buy credits — CERS — and meet your reduction requirement. Jurisdictions such as the EU have decided that they will assign the burden of meeting Kyoto compliance to different sectors.

Part of that burden of reduction is being put on four sectors. Those four sectors have 14,000 installations covered by caps. Each sector is allocated a certain cap. If they emit above that cap, they can meet the obligation either by buying from another company that has emitted less or they can go into the CDM market and purchase credits. They cannot buy sovereign credits, AAUs, from other countries. That is why I said that Shell U.K. or Shell Netherlands, or Shell Canada, for that matter, cannot possibly buy AAUs from Russia. They cannot legally do that under the Kyoto Protocol.

**The Chairman:** Mr. Marcu and Mr. Carter, there are other questions that senators wish to ask. As we have done with other witnesses, who have appeared before us when we have run out of time, I will ask if you can provide answers to written questions from other senators who wish to ask questions. Would you undertake to answer such questions for us?

**Mr. Marcu:** I would be very pleased to do so. I am in Canada as much as I can be. Mr. Carter is also available here in Ottawa, not far from here, if there is a need for that. To answer questions in writing would be a pleasure, and I am here in Ottawa relatively often.

**Senator Tkachuk:** Maybe we could call Mr. Carter and the gentlemen from Toronto back as well, could we not?

**The Chairman:** As we have with the last three groups of witnesses, we will invite questions from senators in writing. The last three groups of witnesses have been sent questions in writing, and we are expecting their answers soon. In fact, we have some of them now.

**Senator Carney:** I want the record to show that I am not allowed to ask my question.

**The Chairman:** That is correct.

le comité doit régler d'ici à l'heure à laquelle débute la séance du Sénat. C'est ce qu'indique l'avis de convocation et c'est ce que nous ferons. Passons maintenant à la dernière réponse.

Monsieur Marcu, vous avez la parole.

**Le sénateur Carney :** Vous aviez dit que vous autoriseriez une autre question.

**Le président :** Non. J'ai dit que c'était la dernière réponse à la dernière question. J'ai dit que ce serait la dernière question.

Monsieur Marcu, vous avez la parole pour répondre à cette question, ce que nous vous demandons de faire.

**M. Marcu :** Pour en revenir au niveau de conformité souveraine, vous pouvez acheter les unités de quantité attribuée à d'autres pays auxquelles elles ont été attribuées ou vous pouvez acheter des crédits — des CER — et vous conformer à la réduction qui vous était imposée. Des pays comme ceux de l'Union européenne ont décidé de répartir le fardeau de la conformité aux objectifs de Kyoto entre différents secteurs.

Une partie du fardeau de la réduction est imposée à quatre secteurs. Ces quatre secteurs ont 14 000 installations assujetties à des plafonds. Un certain plafond est attribué à chaque secteur. Si ses émissions sont supérieures à ce plafond, il peut remplir ses obligations en achetant des crédits à une autre entreprise dont les émissions sont inférieures au plafond ou aller acheter des crédits sur le marché du MDP. Il peut également acheter des crédits souverains, des unités de quantité attribuée, à d'autres pays. C'est pourquoi j'ai expliqué que Shell Royaume-Uni ou Shell Pays-Bas ou Shell Canada, plus précisément, ne peut pas acheter d'unités à la Russie. Elle ne peut pas le faire légalement dans le contexte du Protocole de Kyoto.

**Le président :** Messieurs, il y a d'autres questions que les sénateurs aimeraient vous poser. Comme nous l'avons fait pour les autres témoins lorsque nous sommes tombés à court de temps, je vous demanderai si vous pourrez répondre aux questions que d'autres sénateurs qui le souhaitent pourraient vous faire parvenir par écrit. Vous engageriez-vous à répondre à ces questions?

**M. Marcu :** Avec grand plaisir. Je suis au Canada le plus souvent possible. M. Carter est également disponible ici, à Ottawa, pas très loin d'ici, si vous avez besoin de lui. C'est avec joie que nous répondrons aux questions qu'on nous fera parvenir par écrit. Je suis assez souvent à Ottawa.

**Le sénateur Tkachuk :** Nous pourrions peut-être appeler M. Carter et les personnes de Toronto également, n'est-ce pas?

**Le président :** Comme pour les trois derniers groupes de témoins, nous invitons les sénateurs à faire parvenir leurs questions par écrit. Nous avons envoyé des questions par écrit à ces trois derniers groupes et nous attendons leurs réponses sous peu. En fait, nous en avons déjà reçues.

**Le sénateur Carney :** Je voudrais qu'il soit indiqué officiellement au compte rendu que je n'ai pas été autorisée à poser ma question.

**Le président :** C'est exact.



**Senator Tkachuk:** I challenge the chair. I think that you should allow Senator Carney, a privy counsellor, to ask questions.

**The Chairman:** I am in the hands of the committee.

**Senator Kenny:** I move the adjournment of this meeting. That is not debatable.

**The Chairman:** That is what we are supposed to do anyway, according to the notice. I will say, for reasons which I have clearly explained, that this part of the meeting is over now.

**Senator Carney:** The meeting is adjourned.

**Senator Tkachuk:** The meeting is adjourned, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is, and we are going in camera now —

**Senator Carney:** No, we are not. The meeting is adjourned.

**Senator Tkachuk:** You adjourned the meeting.

**Senator Kenny:** There has been no vote.

**Senator Tkachuk:** He declared it adjourned.

**The Chairman:** We are going with the notice, according to the meeting.

**Senator Tkachuk:** Mr. Chairman, you declared this meeting as adjourned, and this meeting is adjourned.

**The Chairman:** I said the public part of the meeting was over and we are going in camera.

**Senator Carney:** He said the meeting was adjourned. It is not debatable.

**The Chairman:** I did not call a vote on the motion. I said that the public part of the meeting was over and we are now going in camera to deal with the procedural matters.

**Senator Carney:** You cannot do that.

**The Chairman:** That is what I said, and that is what we are doing. Clear the room.

The committee continued in camera.

**Le sénateur Tkachuk :** Je m'interpose. Je pense que le président devrait permettre au sénateur Carney, qui est membre du Conseil privé, de poser des questions.

**Le président :** Je m'en remets au comité.

**Le sénateur Kenny :** Je propose l'ajournement de cette séance. Ce n'est pas discutable.

**Le président :** C'est ce que nous sommes de toute façon censés faire, d'après l'avis de convocation. J'annonce que, pour les raisons que j'ai clairement exposées, cette partie de la séance est terminée.

**Le sénateur Carney :** La séance est levée.

**Le sénateur Tkachuk :** La séance est levée, monsieur le président.

**Le président :** Elle l'est et nous la poursuivons maintenant à huis clos...

**Le sénateur Carney :** Non. La séance est levée.

**Le sénateur Tkachuk :** Vous avez levé la séance.

**Le sénateur Kenny :** Il n'y a pas eu de mise aux voix.

**Le sénateur Tkachuk :** Il a déclaré que la séance était levée.

**Le président :** Nous suivons l'avis de convocation.

**Le sénateur Tkachuk :** Monsieur le président, vous avez déclaré que la séance était levée, et la séance est donc levée.

**Le président :** J'ai dit que la partie publique de la séance était terminée et que nous la poursuivions à huis clos.

**Le sénateur Carney :** Le président a dit que la séance était levée. Ce n'est pas discutable.

**Le président :** Je n'ai pas mis la motion aux voix. J'ai dit que la partie publique de la séance était terminée et que nous allions maintenant siéger à huis clos pour examiner les questions de procédure.

**Le sénateur Carney :** Vous ne pouvez pas faire ça.

**Le président :** C'est ce que j'ai dit et c'est ce que nous ferons. J'aimerais maintenant qu'on quitte la pièce.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESSES

**Tuesday, May 8, 2007**

*As individuals:*

Lynda Collins, Assistant Professor, University of Ottawa;  
James R. Hurley.

**Thursday, May 10, 2007**

*International Emissions Trading Association:*

Andrei Marcu, Executive Director;  
Ian Carter, Policy Co-ordinator, North America.

TÉMOINS

**Le mardi 8 mai 2007**

*À titre personnel :*

Lynda Collins, professeure adjointe, Université d'Ottawa;  
James R. Hurley.

**Le jeudi 10 mai 2007**

*Association internationale pour l'échange de droits d'émission :*

Andrei Marcu, directeur exécutif;  
Ian Carter, coordonnateur des politiques, Amérique du Nord.