

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 24, 2024

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 11:30 a.m. [ET], to study Bill C-282, An Act to amend the Department of Foreign Affairs, Trade and Development Act (supply management).

Senator Peter M. Boehm (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Good evening, honourable senators. My name is Peter Boehm, I am a senator from Ontario and the chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

I would now invite the members of the committee participating in today's meeting to introduce themselves, starting on my left.

Senator Gold: Good morning. Marc Gold, Quebec.

Senator Gerba: Good morning. Amina Gerba, Quebec.

[*English*]

Senator Al Zaibak: Good morning. Mohammad Al Zaibak, Ontario.

Senator Ravalia: Good morning. Mohamed Ravalia, Newfoundland and Labrador.

Senator MacDonald: Michael MacDonald, Cape Breton, Nova Scotia.

Senator Harder: Peter Harder, Ontario.

Senator Boniface: Gwen Boniface, Ontario.

Senator Woo: Yuen Pau Woo, British Columbia.

Senator Coyle: Mary Coyle, Antigonish, Nova Scotia.

[*Translation*]

Senator Verner: Josée Verner, Quebec.

[*English*]

The Chair: Welcome, senators, and welcome to all who may be watching us across the country on SenParlVU.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 24 octobre 2024

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi C-282, Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (gestion de l'offre).

Le sénateur Peter M. Boehm (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Bonsoir, honorables sénateurs. Je m'appelle Peter Boehm, je suis un sénateur de l'Ontario et je suis président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

J'inviterais maintenant les membres du comité présents aujourd'hui à se présenter, en commençant par ma gauche.

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

La sénatrice Gerba : Bonjour. Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Al Zaibak : Bonjour. Mohammad Al Zaibak, de l'Ontario.

Le sénateur Ravalia : Bonjour. Mohamed Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador.

Le sénateur MacDonald : Michael MacDonald, du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Harder : Peter Harder, de l'Ontario.

La sénatrice Boniface : Gwen Boniface, de l'Ontario.

Le sénateur Woo : Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

La sénatrice Verner : Josée Verner, du Québec.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue aux sénateurs. Bienvenue à tous les gens au pays qui nous regardent sur SenParlVU.

Colleagues, today we continue our study of Bill C-282, An Act to amend the Department of Foreign Affairs, Trade and Development Act (supply management).

[*Translation*]

We welcome, via video conference, Patrick Taillon, Professor and Co-Director, Centre for Constitutional and Administrative Law Studies, Laval University, and Philippe Lagassé, Associate Professor and Barton Chair, School of International Affairs, Carleton University.

[*English*]

Thank you both for being with us today. Before we hear your opening remarks and proceed to questions and answers, I would ask everyone present to please mute notifications on your devices. We're now ready to hear your opening remarks.

[*Translation*]

Professor Taillon, you have the floor.

Patrick Taillon, Professor and Co-Director, Centre for Constitutional and Administrative Law Studies, Laval University, as an individual: Good morning. First of all, I'd like to thank the members of the committee for this invitation.

I'll be brief, as my message is quite simple and clear. I'm not a specialist in supply management, but as a constitutional lawyer, I believe that it is legally possible to increase Parliament's role in these matters and to provide a slightly better framework for the executive's room for manoeuvre.

The heart of my message is that here, the law must not be used as a false pretext. It's one thing to be for or against supply management, but we mustn't hide behind legal pretexts.

The Chair: Professor Taillon, excuse me. We are currently experiencing technical difficulties.

Professor Taillon, you may continue your presentation.

Mr. Taillon: I'd like to focus my message elsewhere than on the substance of the issue, which is being for or against supply management systems, because I'm not a supply management specialist. I'm more interested in the legal mechanics.

Is it possible to tighten the executive's room for manoeuvre in this area? Is it possible to add a little more parliamentarism? I think so.

Chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-282, Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (gestion de l'offre).

[*Français*]

Nous accueillons, par vidéoconférence, Patrick Taillon, professeur et codirecteur, Centre d'études en droit administratif et constitutionnel, Université Laval, et Philippe Lagassé, professeur adjoint et titulaire de la Chaire Barton, École d'études internationales, Université Carleton.

[*Traduction*]

Je vous remercie tous les deux de votre présence. Avant que nous écoutions vos déclarations préliminaires et que nous vous posions des questions, je demanderais à toutes les personnes présentes de bien vouloir mettre en sourdine les notifications sur leurs appareils. Nous sommes maintenant prêts à entendre vos déclarations préliminaires.

[*Français*]

Professeur Taillon, vous avez la parole.

Patrick Taillon, professeur et codirecteur, Centre d'études en droit administratif et constitutionnel, Université Laval, à titre personnel : Bonjour. D'abord, je remercie les membres du comité de cette invitation.

Je serai bref, car mon message est assez simple et clair. Je ne suis pas un spécialiste de la gestion de l'offre, mais comme juriste en droit constitutionnel, je crois qu'il est juridiquement possible d'accroître le rôle du Parlement sur ces questions et d'encadrer un peu mieux la marge de manoeuvre de l'exécutif.

Le cœur de mon message, c'est qu'ici, le droit ne doit pas servir de faux prétexte. Être pour ou contre la gestion de l'offre, c'est une chose, mais il ne faut pas se réfugier derrière des prétextes juridiques.

Le président : Professeur Taillon, excusez-moi. Nous éprouvons présentement des difficultés techniques.

Professeur Taillon, vous pouvez poursuivre votre présentation.

M. Taillon : Je voudrais concentrer mon message ailleurs que sur le fond de la question, soit le fait d'être pour ou contre les systèmes de gestion de l'offre, car je ne suis pas un spécialiste de la gestion de l'offre. Je m'intéresse davantage à la mécanique juridique.

Est-ce qu'il est possible de resserrer la marge de manoeuvre de l'exécutif en cette matière? Est-ce qu'il est possible d'ajouter un peu plus de parlementarisme? Je crois que oui.

Above all, the heart of my message is that the law must not be used here as a false pretext. Whether you're for or against supply management, that's one thing, but in my opinion, it would be a mistake to claim that the bill doesn't work because it requires executive consent, given that some might claim that this bill significantly modifies, limits or seeks to limit the Crown's prerogative to negotiate foreign affairs treaties.

On this, I want to be very clear. The Supreme Court and the decisions of the House of Commons clearly point in one direction. Section 10 of the Foreign Affairs Act sets out a statutory power, not to be confused with the prerogative, which continues to exist. When we frame the powers of section 10, we are dealing with a statutory power; we are not dealing with the prerogative. This is why, in my opinion, Royal Assent is not required.

The second message I want to share is that once we make this observation, we should neither overestimate nor underestimate the effects of the bill. Since we are only limiting the statutory powers set out in section 10, we can use language prohibiting the negotiation of a treaty.

What we have here instead is a mechanism designed to complicate the life of the executive to force it to act with its visor raised, to introduce transparency, democracy and parliamentarism should it ever wish to question supply management. The bill also aims to give the executive the ability, in future negotiations, to tell other governments that we can't compromise on supply management because in Canada, there's a law that makes life difficult and it's better to make other compromises.

For all these reasons, we need to understand the mechanism before us and neither underestimate nor overestimate the effects of the law. What's more, this mechanism should be seen as an additional tool to protect certain interests, without necessarily making the issue of supply management irreversible.

That is the heart of my message, to a degree; you don't need Royal Assent, and at the same time, you need to make an accurate reading of what you can and can't do with the bill before you.

The Chair: Thank you very much. You now have the floor, Professor Lagassé.

Philippe Lagassé, Associate Professor and Barton Chair, School of International Affairs, Carleton University, as an individual: Thank you for the opportunity to appear before you to discuss the bill.

Surtout, le cœur de mon message, c'est que le droit ne doit pas servir ici de faux prétexte. Que l'on soit pour ou contre la gestion de l'offre, c'est une chose, mais selon moi, ce serait un erreur de prétendre que le projet de loi ne fonctionne pas parce qu'il faudrait un consentement de l'exécutif, étant donné que certains pourraient prétendre que ce projet de loi modifie, limite ou cherche à limiter considérablement la prérogative de la Couronne en matière de négociations dans les traités relatifs aux affaires étrangères.

Là-dessus, je veux être très clair. La Cour suprême et les décisions de la Chambre des communes pointent clairement dans une direction. L'article 10 de la Loi sur les affaires étrangères est un pouvoir statutaire qu'il ne faut pas confondre avec la prérogative qui, elle, continue d'exister. Lorsqu'on encadre les pouvoirs de l'article 10, on touche à un pouvoir statutaire; on ne touche pas à la prérogative. C'est pour cette raison, selon moi, que le consentement royal n'est pas requis.

Le deuxième message que je veux partager, c'est qu'une fois qu'on fait ce constat, il ne faut ni surestimer ni sous-estimer les effets du projet de loi. Puisqu'on ne limite que les pouvoirs statutaires prévus par la loi à l'article 10, on peut utiliser le langage de l'interdiction de négocier un traité.

On est plutôt en présence d'un mécanisme qui vise à compliquer la vie de l'exécutif pour le forcer à agir à visière levée, à introduire de la transparence, de la démocratie et du parlementarisme si jamais il souhaite remettre en question la gestion de l'offre. Le projet de loi vise aussi à donner à l'exécutif une capacité, dans d'éventuelles négociations, de dire aux autres gouvernements que nous ne pouvons pas faire de compromis sur la gestion de l'offre parce qu'au Canada, il existe une loi qui complique la vie et qu'il vaut mieux faire d'autres compromis.

C'est pour toutes ces raisons qu'il faut bien comprendre le mécanisme qui est devant nous et qu'il ne faut ni sous-estimer les effets de la loi ni les surestimer. De plus, il faut voir dans ce mécanisme un outil supplémentaire qui permet de protéger certains intérêts, sans nécessairement rendre la question de la gestion de l'offre irréversible.

Voilà un peu le cœur de mon message; on n'a pas besoin de consentement royal, et en même temps, il faut faire une lecture juste de ce qu'il est possible de faire et de ce qu'on ne peut pas faire avec le projet de loi qui est devant nous.

Le président : Merci beaucoup. La parole est maintenant à vous, professeur Lagassé.

Philippe Lagassé, professeur adjoint et titulaire de la Chaire Barton, École d'études internationales, Université Carleton, à titre personnel : Je vous remercie de m'offrir l'occasion de comparaître devant vous pour discuter du projet de loi.

Today, my goal is to highlight two problems with the bill, and propose a recommendation.

[*English*]

The first problem with the bill is that it fails to bind the Crown. This oversight may mean that the bill fails to achieve what it sets out to do: limit the executive's exercise of the Royal Prerogative for foreign affairs as it relates to supply management. This is not a question of Crown consent. This is a question of section 17 of the Interpretation Act which states that acts of Parliament do not necessarily bind the Crown or affect its prerogatives absent express words to that effect. Bill C-282 does not contain language that expressly binds the Crown, which raises doubts about its effects on the prerogative.

[*Translation*]

While legislation can also bind the Crown by necessary implication, the bill does not appear to meet the criteria established by the Supreme Court of Canada.

Conversely, if one assumes the bill is binding on the Crown, the proposed legislation undermines the separation of powers in Canada.

[*English*]

As the Supreme Court found in *Khadr*, it is:

... the constitutional responsibility of the executive to make decisions on matters of foreign affairs in the context of complex and ever-changing circumstances, taking into account Canada's broader national interests.

If it does, indeed, bind the Crown, Bill C-282 represents a significant intrusion on the executive's ability to conduct foreign affairs with dignity and efficiency. This reinforces the importance of having Bill C-282 bind the Crown with express words. If Parliament truly wishes to hamper Canadian diplomacy and trade negotiations, it should say so explicitly. Parliament has that ability. If that is what it actually intends to do, it can easily express itself clearly.

[*Translation*]

In light of these considerations, I recommend that the Senate refer the bill back to the House of Commons so that it can determine whether the bill should bind the Crown, and what this would mean for the conduct of foreign affairs. Thank you.

Aujourd'hui, mon objectif est de mettre en évidence deux problèmes liés au projet de loi et de proposer une recommandation.

[*Traduction*]

Le premier problème du projet de loi est qu'il ne lie pas la Couronne. Cette omission peut signifier que le projet de loi n'atteint pas son objectif : limiter l'exercice par l'exécutif de la prérogative royale en matière d'affaires étrangères en ce qui concerne la gestion de l'offre. Il ne s'agit pas d'une question de consentement de la Couronne. Il s'agit de l'article 17 de la Loi d'interprétation, qui stipule que les lois du Parlement ne lient pas nécessairement la Couronne et n'ont pas d'effet sur ses prérogatives en l'absence de dispositions expresses à cet effet. Le projet de loi C-282 ne contient pas de disposition liant expressément la Couronne, ce qui soulève des doutes quant à ses effets sur la prérogative.

[*Français*]

Bien qu'une loi puisse également lier la Couronne par l'implication nécessaire, le projet de loi ne semble pas répondre aux critères établis par la Cour suprême du Canada.

Inversement, à supposer que le projet de loi soit contraignant pour la Couronne, la législation proposée nuit à la séparation des pouvoirs au Canada.

[*Traduction*]

Comme la Cour suprême l'a constaté dans l'affaire *Khadr* :

[...] il est de la « responsabilité constitutionnelle de l'exécutif de prendre des décisions concernant les affaires étrangères dans le contexte de circonstances complexes et en fluctuation constante, en tenant compte des intérêts nationaux plus larges du Canada.

S'il lie effectivement la Couronne, le projet de loi C-282 constitue une intrusion non négligeable dans la capacité de l'exécutif à mener les affaires étrangères avec dignité et efficacité. Cela renforce l'importance de lier la Couronne par des mots explicites dans le projet de loi C-282. Si le Parlement souhaite réellement entraver la diplomatie et les négociations commerciales du Canada, il doit le dire explicitement. Le Parlement a cette capacité. Si c'est ce qu'il a l'intention de faire, il peut facilement l'exprimer clairement.

[*Français*]

À la lumière de ces considérations, je recommande que le Sénat renvoie le projet de loi à la Chambre des communes afin qu'elle puisse déterminer si le projet de loi devrait lier la Couronne et ce que cela signifierait pour la conduite des affaires étrangères. Je vous remercie.

[English]

The Chair: Thank you very much.

I would like to note that Senator Marty Deacon of Ontario has joined the committee.

Colleagues, as per usual, you have four minutes each. Please keep your intervention concise and your question short. That will allow our two witnesses to provide a maximum response.

Senator MacDonald: Thank you to these very good witnesses.

Bill C-282 appears to limit Canada's flexibility in trade negotiations by protecting supply-managed sectors. From a constitutional perspective, what are the potential legal or federalism-related challenges that could arise from restricting the federal government's trade power in this way? Either one of you may certainly respond to it.

Mr. Lagassé: This is a key point that needs to be raised with respect to both the legal and the federalism questions. Trade agreements are linked to enabling legislation, and that permits the federal Parliament and the provinces to consider what is being brought before them. The treaty prerogative does not normally allow the executive to impose limitations or changes to supply management of its own accord. It will typically need to have enabling legislation and provincial buy-in to do so.

I think that gets to the core of the issue here: Parliament, through this bill, is supposedly attempting to not even give the executive the ability to propose a full package. It's attempting to limit the executive's ability to even weigh different alternatives for Parliament's and the provinces' consideration.

My key point of caution here is this: The legislatures already have the ability to express themselves on this question when it comes before them. It strikes me as excessive, and it impinges upon the executive's constitutional role, to prevent the executive from doing so prior to Parliament and the provinces being asked to consider the enabling legislation that is relevant.

[Translation]

Mr. Taillon: I think that on the question of federalism, in fact for all questions relating to negotiations, we have to distinguish between what happens upstream and downstream of negotiations.

Before negotiations, the legal stakes for the provinces are secondary, but we know that after the negotiations, if there are changes that affect them, their implementing legislation is

[Traduction]

Le président : Merci beaucoup.

Je voudrais signaler que la sénatrice Marty Deacon, de l'Ontario, s'est jointe à nous.

Chers collègues, comme d'habitude, vous disposez de quatre minutes chacun. Veuillez faire en sorte que votre intervention soit concise et que vos questions soient brèves. Nos deux témoins pourront ainsi fournir une réponse complète.

Le sénateur MacDonald : Merci aux très bons témoins.

En protégeant les secteurs soumis à la gestion de l'offre, le projet de loi C-282 semble limiter la marge de manœuvre dont dispose le Canada dans le cadre de négociations commerciales. D'un point de vue constitutionnel, quels sont les problèmes d'ordre juridique ou liés au fédéralisme qui pourraient découler d'une telle restriction du pouvoir du gouvernement fédéral en matière de commerce? L'un ou l'autre d'entre vous peut certainement répondre à la question.

M. Lagassé : Il s'agit d'un point fondamental à soulever quant aux questions juridiques et au fédéralisme. Les accords commerciaux sont liés à des mesures habilitantes, ce qui permet au Parlement fédéral et aux provinces d'examiner ce qu'on leur soumet. La prérogative en matière de traité ne permet pas normalement à l'exécutif d'imposer des restrictions ou des modifications à la gestion de l'offre de son propre chef. Pour ce faire, il faut généralement des mesures habilitantes et l'accord des provinces.

Je pense que nous touchons au cœur du problème ici. Par le projet de loi, le Parlement est censé tenter de ne même pas donner à l'exécutif la capacité de proposer un plan complet. Il essaie de limiter la capacité de l'exécutif à même évaluer différentes options soumises à l'examen du Parlement et des provinces.

Voici ma principale mise en garde : les législateurs ont déjà la capacité de s'exprimer sur la question lorsqu'ils en sont saisis. Il me semble excessif, et cela empiète sur le rôle constitutionnel de l'exécutif, de les empêcher de le faire avant que le Parlement et les provinces ne soient invités à examiner les mesures habilitantes pertinentes.

[Français]

M. Taillon : Je pense que sur la question du fédéralisme, en fait pour toutes les questions relatives aux négociations, il faut distinguer ce qui se passe en amont et en aval des négociations.

Avant la négociation, l'enjeu juridique des provinces est secondaire, mais on sait qu'après les négociations, s'il y a des changements qui les concernent, leur législation de mise en

indispensable. That's why, between the legal and the political, you are going to involve the provinces more and more preventively in certain negotiations, consulting them or trying to see if a consensus is possible.

This bill does nothing to change this dynamic. Under the terms of the bill, before embarking on a review of the supply management system, the executive can hardly avoid turning to Parliament. The bill, of course, does not prevent the executive from acting through its tried and true Royal Prerogative, but if it wants to exercise the powers set out in section 10, it's impossible; it will first have to amend section 10, and to do that, it will have to go back to Parliament.

All this is designed to force the government to pre-emptively announce that it's going to question this. *A contrario*, it allows the Minister of Foreign Affairs, if she is under pressure, to make last-minute compromises in a complex negotiation and justify her refusal to her partners. This gives her a weapon with which to say that there is a law that prevents her from making this concession that is demanded by foreign partners and that makes the job more complicated.

This can be done in the same way that, sometimes, our governments have arrived at international negotiations saying that they were willing to make this or that concession, but that they had to discuss it with the provinces first. For the executive, these little legal obstacles are sometimes also tools in the negotiation that enable it to stay true to its game plan.

[English]

Senator Ravalia: Thank you to both of our witnesses. We are delighted to have you here.

This bill has become politicized, and we are hearing testimony that is compelling on both sides. This is, however, a private member's bill that was passed in the House of Commons. We, as the Senate, are doing a deep dive and applying the foundation of sober second thought. Is it within the role of the Senate to, in fact, potentially defeat this bill without legal or constitutional ramifications, particularly by those who might feel adversely affected if it were to pass?

[Translation]

Mr. Taillon: The Senate's role is indeed one of sober second thought. In this respect, I do not disagree with my colleague's reading of the bill. However, introducing an amendment, as Mr. Lagassé suggested, would radicalize the bill's impact.

It is true that there is a slight discrepancy between the wording of the bill, which claims to prohibit any challenge to the supply management system, and the bill's real impact, which

œuvre est indispensable. C'est pour cela qu'entre le juridique et le politique, on va impliquer de plus en plus les provinces de manière préventive dans certaines négociations, on va les consulter ou on va essayer de voir si un consensus est possible.

Ce projet de loi ne change rien à cette dynamique. Sous l'effet du projet de loi, avant de se lancer dans une remise en question du système de gestion de l'offre, l'exécutif peut difficilement faire l'économie de se tourner vers le Parlement. Le projet de loi, évidemment, n'empêche pas l'exécutif d'agir avec sa bonne vieille prérogative royale, mais s'il veut exercer les pouvoirs stipulés à l'article 10, c'est impossible; il faudra d'abord modifier l'article 10 et pour cela, retourner devant le Parlement.

Tout cela vise à forcer le gouvernement à annoncer préventivement qu'il va remettre cela en question. *A contrario*, cela permet à la ministre des Affaires étrangères, si elle est sous pression, de faire des compromis à la dernière minute dans une négociation complexe et de justifier son refus auprès de ses partenaires. Cela lui donne une arme pour dire qu'il y a une loi qui empêche de faire cette concession qui est exigée par les partenaires étrangers et qui rend le travail plus compliqué.

Cela peut se faire au même titre que, parfois, nos gouvernements sont arrivés dans des négociations internationales en disant qu'ils voulaient bien faire telle ou telle concession, mais qu'ils devaient en discuter auparavant avec les provinces. Pour l'exécutif, ces petits obstacles juridiques sont parfois aussi des outils dans la négociation qui lui permettent de rester fidèle à son plan de match.

[Traduction]

Le sénateur Ravalia : Merci aux deux témoins. Nous sommes ravis de vous compter parmi nous.

Le projet de loi est devenu politisé et nous entendons des témoignages convaincants de part et d'autre. Il s'agit toutefois d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui a été adopté par la Chambre des communes. Au Sénat, nous procédons à un examen approfondi et nous appliquons les principes de base d'un second examen objectif. Le Sénat peut-il, en fait, rejeter le projet de loi sans répercussions juridiques ou constitutionnelles, en particulier pour ceux qui pourraient se sentir lésés si le projet de loi était adopté?

[Français]

M. Taillon : Le rôle du Sénat est effectivement de poser ce second regard attentif. À cet égard, je ne suis pas en désaccord avec mon collègue M. Lagassé sur la lecture qu'il fait du projet de loi; cependant, y apporter un amendement, comme il le propose, radicaliserait l'effet du projet de loi.

Il est vrai qu'il y a un petit écart entre le libellé du projet de loi, qui prétend interdire la remise en question de la gestion de l'offre, et l'effet réel du projet de loi, qui est plutôt un

circumscribes the executive's authority only over its statutory powers under Section 10.

Is there really any point in sending the bill back to the House of Commons for greater clarity? This gain in clarity would also lead to radicalization under the bill. Its effects would be significantly more impactful. I am not sure it's necessary to get this clarification, since the goal right now is to provide the Minister of Foreign Affairs with an asset allowing him to say that in Canada, it's difficult to negotiate any compromise on this, because we have this legislation. I think the bill, as it is currently drafted, could tighten up the rules of the game and have a strong political impact, but at the same time, it will not lead to a prohibition that would be too restrictive for the future.

[English]

Mr. Lagassé: In my view, this is a poorly drafted piece of legislation. As Professor Taillon is hinting at, it seems to exist in a grey zone between what it actually seeks to do and what it says it's doing. In effect, you have a piece of legislation that even its defenders seem to be hinting might not actually legally achieve what it says it's doing. If it were to legally try to achieve what it's doing, then that would raise the stakes.

For the Senate, this is exactly its role; it is to say, "Why should we accept a piece of legislation that may or may not do what it says it's actually doing, that is in sowing confusion, that doesn't appear properly drafted, that is a private member's bill and that is being ostensibly driven not by legal considerations at this point but political ones?" If anything, this is really where the Senate has a role to play: putting a pause on things that are highly politically contentious from a legal point of view. It is not rejecting the bill outright, and it is not necessarily preventing it from passing a second time. The Senate is able to propose amendments to either make a bill better or to ask the Commons to express itself more clearly in terms of what it actually seeks to achieve, and I think this is where I fully agree with my colleague, Professor Taillon.

[Translation]

If the House of Commons really wants to bind the Crown, it should say so. If it is instead a political issue or an attempt to impose certain limits on ministers when they negotiate, there are other ways to go about it.

I find it somewhat bizarre to use a bill to achieve political objectives.

resserrement de la marge de manœuvre de l'exécutif en ce qui concerne exclusivement ses pouvoirs statutaires sous le régime de l'article 10.

Y a-t-il vraiment lieu de retourner le projet de loi à la Chambre des communes pour être plus clair? Ce gain de clarté s'accompagne aussi d'une radicalisation des termes du projet de loi. Ses effets seraient nettement plus considérables. Je ne suis pas certain qu'il soit nécessaire d'apporter cette clarification, puisque, en ce moment, le but est de donner un atout à la ministre des Affaires étrangères pour lui permettre de dire qu'au Canada, il est difficile de négocier des compromis là-dessus, car nous avons cette loi. Je pense que le projet de loi, tel qu'il est rédigé en ce moment, permet de resserrer les règles du jeu et de produire un effet politique fort, mais en même temps de ne pas produire une interdiction qui serait trop limitative pour l'avenir.

[Traduction]

M. Lagassé : À mon avis, c'est un projet de loi mal rédigé. Comme M. Taillon le laisse entendre, il semble se situer dans une zone grise, entre son objectif et son contenu. En effet, même les défenseurs de ce texte législatif semblent indiquer qu'il pourrait ne pas permettre de réaliser sur le plan juridique ce qu'il prétend faire. S'il devait essayer de réaliser juridiquement ce qu'il fait, les enjeux s'en trouveraient alors augmentés.

Pour ce qui est du Sénat, c'est exactement là son rôle : se demander pourquoi il devrait accepter une mesure législative qui pourrait ou non faire ce qu'elle prétend faire, qui sème la confusion, qui ne semble pas bien rédigée, qui est un projet de loi d'initiative parlementaire et qui est apparemment motivée non pas par des considérations juridiques à ce stade-ci, mais par des considérations politiques. En fait, c'est à cet égard que le Sénat a un rôle à jouer : mettre en suspens des choses qui sont politiquement très litigieuses d'un point de vue juridique. Il ne s'agit pas de rejeter d'emblée le projet de loi ni d'empêcher qu'il soit adopté une seconde fois. Le Sénat est en mesure de proposer des amendements pour améliorer un projet de loi ou pour demander à la Chambre des Communes de s'exprimer plus clairement sur ses objectifs et je pense que c'est sur ce point que je suis entièrement d'accord avec mon collègue, M. Taillon.

[Français]

Si la Chambre des communes veut réellement lier la Couronne, elle devrait le dire. Si c'est plutôt une question politique ou de tenter d'imposer certaines limites sur des ministres lorsqu'ils viennent négocier, il y a d'autres façons de le faire.

Je trouve cela un peu bizarre d'utiliser un projet de loi pour atteindre des objectifs politiques.

[English]

Senator M. Deacon: I will direct my first question to Professor Lagassé. It's in regard to an article that you had entitled "Supply Managing the Prerogative?" You noted that Bill C-282 doesn't bind the Crown — and you talked about that earlier — which casts doubt upon whether it imposes binding limits on foreign affairs prerogative. You question why the drafters of the bill did not heed warnings that not explicitly binding the Crown would cause problems down the road, if binding the Crown was indeed the intent.

Today, can you share with us what kinds of problems this bill could cause, if passed, and how much difficulty the ambiguity might cause for trade negotiators, from your perspective?

Mr. Lagassé: Fundamentally, this is just a question of parliamentary intent. If Parliament actually seeks to limit the ability of the executive to negotiate, then it should do so with express words so that there is no confusion as to what exactly they are or are not able to do.

As I raised in the article, for instance, the bill seeks to amend section 10 of the Department of Foreign Affairs, Trade and Development Act, DFATD Act. We have been told by the Supreme Court in *Khadr* that section 10 doesn't actually bind the Crown; prerogative persists. In binding section 10, which deals with the Minister of Foreign Affairs, the connection with the Minister of International Trade is not entirely clear in the legislation because the powers of that minister fall under a different part of the act. Similarly, we know the Prime Minister has ultimate responsibility for foreign affairs. What is their role in negotiating? Does the act bind them?

The act simply leaves ambiguity and has a lack of clarity. When it comes to parliamentary intent or trying to provide direction to the executive when it comes to foreign affairs, Parliament should say exactly what it's actually trying to do. Otherwise, it does sow confusion. In part, I think that is what my colleague, Professor Taillon, is hinting at. It creates ambiguity.

While I understand the desire, politically, to give pause to the executive when it comes to supply management, I don't think we should be entertaining that kind of ambiguity in our laws. Parliament should be expressing itself clearly when what it seeks to do is infringe upon what the Supreme Court has told us is a constitutional responsibility of the executive.

Senator M. Deacon: Thank you very much.

Professor Taillon, you spoke to the precursor to Bill C-282, Bill C-216, at the House of Commons in June 2021. You stated that Parliament could set limits on the statutory powers of the

[Traduction]

La sénatrice M. Deacon : Ma première question s'adresse à M. Lagassé. Elle concerne un article que vous avez publié et qui s'intitule *Supply Managing the Prerogative?* Vous avez souligné que le projet de loi C-282 ne liait pas la Couronne — et vous en avez parlé plus tôt —, ce qui jette un doute sur la question de savoir s'il impose des limites contraignantes à la prérogative en matière d'affaires étrangères. Vous vous demandez pourquoi les rédacteurs du projet de loi n'ont pas tenu compte des avertissements, c'est-à-dire que le fait de ne pas lier expressément la Couronne causerait des problèmes en fin de compte, si l'intention était bien de lier la Couronne.

Aujourd'hui, pouvez-vous nous parler des problèmes que le projet de loi pourrait entraîner, s'il était adopté, et des difficultés que l'ambiguïté pourrait causer aux négociateurs commerciaux, de votre point de vue?

M. Lagassé : Au fond, il s'agit simplement de l'intention du Parlement. Si le Parlement cherche à limiter la capacité de l'exécutif à négocier, il doit le faire en utilisant des termes explicites afin qu'il n'y ait pas de confusion quant à ce qu'il peut ou ne peut pas faire exactement.

Comme je l'ai mentionné dans l'article, par exemple, le projet de loi vise à modifier l'article 10 de la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. Dans l'affaire *Khadr*, la Cour suprême nous dit que l'article 10 ne lie pas la Couronne, que la prérogative demeure. Si on lie l'article 10, qui porte sur le ministre des Affaires étrangères, le lien avec le ministre du Commerce international n'est pas tout à fait clair, car les pouvoirs de ce ministre relèvent d'une autre partie de la loi. De même, nous savons que la responsabilité ultime des affaires étrangères revient au premier ministre. Quel est leur rôle dans les négociations? La loi les lie-t-elle?

La loi est tout simplement ambiguë et manque de clarté. Lorsqu'il s'agit de montrer l'intention du Parlement ou d'essayer de donner des orientations à l'exécutif en matière d'affaires étrangères, le Parlement devrait dire exactement ce qu'il essaie de faire. Sinon, il sème la confusion. Je pense que c'est en partie ce à quoi mon collègue, M. Taillon, fait allusion. Cela crée de l'ambiguïté.

Bien que je comprenne le désir, sur le plan politique, de faire réfléchir l'exécutif au sujet de la gestion de l'offre, je ne pense pas que nous devrions entretenir l'ambiguïté de cette façon dans nos lois. Le Parlement devrait s'exprimer clairement lorsqu'il cherche à empiéter sur ce que la Cour suprême nous a dit être une responsabilité constitutionnelle de l'exécutif.

La sénatrice M. Deacon : Merci beaucoup.

Monsieur Taillon, en juin 2021, vous avez parlé du précurseur du projet de loi C-282, soit le projet de loi C-216, à la Chambre des communes. Vous avez déclaré que le Parlement pouvait

minister as provided in section 10 of the DFATD Act and that “A move in this direction is a political decision vested in the elected members of the House.” You noted later in that meeting in response to a question that nothing is irreversible, meaning that a decision made by Parliament today to provide a number of protections could be undone by Parliament in the future.

I know the trade part of this might not be your area of expertise, but in a case like this bill where trade with other countries is on the line, would you not see it as being problematic — a back and forth on what the minister can and cannot do based on the politics and the parliamentarians of the day?

[*Translation*]

Mr. Taillon: That is the very concept of Parliament’s sovereignty, which supposes that tomorrow’s Parliament can change what today’s Parliament decides.

Personally, I think it is important that, no matter how far-reaching the bill’s effects may be, it can be repealed if ever there is a need for a majority in the House of Commons to introduce a bill, seek a mandate from parliamentarians and open negotiations on these issues. Nothing would prevent tomorrow’s Parliament from revisiting these issues.

We must avoid falling into the trap of thinking that the bill will have no impact. It only has an impact on the powers outlined in Section 10, but from a political point of view, it sends an important message. This is not the first time bills of this kind have been passed.

I will make a comparison far removed from trade, but is closer to my field. When Parliament passed legislation on the fixed election date, it was seen as sending a strong message, but with a very partial limitation of the powers of the Governor General. Since then, it has had major political impacts, at least when there is a majority in Parliament. We are kind of in a field —

[*English*]

The Chair: Mr. Taillon, I’m sorry to interrupt, but we must move on in the interest of time.

Senator Harder: Thank you to our witnesses this morning.

My question is for Professor Lagassé. Could you outline for us examples where legislation has circumscribed the ability of the Crown? What does that look like?

encadrer l’exercice des pouvoirs statutaires du ministre qui sont prévus à l’article 10 de la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, et que : « [...] aller dans cette direction est un choix politique qui appartient aux élus de la Chambre. » Plus tard au cours de la réunion, en réponse à une question, vous avez dit que rien n’était irréversible, c’est-à-dire qu’une décision prise par le Parlement aujourd’hui pour offrir certaines protections peut être défaire par le Parlement dans l’avenir.

Je sais que l’aspect commercial de la question n’est peut-être pas votre domaine d’expertise, mais dans un cas comme ce projet de loi, qui concerne le commerce avec d’autres pays, n’y verriez-vous pas un problème — une situation dans laquelle on se renverrait la balle sur ce que le ministre peut ou ne peut pas faire en fonction des jeux politiques et des parlementaires du moment?

[*Français*]

M. Taillon : C’est le concept même de la souveraineté du Parlement, qui suppose que le Parlement de demain peut modifier ce que le Parlement d’aujourd’hui décide.

Personnellement, je crois que c’est important que peu importe l’ampleur des effets que produit cette loi, elle puisse être abrogée si jamais il y avait lieu, pour une majorité à la Chambre des communes, de déposer un projet de loi, d’aller chercher le mandat auprès des parlementaires et d’ouvrir une négociation sur ces questions. Rien n’empêcherait le Parlement de demain de revenir sur ces questions.

Il ne faut pas tomber dans le piège et croire que le projet de loi ne produit aucun effet; il ne produit que des effets sur les pouvoirs prévus à l’article 10, mais cela envoie, d’un point de vue politique, un message important. Ce n’est pas la première fois qu’on adopte des projets de loi de ce genre.

Je fais une comparaison qui est loin du commerce, mais plus proche de mon domaine. Lorsque le Parlement a adopté une loi sur les élections à date fixe, on pouvait y voir un message fort, mais avec une limitation très partielle des pouvoirs du gouverneur général. Depuis, cela a produit des effets politiques importants, du moins lorsque le Parlement est majoritaire. On est un peu dans un domaine —

[*Traduction*]

Le président : Monsieur Taillon, je suis désolé de vous interrompre, mais nous devons poursuivre pour respecter le temps de parole alloué.

Le sénateur Harder : Merci à nos témoins de ce matin.

Ma question s’adresse à M. Lagassé. Pourriez-vous nous donner des exemples de mesures législatives qui ont limité la capacité de la Couronne? À quoi une telle situation peut-elle ressembler?

Mr. Lagassé: That is very common. You will have a preamble or an opening statement. If you look at the Emergencies Act or the Quarantine Act, you have clear statutory language saying “this Act is binding on Her Majesty” or, in this case now, His Majesty. We know, then, that the purpose of the act in that context is clearly to displace the prerogative and put it into abeyance. Many acts fail to do so, and they can, in some instances, displace the prerogative by necessary implication because the entire purpose of the act itself would effectively be null and void if it didn’t.

So the Communications Security Establishment Act does not bind the Crown, but we assume that the purpose here was to create a foreign signals intelligence on a statutory basis and not provide the prerogative to do so. However, part of the reason, I would argue, that we didn’t bind the Crown in that case is because signals intelligence conducted by the Canadian Armed Forces, for instance, may not fall under the purview of CSE, and we therefore need to have some flexibility and fill some gaps — not to have so much rigidity.

When you fail to bind the Crown, you’re effectively admitting that there are some gaps and abeyances that need to be taken into account. When you do bind the Crown, you are taking an additional step. I don’t want to infringe upon my colleague’s time here, but even the Emergencies Act gives us a good example of why this is. Because it binds the Crown the way it did, it severely hampered the ability of the government to rely upon the prerogative to keep the peace, for instance, in dealing with the convoy. As a result, it was found that they acted contrary to the Emergencies Act in acting the way they did, so we need to be cautious when we bind the Crown, and we need to have a fulsome discussion of exactly what it is that we’re doing.

Senator Harder: Thanks very much.

If I have time, I’d like to go beyond the constitutional issues to broader legal issues. Are you aware of any foundational acts in any jurisdiction in the world where the foundational act of a trade department is the basis of trying to bind the negotiators?

Mr. Lagassé: No. I would say it’s the contrary. For instance, even Ireland, in their constitution, makes it clear that the foreign affairs power is exclusive to the executive, precisely for these reasons. You will find the same in the United States. I’m not going to claim to know all jurisdictions, but I will simply say that, in most countries, foreign affairs is understood to be of such a level that it is an executive competency, precisely because of what the Supreme Court told us in *Khadr*. The government has to respond to changing circumstances and the national interest, and that is limited by parliamentary deliberations in some cases.

M. Lagassé : C’est très courant. Il y a un préambule ou une introduction. Dans la Loi sur les mesures d’urgence ou la Loi sur la mise en quarantaine, par exemple, on trouve un libellé clair : « la présente loi lie Sa Majesté ». Nous savons donc que l’objet de la loi dans ce contexte est clairement de remplacer la prérogative et de la suspendre. Dans de nombreuses lois, ce n’est pas le cas et elles peuvent, parfois, supplanter la prérogative par déduction logique, parce que sinon, l’objet de la loi serait, en fait, nul.

Ainsi, la Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications ne lie pas la Couronne, mais nous supposons que l’objet était de créer un organisme du renseignement électromagnétique étranger par voie législative et non de fournir la prérogative de le faire. Toutefois, je dirais que si nous n’avons pas lié la Couronne dans ce cas, c’est en partie parce que les activités de collecte de renseignements électromagnétiques menées par les Forces armées canadiennes, par exemple, peuvent ne pas relever du CST et qu’il faut par conséquent une certaine marge de manœuvre — et non pas une trop grande rigidité —, et des lacunes doivent être comblées.

Lorsqu’on ne lie pas la Couronne, on admet en fait qu’il existe des lacunes dont il faut tenir compte. Lorsqu’on lie la Couronne, on franchit une étape supplémentaire. Je ne veux pas empiéter sur le temps de parole de mon collègue, mais même la Loi sur les mesures d’urgence nous en donne un bon exemple. Parce qu’elle lie la Couronne comme elle l’a fait, elle a sérieusement nui à la capacité du gouvernement de s’appuyer sur la prérogative de maintenir la paix, par exemple, dans le cas du convoi. Par conséquent, il a été jugé que le gouvernement était allé à l’encontre de la Loi sur les mesures d’urgence en agissant comme il l’a fait. Voilà donc pourquoi nous devons être prudents lorsque nous lions la Couronne, et nous devons discuter en profondeur de ce que nous faisons exactement.

Le sénateur Harder : Merci beaucoup.

Si j’ai le temps, j’aimerais aller au-delà des questions constitutionnelles et parler de questions plus vastes d’ordre juridique. À votre connaissance, est-ce que d’autres pays dans le monde ont des lois fondatrices sur leur ministère du Commerce qui servent de base pour tenter de lier les négociateurs?

M. Lagassé : Non. Je dirais même que c’est le contraire. Par exemple, même en Irlande, la constitution indique clairement que le pouvoir en matière d’affaires étrangères relève exclusivement de l’exécutif, précisément pour ces raisons. Il en va de même aux États-Unis. Je ne vais pas prétendre que je connais la situation de tous les pays, mais je dirai simplement que, dans la plupart des pays, on considère que les affaires étrangères sont d’un niveau tel qu’il s’agit d’une compétence de l’exécutif, précisément en raison de ce que la Cour suprême nous a dit dans l’affaire *Khadr*. Le gouvernement doit s’adapter aux

[Translation]

Mr. Taillon: If I may, we mustn't forget that every country in the European Union, when it enters trade negotiations, is now partly governed by legal mechanisms tied to their membership in the Union. So, for all the major liberal democracies of continental Europe, negotiations are subject to all sorts of multi-level governance issues, which is not really the model followed in the bill we are discussing. Yes, this has traditionally been the case — my colleague Philippe Lagassé is right — but changes have happened, nonetheless. However, I haven't had a chance to dig deeply into the issue.

The Chair: Thank you very much.

Senator Gerba: Thank you to our witnesses for your very enlightening words. My question is for Professor Taillon, but I think both witnesses can answer it.

The majority in the House of Commons already voted on this bill. In fact, Bill C-282 passed with a significant majority of 262 to 51.

That includes everyone, including the entire executive, meaning all the ministers in office. The 51 votes against it were from a few Conservative Party representatives, but even the leader of the Conservative Party voted in favour of it. If the bill is unconstitutional, wouldn't that have been raised in the House of Commons before it reached us here?

Mr. Taillon: I think the issue of constitutionality has to do with royal consent. On that point, my colleague and I agree, because the message sent by the Supreme Court in the *Khadr* case is very strong. The powers in Section 10 of the legislation before us today are distinct from good old royal prerogative, which still exists.

Since they are distinct, the problem does not arise. We can limit one without limiting the other. That's why the debate is focusing more on the issue of its effects.

In that sense, I think the bill's constitutionality is no longer a problem.

Mr. Lagassé: Quickly, I wonder if the bill really does bind the Crown and would have the implied effect if ministers voted for it. We do not know. The bill is ambiguous in such a way that ministers could vote in favour of it, without necessarily taking into account what they were told from within the executive: that we didn't know the bill does not bind the Crown and does not affect its authority. That changes the game somewhat when it's time to vote.

changements liés aux circonstances et à l'intérêt national et, dans certains cas, c'est limité par les délibérations du Parlement.

[Français]

M. Taillon : Si je peux me permettre, il ne faut pas oublier que l'ensemble des pays de l'Union européenne, quand ils engagent des négociations commerciales, se voient désormais en partie encadrés par des mécanismes juridiques liés à leur appartenance à l'union. Donc, pour l'ensemble des grandes démocraties libérales de l'Europe continentale, la négociation est subordonnée à toutes sortes d'enjeux de gouvernance à plusieurs niveaux, ce qui n'est pas vraiment le modèle suivi par le projet de loi dont nous discutons. Oui, c'est le cas traditionnellement, mon collègue Philippe Lagassé a raison, mais il y a quand même eu de l'évolution. Je n'ai toutefois pas eu la chance de fouiller à fond la question.

Le président : Merci beaucoup.

La sénatrice Gerba : Merci à nos témoins pour leurs mots très éclairants. Ma question s'adresse au professeur Taillon, mais je pense que les deux témoins peuvent y répondre.

La majorité de la Chambre des communes s'est déjà prononcée sur ce projet de loi. En effet, le projet de loi C-282 y a été adopté avec une large majorité de 262 contre 51.

Cela inclut tout le monde, y compris tout l'exécutif, c'est-à-dire tous les ministres en poste. Les 51 voix contre viennent de quelques représentants du Parti conservateur, mais même le chef du Parti conservateur a voté pour ce projet de loi. Si le projet de loi était inconstitutionnel, est-ce que cela n'aurait pas été soulevé à la Chambre des communes avant qu'il arrive ici?

M. Taillon : Je crois que l'enjeu de constitutionnalité serait lié au consentement royal et sur ce point, mon collègue et moi convergeons, parce que le message envoyé par la Cour suprême dans l'affaire *Khadr* est très fort et que les pouvoirs prévus à l'article 10 de la loi qui nous concerne aujourd'hui sont distincts de la bonne vieille prérogative royale qui continue d'exister.

Comme c'est distinct, le problème ne se pose pas. On peut limiter l'un sans limiter l'autre. C'est pour ça que le débat se déplace davantage sur le terrain des effets.

À cet égard, ce projet de loi ne pose plus de problème de constitutionnalité, à mon avis.

M. Lagassé : Rapidement, je me demande si le projet de loi liait réellement la Couronne et aurait l'effet que cela implique si les ministres avaient voté en sa faveur. On ne le sait pas. Le projet de loi entre dans une ambiguïté qui a permis aux ministres de voter en sa faveur sans nécessairement prendre en compte qu'on leur a dit au sein de l'exécutif qu'on ne savait pas que le projet de loi ne liait pas la Couronne et n'affectait pas ses pouvoirs. Cela change un peu la donne quand vient le temps de voter.

Senator Gerba: If I understand correctly, that means if Bill C-282 passes, it could be subject to legal challenges, especially with regard to the royal prerogative.

Mr. Taillon: I do not think it will be subject to guarantees.

The fact that the House of Commons passed it is a signal. Ultimately, however, under our rights system, the Supreme Court's signal in the 2010 *Khadr* case is what I find convincing.

Mr. Lagassé: There could be a situation where we hear rumours that the government is negotiating supply management, seemingly in violation of legislation, or that the executive intends to propose a new bill to allow it. In principle, that would have a legal impact.

Senator Gold: Hello everyone. Mr. Taillon, you talked about democratization of debates, meaning that this bill would require a parliamentary debate if supply management interests were challenged, which would give parliamentarians the final word on those issues.

Do you think that parliamentarians' ability to examine these issues is appropriate in a democracy like ours?

Mr. Taillon: Actually, the bill forces a government wanting to open up supply management to go back to Parliament first. Today's Parliament is prohibited from limiting tomorrow's Parliament.

The word "prohibition" in the bill means that before acting, a government must go back to Parliament. It ensures more transparent and democratic governance on this issue, with more parliamentarism, and that's why I think it is a good thing.

Senator Gold: Thank you. I want to follow up on my question, time permitting, about the role of parliamentarians. It's a somewhat related theme. Given your expertise, Mr. Taillon, could you share your opinions or give your point of view on what is happening lately in the House of Commons on the question of privilege debate?

Mr. Taillon: It's my understanding that the issue will lead to more work for other committees.

I am partial to parliamentary privilege. It is important, but it is not the only constitutional principle guiding our system. I know that other issues are sensitive. There is a police investigation and we are talking about how justice works. I do not want to give an unmindful opinion on such an important and sensitive matter.

La sénatrice Gerba : Si je comprends bien, cela veut dire que si le projet de loi C-282 est adopté, il s'expose à des contestations juridiques, en particulier sur la prérogative royale?

M. Taillon : Je ne crois pas qu'il s'expose à des garanties.

Le fait d'avoir été adopté par la Chambre des communes est un signal, mais ultimement, dans notre système de droits, le signal envoyé par la Cour suprême dans l'affaire *Khadr* en 2010 me convainc.

M. Lagassé : Il peut y avoir une situation où l'on entend des rumeurs selon lesquelles le gouvernement est en train de négocier la gestion de l'offre, semble-t-il, à l'encontre de la loi ou que l'exécutif a l'intention de proposer un nouveau projet de loi pour le permettre; cela aurait, en principe, un effet juridique.

Le sénateur Gold : Bonjour à tous. Monsieur Taillon, vous avez parlé de la démocratisation des débats, selon laquelle ce projet de loi aurait pour conséquence d'exiger un débat parlementaire si les intérêts associés à la gestion de l'offre devaient être contestés, ce qui permettrait aux parlementaires d'avoir le dernier mot sur ces questions.

Selon vous, la capacité des parlementaires à examiner ces questions est-elle appropriée dans une démocratie comme la nôtre?

M. Taillon : Le projet de loi, en vérité, force un gouvernement qui veut ouvrir la gestion de l'offre à retourner devant le Parlement au préalable. Il est interdit au Parlement d'aujourd'hui de limiter le Parlement de demain.

Le mot « interdiction », dans le projet de loi, signifie qu'avant d'agir, un gouvernement doit retourner devant le Parlement; cela assure une gouvernance plus transparente et plus démocratique de cette question, avec plus de parlementarisme, et c'est pourquoi je crois que c'est souhaitable.

Le sénateur Gold : Merci. Je voudrais faire suite à ma question, si le temps me le permet, sur le rôle des parlementaires. C'est sur un thème un peu connexe. Compte tenu de votre expertise, monsieur Taillon, pourriez-vous partager vos opinions ou donner votre point de vue sur ce qui se passe à la Chambre des communes ces jours-ci concernant le débat sur la question de privilège?

M. Taillon : J'ai compris que c'est une question qui va susciter d'autres travaux au sein d'autres comités.

Je suis attaché au privilège parlementaire. C'est important, mais ce n'est pas le seul principe constitutionnel qui guide notre système. Je sais que d'autres enjeux sont sensibles; il y a une enquête policière et on parle du fonctionnement de la justice. Je ne voudrais pas improviser un avis sur une question aussi importante et délicate.

Senator Gold: You have the right to reserve your opinion, if that's what you say in French, but I still appreciate your point of view. I invite Mr. Lagassé to say a few words on the subject.

Mr. Lagassé: The principle of parliamentary privilege, which is already being diluted at the Supreme Court, needs to be defended.

If you reduce both chambers' power to demand documents and let the executive give you documents only when it agrees with your intentions, that violates accountability to Parliament.

It's a matter of principle, even if we don't agree on the subject as such.

Senator Gold: Thank you.

[English]

The Chair: You still have one minute.

Senator Gold: I'm feeling generous today.

The Chair: Thank you.

Senator Woo: Thank you, witnesses.

I'm trying to think through the implications of the ambiguity that you've raised if the bill were to go through. One scenario could be that, in the negotiations, the executive, in fact, disregards the admonition in the bill and negotiates away certain market access for supply-managed industries. They then conclude an agreement that has to come to Parliament through enabling legislation, and it could be that parliamentarians take a different view and seek to not approve the legislation, or make it very difficult to approve the legislation, on the grounds that they thought the executive was, in fact, bound by Bill C-282. That's one scenario. Another scenario could be that the executive, in fact, does treat Bill C-282 as somewhat binding and uses that as the reason to not put supply-managed industries on the table for further market access, but then when the enabling legislation comes to Parliament, parliamentarians say, "Look, you missed the opportunity to give us a better deal by not allowing some market access." Are those the kinds of ambiguity and confusion that either or both of you are alluding to? Professor Lagassé, would you like to start?

Mr. Lagassé: Yes, there is that, precisely.

In order to avoid this type of ambiguity, if parliamentarians have strong views about a treaty, its enabling legislation is the time and place for that to be expressed. If Parliament is of the

Le sénateur Gold : Vous avez un droit de réserve, si cela se dit en français, mais j'apprécie quand même votre point de vue. J'invite M. Lagassé à nous dire un mot à ce sujet.

M. Lagassé : Le principe du privilège parlementaire qui se fait déjà diluer à la Cour suprême a besoin d'être défendu.

Si vous réduisez le pouvoir de vos Chambres d'exiger des documents et que vous permettez à l'exécutif de vous donner seulement les documents lorsqu'on est d'accord avec vos intentions, cela va à l'encontre de la reddition de comptes au Parlement.

C'est une question de principe, même si on n'est pas d'accord sur le sujet en tant que tel.

Le sénateur Gold : Merci.

[Traduction]

Le président : Il vous reste encore une minute.

Le sénateur Gold : Je me sens généreux aujourd'hui.

Le président : Merci.

Le sénateur Woo : Merci aux témoins.

J'essaie de réfléchir aux conséquences qu'aurait le problème d'ambiguïté que vous avez soulevé si le projet de loi était adopté. L'un des scénarios possibles serait que, dans le cadre des négociations, l'exécutif ne tienne pas compte de l'avertissement formulé dans le projet de loi et qu'il accepte de négocier en ce qui concerne l'accès aux marchés des industries soumises à la gestion de l'offre. Il conclut alors un accord qui doit être soumis au Parlement par une mesure habilitante et il se pourrait que les parlementaires adoptent un point de vue différent et cherchent à ne pas approuver la mesure législative, ou à rendre son approbation très difficile, au motif qu'ils pensent que l'exécutif est, en fait, lié par le projet de loi C-282. Voilà un scénario. Dans un autre scénario, il se pourrait que l'exécutif, en fait, considère le projet de loi C-282 comme étant quelque peu contraignant et qu'il l'utilise comme raison pour ne pas mettre la question d'un accès accru aux marchés des industries soumises à la gestion de l'offre à l'ordre du jour. Or, ensuite, lorsque la mesure habilitante est présentée au Parlement, les parlementaires disent : « écoutez, vous avez manqué l'occasion de nous donner un meilleur accord en n'autorisant pas un certain accès au marché ». Est-ce là le type d'ambiguïté et de confusion dont l'un ou l'autre d'entre vous, ou les deux, parlent? Monsieur Lagassé, voulez-vous commencer?

M. Lagassé : Oui, précisément.

Afin d'éviter ce type d'ambiguïté, si les parlementaires ont des opinions bien arrêtées sur un traité, c'est dans le cadre de la mesure habilitante qu'ils peuvent les exprimer. Si le Parlement

view that supply management should never be included in an international agreement, it has the opportunity to voice that during debates around enabling legislation. Why create this extra layer whereby the executive will have to go back to Parliament, repeal this act and then enter into negotiations? You're adding time, delay and a bunch of things of that nature.

There's also simply the question of lawsuits. The minute there seems to be any indication that the government is engaging in treaty negotiations, are we going to find ourselves, as we often do, with various law professors bringing the government before the courts saying they don't have the authority to do this?

Here, again, it's simply a question of the fact that if Parliament is actually seeking to do this clearly, then why doesn't it say so? It shouldn't have this ambiguity. We shouldn't be guessing as to what, exactly, the executive's authority is in this area.

[Translation]

Mr. Taillon: If I may, I have two hypotheses: first, the hypothesis of a government wanting to change supply management. I think it is important to be able to do so legally. It's not good to create straitjackets, but this bill isn't one for a government that wants to pursue a policy, has a majority in the House of Commons and may have the Senate's support. So, it is possible even if the bill exists.

However, a government that does not want change on this issue — but is forced to do so under pressure from a trade partner during the final stretch of negotiations — has a tool in this bill: the ability to tell its trade partner that our country has a restriction and an additional legal obstacle. That way, it can try to direct the negotiation elsewhere. That is why I think if the government wants it and has the required majority, it can do so. It will avoid being cornered, if I can put it that way.

[English]

Senator Boniface: Actually, Senator Woo's question spurred perhaps a conclusion for me, and I just want to make sure that I'm right.

If I'm a dairy farmer thinking that this is going to protect me, take my product off the table conclusively, what I'm hearing from each of you is that that's not the case. It will create potentially more confusion and not fulfill the outcome, which was that supply management is off the table. Am I correct in that conclusion? Mr. Lagassé, I'll start with you.

estime que la gestion de l'offre ne devrait jamais être incluse dans un accord international, il a la possibilité de l'exprimer au cours des débats sur la mesure habilitante. Pourquoi créer une autre étape où l'exécutif devra revenir devant le Parlement, abroger la loi et ensuite entamer des négociations? On ajoute du temps, des retards et un tas d'autres choses du genre.

Il y a aussi tout simplement la question des poursuites judiciaires. Dès qu'il semblera que le gouvernement se lance dans la négociation de traités, allons-nous nous retrouver, comme c'est souvent le cas, dans une situation où divers professeurs de droit vont poursuivre le gouvernement devant les tribunaux en disant qu'il n'a pas l'autorité nécessaire pour le faire?

Là encore, il s'agit simplement du fait que si le Parlement cherche à faire cela clairement, pourquoi ne le dit-il pas? Il ne devrait pas y avoir d'ambiguïté. Nous ne devrions pas avoir à deviner quel est exactement le pouvoir de l'exécutif à cet égard.

[Français]

M. Taillon : Si je peux me permettre, je ferai deux hypothèses : premièrement, l'hypothèse d'un gouvernement qui veut modifier la gestion de l'offre. Je trouve important que ce soit possible de le faire juridiquement. Ce n'est pas bien de créer des camisoles de force, mais ce projet de loi n'en est pas une pour un gouvernement qui veut mener une politique, qui a une majorité à la Chambre des communes et qui peut avoir le soutien du Sénat. Donc, c'est possible même si le projet de loi existe.

Par contre, un gouvernement qui ne veut pas modifier cette question, mais qui est obligé de le faire dans la dernière ligne droite d'une négociation, sous la pression d'un partenaire commercial, a dans ce projet de loi un outil qui lui donne le pouvoir de dire à son partenaire commercial que chez nous il y a une contrainte et un obstacle juridique supplémentaire, et ainsi essayer d'amener la négociation ailleurs. C'est pourquoi je crois que si le gouvernement le souhaite et a la majorité nécessaire, il pourra le faire. Cela lui évitera de se faire coincer, si je puis le dire ainsi.

[Traduction]

La sénatrice Boniface : En fait, la question du sénateur Woo m'a peut-être amenée à tirer une conclusion, et je veux juste m'assurer que je ne fais pas fausse route.

Si je suis une productrice laitière, je peux penser que cela va me protéger en mettant définitivement mon produit à l'abri de toute négociation, mais vous nous dites tous les deux que ce n'est pas le cas. Cela risque plutôt de créer davantage de confusion sans toutefois générer le résultat escompté, à savoir que la gestion de l'offre ne soit plus à l'ordre du jour. Est-ce que cette conclusion tient la route? Monsieur Lagassé, j'aimerais vous entendre d'abord à ce sujet.

Mr. Lagassé: Yes, in two ways. First, the bill may not do what it's aiming to do. Second, as we both agree, a new government can come in and, as part of its first budget, with an omnibus bill, simply strike this right away. There's nothing that prevents that.

Very clearly, given that this is just a small section of a subsection of an act that has already been declared not to bind the executive and that it can be struck out with an omnibus bill or any other kind of legislation right at the beginning of a mandate, this creates false certainty for anybody involved in the dairy industry.

As I think we're all alluding to here, this is a political bill. It's symbolic more than anything else.

Senator Boniface: Is there anything you want to add, Mr. Taillon?

[*Translation*]

Mr. Taillon: We mustn't underestimate or overestimate the bill. Very respectfully, I disagree with my colleague, Philippe Lagassé, on it being purely symbolic. The bill helps with increasing protection for the dairy sector, but it is not an absolute protection. The bill seeks to create a slight additional legal obstacle and, above all, to create circumstances leading to the desired political effect. That is not an absolute legal protection.

Senator Gerba: I would like to come back to the fact that the bill intends to create an obstacle. It is obvious, certainly, but this bill was created to follow up on four consecutive motions passed in the House of Commons that were circumvented every single time during negotiations.

If we introduce this limit and it becomes law... It's a policy that's been in place for decades, for more than 50 years. It is known throughout the world and by all our trade partners. You stated — and you believe — that this is becoming a constitutional problem or a prerogative that will be challenged, if I understand correctly. I would like to understand to what extent you suggest going back to the House of Commons to clarify something that is already rather clear.

The Chair: The question is for Professor Lagassé, I believe?

Senator Gerba: Yes.

Mr. Lagassé: We are told, for example, that the government could go back and change the legislation before or during a negotiation. Once again, I wonder. If the aim is really to

M. Lagassé : Oui, et de deux manières. Premièrement, le projet de loi ne va pas nécessairement nous permettre d'atteindre notre objectif. Deuxièmement, comme nous en convenons tous les deux, un nouveau gouvernement pourrait entrer en fonction et, dans le cadre de son premier budget, supprimer cette disposition immédiatement au moyen d'un projet de loi omnibus. Rien ne l'empêcherait de le faire.

Pour dire les choses très clairement, étant donné qu'il ne s'agit que d'une petite disposition à l'intérieur d'un paragraphe d'une loi qui a déjà été déclarée non contraignante pour l'exécutif et qui pourrait être supprimée avec un projet de loi omnibus ou toute autre mesure législative dès le début du mandat d'un nouveau gouvernement, cela crée une fausse certitude pour tous les intervenants de l'industrie laitière.

Nous semblons tous nous entendre ici sur le fait qu'il s'agit d'un projet de loi politique. C'est une mesure d'abord et avant tout symbolique.

La sénatrice Boniface : Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Taillon?

[*Français*]

M. Taillon : Il ne faut ni sous-estimer ni surestimer le projet de loi. Bien respectueusement, je suis en désaccord avec mon collègue Philippe Lagassé sur le fait que ce n'est que symbolique. Le projet de loi contribue à accroître la protection du producteur laitier, mais ce n'est pas une protection absolue. Le projet de loi cherche à créer un léger obstacle juridique supplémentaire et surtout à créer des circonstances pour produire l'effet politique désiré. Ce n'est pas une protection juridique absolue.

La sénatrice Gerba : J'aimerais revenir sur le fait que le projet de loi vise à créer un obstacle. C'est évident, on en est sûr, mais ce projet de loi est né pour faire suite aux quatre motions consécutives qui ont été adoptées à la Chambre des communes et qui, chaque fois, ont été contournées durant les négociations.

Si on introduit cette limite et qu'elle devient loi... C'est une politique qui existe depuis des décennies, depuis plus de 50 ans. Elle est connue de tout le monde et de tous nos partenaires commerciaux. Vous affirmez et croyez que cela devient un problème constitutionnel ou une prerogative qui sera contestée, si je comprends bien. J'aimerais comprendre à quel point vous nous suggérez de retourner à la Chambre des communes pour clarifier quelque chose qui est déjà assez clair.

Le président : La question s'adresse au professeur Lagassé, je crois?

La sénatrice Gerba : Oui.

M. Lagassé : On nous dit, par exemple, que le gouvernement pourrait retourner devant les Communes et modifier la loi avant ou pendant les négociations. Encore une fois, je me pose la

completely exclude supply management from negotiations, Parliament should say so clearly. We see here that opinions seem to waver between yes and no, that it depends, that these are political issues, and that we just want to create another obstacle so that the government has to go through this stage before getting there. As parliamentarians, you should be demanding clarity from the House of Commons, but especially from the ministers when it comes to their intentions. I think that's your role as senators.

Mr. Taillon: Even if there were more clarity, a future Parliament could repeal the law, and that's normal; that's the basis of British parliamentarianism and Parliament's sovereignty. Absolute protection cannot happen through legislation. With this legislation, I think we have a good balance. In a way, if there is a majority in Parliament and the government really wants to take on a policy of challenging supply management, there is a procedural way of going about it.

On the other hand, if we have before us a government that, in all good faith, would like to save supply management, but in the heat of the action during negotiations, sometimes it does not have the tools, the arguments or the balance of power. This modest little legal lock can make a difference when we have a government looking for reasons to avoid challenging supply management or, when sitting across from its international partners, sometimes lacks the arguments. This gives it an additional argument that can make a big difference. That is why I believe that the bill, even if it is not as clear as my colleague would like, still has a significant political impact.

Senator Gerba: I see.

Senator Gold: I would like to continue along the same lines.

We have already heard the question as to whether parliamentarians are really serious about their intentions regarding this bill. This bill simply reinforces current government practice in supply management and trade negotiations. As everyone knows, it has the support of all parties in the House.

In this context, Professor Taillon, wouldn't it be useful for Parliament to proclaim its position through bills, speeches and studies, as we are doing here in committee? In light of all this, if the bill passes, wouldn't Parliament's willingness to protect supply management be clearer?

Mr. Taillon: I completely agree with you. This is not the first area where an inherent prerogative of the executive continues to exist, but coexists with a limited statutory power. In most

question : si l'objectif est réellement d'empêcher carrément que la gestion de l'offre fasse partie des négociations, le Parlement devrait le dire clairement. On voit ici que les opinions semblent osciller entre le oui et le non, que cela dépend, que ce sont des questions politiques, et on veut simplement créer un autre obstacle pour que le gouvernement soit obligé de franchir cette étape avant de s'y rendre. En tant que parlementaires, vous devriez exiger de la clarté de la part de la Chambre des communes, mais surtout de la part des ministres quant à leurs intentions. Je crois que c'est votre rôle en tant que sénateurs.

M. Taillon : Même s'il y avait plus de clarté, un futur Parlement pourrait abroger la loi, et c'est normal; c'est à la base du parlementarisme britannique et de la souveraineté du Parlement. La protection absolue par l'intermédiaire d'une loi ne peut pas arriver. Avec cette loi, je trouve qu'on a un bel équilibre. D'une certaine façon, s'il y a une majorité au Parlement et si le gouvernement veut vraiment assumer une politique de remise en question de la gestion de l'offre, une voie procédurale existe pour y arriver.

Par contre, si on est plutôt en présence d'un gouvernement qui, soyons de bonne foi, aimerait sauver la gestion de l'offre, mais qui, dans le feu de l'action des négociations, manque parfois d'outils et d'arguments, si le rapport de force n'y est pas, ce petit verrou juridique modeste peut faire la différence en présence d'un gouvernement qui se cherche des raisons de refuser la remise en question de la gestion de l'offre ou qui, face à ses partenaires internationaux, manque parfois d'arguments. Cela lui fournit un argument supplémentaire qui peut faire une grande différence. C'est pourquoi je crois que le projet de loi, même s'il n'est pas aussi clair que ce que souhaiterait mon collègue, produit quand même des effets politiques importants.

La sénatrice Gerba : D'accord.

Le sénateur Gold : J'aimerais poursuivre dans la même veine.

On a déjà entendu la question qui visait à savoir si les parlementaires sont vraiment sérieux sur leurs intentions par rapport à ce projet de loi. Ce projet de loi ne fait que renforcer la pratique gouvernementale actuelle en matière de gestion de l'offre et de négociations commerciales. Il a reçu l'appui, comme tout le monde le sait, de tous les partis à la Chambre des communes.

Dans ce contexte, professeur Taillon, n'est-il pas utile que le Parlement proclame sa position par des projets de loi, des discours et des études, comme on le fait ici en comité? À la lumière de tout cela, si le projet de loi est adopté, la volonté du Parlement de protéger la gestion de l'offre ne serait-elle pas plus claire?

M. Taillon : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Ce n'est pas le premier domaine où une prerogative inhérente de l'exécutif continue d'exister, mais cohabite avec un pouvoir

areas — and I'm thinking of criminal law, for example — the power to pardon a prisoner under the Criminal Code is a statutory power. The prerogative still exists, but *de facto*, the more parliamentarians express their point of view, even if it does not completely bind the Crown, the more this will of parliamentarians makes its way into our system. I cite the example of criminal law, but there could be others.

Therefore, it is extremely important, when parliamentarians send a message and even if the objective is not to put the executive in a straitjacket that leaves no room for discretion.... In fact, the message remains important and this legal tool will make a difference.

Senator Gold: Is it also the case that, when a court wants to know the intent of a Parliament these days, and not in the past, it can take a look at the actual debates and studies to clarify the intent of Parliament? That's right, isn't it?

Mr. Taillon: Absolutely.

Senator Gold: Thank you.

Mr. Lagassé: I will say two things. First, the House of Commons can also use a motion. Nothing is preventing it from using other mechanisms, apart from legislation that does not do what it should. Once again, it comes back to your role.

Do you think it makes sense to introduce a bill when a motion could simply be moved? Why not use a motion? It's the same thing as what the courts tell us. The courts are able to watch the debates, but they have also told us on several occasions that if the government really intends to bind the Crown, it should say so "explicitly." Once again, we come back to the fact that there are other ways to express the will of the House; there are motions, statements, studies.

I think it's a shame that a bill that doesn't achieve its objective is being used to express what could easily be found in a motion, an agreement or something else.

[English]

Senator Harder: Professor Lagassé, you anticipated my question, but I want to expand a bit on this and remind us all that the House of Commons has expressed, by motion, its view on this matter several times, and the government has expressed its view in a policy sense. Are those not expressions less dangerous to the prerogative and to the expectations of the negotiators at the table or the supply managed sector in terms of believing that this legislation is actually meaningful?

statutaire limité. On observe que, dans la plupart des domaines — et je pense par exemple au droit criminel —, le pouvoir de gracier un détenu, en vertu du Code criminel, est un pouvoir statutaire. La prérogative existe toujours, mais, *de facto*, plus les parlementaires expriment leur point de vue, même s'il ne lie pas complètement la Couronne, plus cette volonté des parlementaires fait son chemin dans notre système. Je cite l'exemple du droit criminel, mais il y en aurait d'autres.

Il est donc extrêmement important, quand les parlementaires envoient un message et même si l'objectif n'est pas de mettre sur la tête de l'exécutif une camisole de force qui ne laisse aucune marge de manœuvre... En fait, le message reste important et cet outil juridique fera une différence.

Le sénateur Gold : Est-ce aussi le cas que lorsqu'un tribunal veut connaître l'intention d'un Parlement ces jours-ci, et non par le passé, il peut jeter un coup d'œil sur les débats et les études mêmes pour préciser l'intention du Parlement? C'est vrai, non?

M. Taillon : Certainement, absolument.

Le sénateur Gold : Merci.

M. Lagassé : Je dirai deux choses. Premièrement, la Chambre des communes peut aussi utiliser une motion. Il n'y a rien qui l'empêche d'utiliser d'autres mécanismes, à part une loi qui ne fait pas ce qu'elle devrait faire. Cela revient un peu à votre rôle, encore une fois.

Est-ce qu'on croit que c'est sensible de présenter un projet de loi alors qu'on pourrait tout simplement présenter une motion? Pourquoi ne pas utiliser la motion? C'est pareil à ce que les tribunaux nous disent. Les tribunaux sont en mesure de regarder les débats, mais ils nous ont dit aussi à plusieurs reprises que si le gouvernement a vraiment l'intention de lier la Couronne, il devrait le dire « explicitement ». Alors, on revient encore une fois au fait qu'il y a d'autres façons d'exprimer la volonté de la Chambre; il y a des motions, des déclarations, des études.

Je trouve cela dommage qu'on utilise un projet de loi qui n'arrive pas à son objectif pour exprimer ce qu'on pourrait retrouver facilement dans une motion, une convention ou autre chose.

[Traduction]

Le sénateur Harder : Monsieur Lagassé, vous avez anticipé ma question, mais je voudrais pousser un peu plus loin la réflexion en rappelant à tous que la Chambre des communes a exprimé, par voie de motion, son point de vue sur cet enjeu à plusieurs reprises, et que le gouvernement nous a dit ce qu'il en pensait dans une perspective stratégique. Pouvez-vous nous parler des risques pouvant découler de ces affirmations pour la prérogative et les attentes des négociateurs à la table des négociations et du secteur soumis à la gestion de l'offre dans un

Mr. Lagassé: Yes. I would simply argue that motions and reports and other things of that nature that try to create a political impediment or a policy declaration are a more appropriate mechanism to use than a private member's bill that does not fully achieve what it sets out to do. I find that's a misuse of the private member's bill and of acts of Parliament, to be frank.

Equally important, I think it's important to note that, insofar as we're using legislation like this to do this, you all know that your sittings are limited, and the ability to get various acts of legislation through are limited, increasingly so. In this world, where we need to respond to things at a very fast pace, we are introducing legislation that then creates additional obligations and additional impediments on the executive, even if the executive has no real intention of abiding by some of these provisions. It is impeding the ability of Canada to compete in a highly complex and a highly fast-paced world, and misusing, I would argue, legislation as opposed to many other mechanisms that Parliament has at its disposal to express itself.

Senator Harder: Thank you.

[*Translation*]

Mr. Taillon: I think we're talking more about a political opportunity debate here. Is it appropriate? It's up to parliamentarians to decide. I think I stressed the importance of not overestimating or underestimating the bill. Its impact is modest, but it is still real. The bill provides important protection and then it's up to parliamentarians to decide.

The Chair: Thank you.

[*English*]

We've come to the end of our questions. On behalf of the committee, I'd like to thank Professor Philippe Lagassé and Professor Patrick Taillon. I think you've educated us a bit today, which is a good thing as we continue our study of Bill C-282. On behalf of the committee, thank you very much for being witnesses today.

Colleagues, we now move to our second panel. We're pleased to welcome here in the room Ian Burney, Former Chief Trade Negotiator at Global Affairs Canada and a former ambassador to Japan, among other things; John M. Weekes, Former NAFTA Chief Negotiator for Canada and Former Ambassador to the World Trade Organization in Geneva; and by video conference,

contexte où d'aucuns pourraient croire que cette mesure législative est réellement significative?

M. Lagassé : Je dirais simplement qu'il faudrait privilégier les motions, les rapports et les autres outils de cette nature qui tentent d'imposer une entrave politique ou une prise de position stratégique, de préférence à un projet de loi d'initiative parlementaire qui n'atteint pas pleinement son objectif. En toute franchise, j'y vois une mauvaise utilisation de mécanismes comme les projets de loi d'initiative parlementaire et les lois du Parlement.

Il y a un autre aspect que j'estime important de souligner. Si l'on envisage d'avoir recours à un projet de loi comme celui-ci, il faut considérer le fait que le nombre de vos séances est limité et qu'il en va de même de votre capacité à adopter différents textes législatifs, et ce, de plus en plus. Dans un monde où nous devons réagir très vite, on propose une loi qui va créer des obligations et des obstacles supplémentaires pour l'exécutif, même si ce dernier n'a pas vraiment l'intention de respecter certaines de ces dispositions. Il deviendra ainsi impossible pour le Canada de soutenir la concurrence au sein d'un marché mondial très complexe qui évolue très rapidement. J'estime que l'on fait ainsi mauvais usage du processus législatif alors même que le Parlement dispose de nombreux autres mécanismes lui permettant de faire valoir ses positions.

Le sénateur Harder : Merci.

[*Français*]

M. Taillon : Je crois qu'on parle plutôt d'un débat d'opportunité politique ici. Est-il opportun? C'est aux parlementaires de décider. Je crois avoir insisté sur l'importance de ne pas surestimer ou sous-estimer le projet de loi. Ce dernier produit un effet certes modeste, mais quand même réel. Il apporte une protection importante et ensuite, c'est aux parlementaires de trancher.

Le président : Merci.

[*Traduction*]

Nous sommes arrivés au terme de nos questions à ce groupe de témoins. Au nom du comité, j'aimerais remercier messieurs Philippe Lagassé et Patrick Taillon. Je pense que vous nous avez offert aujourd'hui certains éclairages qui nous aideront à progresser dans notre étude du projet de loi C-282. Au nom du comité, je vous remercie beaucoup d'avoir témoigné devant nous aujourd'hui.

Collègues, nous passons maintenant à notre deuxième groupe de témoins. Nous avons le plaisir d'accueillir ici même avec nous M. Ian Burney, ancien négociateur commercial en chef à Affaires mondiales Canada et ancien ambassadeur au Japon, entre autres fonctions; ainsi que M. John M. Weekes, ancien négociateur en chef de l'ALENA pour le Canada et ancien

John D. Tennant, Managing Partner, W2N2 Partnership and a former consul general in Detroit.

Welcome to our witnesses. We're happy to have you with us, of course, and we're looking forward to your opening remarks. As per usual, we will have a round of questions and answers afterwards. Mr. Burney, you have the floor first.

Ian Burney, Former Chief Trade Negotiator, Global Affairs Canada, as an individual: Thank you very much, Mr. Chairman. I certainly appreciate the opportunity to appear before the committee on such an important issue and to do so with former colleagues to boot.

I'm here as a private citizen, but the perspectives that I share are informed by a 34-year career at Global Affairs Canada, almost all of which was in the field of trade policy negotiations. This is my first appearance before a parliamentary committee since stepping down from government. It's refreshing to be able to speak with complete candour, so let me get straight to the point: In my opinion, Bill C-282 is an ill-conceived and deeply flawed proposal that has no discernible upside yet carries very real risks to Canadian interests.

To begin with, the bill is an expression of rank protectionism. It sends a terrible signal to our trading partners about Canada's commitment to open and rules-based trade, and it will make Canada a less appealing negotiating partner. Canada doesn't typically start from a position of great strength in that regard. Through the eyes of our partners, we offer a relatively small market that is already largely tariff-free under the WTO, and we come to the table with a long list of demands for exceptions and special treatment. Do we really want to compound that by enshrining our defensive positioning on supply management, a sector that accounts for 1% of our GDP, into a legislative prohibition? We've already seen the U.K. walk away from the negotiating table. How many other opportunities will we squander? And with those who do stay at the table, you can be sure that Canada will be made to pay a price for maintaining an iron wall around supply management, and it's a price that will be paid by the export-oriented industries that are the backbone of our economy via diminished access for their goods.

Also consider the precedent that this will set. If such legislative protectionism is appropriate for the supply-managed sectors, then why not for any other industry or pressure group

ambassadeur auprès de l'Organisation mondiale du commerce à Genève. Nous accueillons également, par vidéoconférence, M. John D. Tennant, associé directeur, W2N2 Partnership et ancien consul général à Détroit.

Bienvenue à nos témoins. Nous sommes heureux de vous compter parmi nous, et nous avons grand-hâte d'entendre vos remarques préliminaires. Comme d'habitude, nous aurons ensuite une série de questions et de réponses. Monsieur Burney, vous avez la parole en premier.

Ian Burney, ancien négociateur commercial en chef, Affaires mondiales Canada, à titre personnel : Merci beaucoup, monsieur le président. Il va de soi que je me réjouis de l'occasion qui m'est donnée de comparaître devant le comité pour discuter d'un enjeu aussi important, et de le faire avec d'anciens collègues de surcroît.

Je témoigne aujourd'hui à titre personnel, mais les points de vue que je m'appête à vous exposer s'appuient sur une carrière de 34 ans au sein d'Affaires mondiales Canada, dont la quasi-totalité dans le domaine de la politique commerciale et des négociations en la matière. C'est la première fois que je me présente devant un comité parlementaire depuis que j'ai quitté le gouvernement. Comme il est rafraîchissant de pouvoir ainsi s'exprimer en toute franchise, vous me permettez d'aller droit au but. À mon avis, le projet de loi C-282 est une proposition mal conçue et profondément erronée qui ne présente aucun avantage discernable, mais qui comporte des risques très réels pour les intérêts canadiens.

Tout d'abord, ce projet de loi est l'expression d'un protectionnisme flagrant. Il envoie un signal terrible à nos partenaires commerciaux quant à l'engagement du Canada en faveur d'un commerce ouvert et fondé sur des règles, ce qui fera de notre pays un partenaire de négociation moins attrayant. Le Canada ne part généralement pas en position de force sur cette tribune. Aux yeux de nos partenaires, nous offrons un marché relativement petit qui est déjà largement exempt de droits de douane dans le cadre de l'OMC. En outre, nous nous présentons à la table des négociations avec une longue liste de demandes d'exceptions et de traitements spéciaux. Voulons-nous vraiment aggraver la situation en enchâssant notre position défensive sur la gestion de l'offre, un secteur qui représente 1 % de notre PIB, dans une interdiction législative? Nous avons déjà vu le Royaume-Uni quitter la table des négociations. Combien d'autres occasions allons-nous gâcher ainsi? Et avec ceux qui resteront à la table, vous pouvez être sûrs que le Canada devra payer le prix du maintien d'une telle cloison étanche entourant la gestion de l'offre, et ce prix sera payé par les industries orientées vers l'exportation qui sont l'épine dorsale de notre économie, car leurs produits deviendront de ce fait moins accessibles.

Songez aussi au précédent que cela créerait. Si un tel protectionnisme législatif est jugé approprié pour les secteurs soumis à la gestion de l'offre, pourquoi ne le serait-il pas pour

that has an axe to grind about our trade policy? This is a very slippery slope.

Moreover, the risks are not limited to future initiatives. The bill will exacerbate tensions with existing trade partners that are already unhappy with how we've implemented our existing commitments to them.

The biggest risk, as many witnesses have said already, is stirring up a hornet's nest in the United States, which, given the febrile political climate, could have serious consequences, not least of all for the CUSMA review in 2026.

For those who argue that the bill is no big deal because it just codifies existing government policy, I beg to differ. There is a very big difference between expressing a policy position and putting yourself in a legislative straightjacket — one that precludes the ability of the government of the day to exercise any discretion, even with compelling national interests at stake. To my mind, it is wholly inappropriate and unprecedented for the legislative branch to fetter the minister's discretion in such a heavy-handed and granular fashion in an area that is plainly an executive branch responsibility: the conduct of international trade negotiations.

Had this measure been in place 10 years ago, we wouldn't today have the state-of-the-art trade agreement that we have with the EU, we wouldn't be part of the CPTPP, and the NAFTA would likely have been terminated without a successor agreement. So why would choose to deny ourselves the ability to even consider such potentially advantageous arrangements in future?

In short, this bill represents the triumph of narrow special interests over the broader national good and of small politics over sound policy. In my view, if there were ever a time and place for the Senate to exercise its constitutional role as the body of sober second thought, it is here and now. I urge you to reject Bill C-282.

The Chair: Thank you very much.

John M. Weekes, Former NAFTA Chief Negotiator for Canada and Former Ambassador to the World Trade Organization, as an individual: Honourable senators and chair, thank you for giving me this opportunity to appear here today.

tout autre industrie ou groupe de pression qui a des griefs à l'encontre de notre politique commerciale? Nous nous engagerions ainsi sur une pente très glissante.

Qui plus est, les risques ne se limitent pas aux initiatives futures. Le projet de loi exacerbera les tensions avec les partenaires commerciaux existants qui sont déjà mécontents de la façon dont nous avons concrétisé nos engagements passés à leur endroit.

Le plus grand risque, comme de nombreux témoins l'ont déjà fait valoir, est de susciter beaucoup de mécontentement aux États-Unis, ce qui, compte tenu du climat politique fébrile, pourrait avoir de graves conséquences, notamment lors de la révision de l'ACEUM en 2026.

Par ailleurs, je me permets de ne pas être d'accord avec ceux qui affirment que le projet de loi est sans réelle importance parce qu'il ne fait que codifier une politique gouvernementale existante. Il y a une très grande différence entre exprimer une position stratégique et s'enfermer dans un carcan législatif — un carcan qui empêche le gouvernement en place d'exercer son pouvoir discrétionnaire, même si des intérêts nationaux impérieux sont en jeu. À mon avis, il est tout à fait inapproprié et sans précédent que le pouvoir législatif entrave le pouvoir discrétionnaire du ministre d'une manière à la fois aussi lourde et ciblée dans un domaine qui relève manifestement de la responsabilité du pouvoir exécutif : la conduite des négociations commerciales internationales.

Si cette mesure avait été mise en place il y a 10 ans, nous n'aurions pas aujourd'hui l'accord commercial de pointe que nous avons conclu avec l'Union européenne, nous ne ferions pas partie du PTPGP et l'ALENA aurait probablement été résilié sans qu'un nouvel accord soit mis en place. Alors, pourquoi choisir de nous priver de la possibilité d'envisager des accords aussi potentiellement avantageux à l'avenir?

Bref, ce projet de loi représente le triomphe d'intérêts particuliers étroits sur le bien de la nation, et la victoire de la petite politique sur les politiques bien réfléchies. À mon avis, s'il y a jamais eu un moment et un lieu pour que le Sénat exerce son rôle constitutionnel d'organe de second examen objectif, c'est bien ici et maintenant. Je vous demande instamment de rejeter le projet de loi C-282.

Le président : Merci beaucoup.

John M. Weekes, ancien négociateur en chef de l'ALENA pour le Canada et ancien ambassadeur auprès de l'Organisation mondiale du commerce, à titre personnel : Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui.

I have worked on trade policy issues for most of my career. I was part of the Canadian delegation to the Tokyo Round of GATT, General Agreement of Tariffs and Trade, negotiations in the 1970s; I was Ambassador to GATT during the formative part of the Uruguay Round from 1987 to 1991; I was Chief Negotiator for NAFTA from 1991 to 1994; and I was ambassador to the World Trade Organisation from 1995 to 1999. From 1999 to 2021, I worked in the private sector as a senior adviser to many businesses, including agricultural organizations such as the Dairy Farmers of Canada and the National Cattle Feeders' Association, not at the same time, I might add. I also served on the board of the Alberta Livestock and Meat Agency and the Canadian Agri-Food Policy Institute.

I will focus on whether this bill, if enacted, would help protect supply management in future negotiations, whether it would be an efficient way of trying to secure that objective and whether there might be consequences for the pursuit of other Canadian trade objectives. I do not propose to address whether supply management is an appropriate policy for Canada.

To provide a concrete illustration that helps illuminate the matter, let me briefly describe how the government of the day approached the negotiation of supply management in the original NAFTA negotiations, which took place from 1991 to 1992. At the outset, cabinet considered the overall approach to the negotiations and provided general guidance to the negotiating team. Over time, cabinet made these instructions more precise. It was made clear there would be no scope for the negotiation of new obligations on supply-managed products in this new agreement that went beyond what had already been negotiated in the earlier Canada-U.S. Free Trade Agreement.

In the formative part of those negotiations, I made it clear in a private meeting with the other two chief negotiators that Canada would make no concessions in this area. The Americans were clearly unhappy, but we were able to hold this position. Canada made no concessions on supply-managed products in the original negotiation of the NAFTA.

In my view, it would have been much more difficult, if not impossible, to achieve that outcome if this part of our mandate had been contained in statute. A statutory declaration of this nature would provoke a public reaction from the Americans.

To make the example more contemporary, imagine how a President Donald Trump might explain such legislation to the dairy farmers of Wisconsin. Trump, of course, is not a fan of

J'ai consacré la majeure partie de ma carrière à différents enjeux liés à notre politique commerciale. J'ai fait partie de la délégation canadienne lors des négociations du cycle de Tokyo du GATT, soit l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, dans les années 1970; j'ai été ambassadeur auprès du GATT pendant la période décisive du cycle de l'Uruguay, de 1987 à 1991; j'ai été négociateur en chef de l'ALENA de 1991 à 1994; et j'ai été ambassadeur auprès de l'Organisation mondiale du commerce de 1995 à 1999. De 1999 à 2021, j'ai travaillé dans le secteur privé en tant que conseiller principal auprès de nombreuses entreprises, y compris des organisations agricoles comme les Producteurs laitiers du Canada et l'Association nationale des engraisseurs de bovins, mais pas en même temps, je dois le préciser. J'ai également siégé au conseil d'administration de l'Alberta Livestock and Meat Agency et de l'Institut canadien des politiques agroalimentaires.

Je me concentrerai sur la question qui consiste à savoir si ce projet de loi, s'il était adopté, serait un moyen efficace pour contribuer à protéger la gestion de l'offre dans les négociations futures et s'il pourrait y avoir des conséquences pour la poursuite d'autres objectifs commerciaux du Canada. Je ne me propose pas de traiter de la pertinence de la gestion de l'offre elle-même comme politique pour le Canada.

Pour vous fournir une illustration concrète vous permettant de vous faire une meilleure idée de la situation, je vais vous décrire brièvement la manière dont le gouvernement de l'époque a abordé les pourparlers touchant la gestion de l'offre lors des négociations initiales de l'ALENA, qui se sont déroulées de 1991 à 1992. Au départ, le Cabinet a examiné l'approche globale des négociations et a fourni des orientations générales à l'équipe de négociation. Au fil du temps, le Cabinet a précisé ses directives. Il a été clairement établi qu'il n'y aurait aucune possibilité de négocier dans le cadre de ce nouvel accord de nouvelles obligations sur les produits soumis à la gestion de l'offre qui iraient au-delà de ce qui avait déjà été négocié dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Dans la portion décisive de ces négociations, j'ai clairement indiqué lors d'une réunion privée avec les deux autres négociateurs en chef que le Canada ne ferait aucune concession dans ce domaine. Les Américains étaient manifestement mécontents, mais nous avons pu maintenir cette position. Le Canada n'a fait aucune concession sur les produits soumis à la gestion de l'offre lors de la négociation initiale de l'ALENA.

À mon avis, il aurait été beaucoup plus difficile, voire impossible, de parvenir à ce résultat si cette partie de notre mandat avait été inscrite dans la Loi. Une déclaration officielle de cette nature provoquerait une réaction publique de la part des Américains.

Pour actualiser mon exemple, on peut se demander comment un président Donald Trump pourrait expliquer une telle mesure législative aux producteurs laitiers du Wisconsin. Bien entendu,

trade agreements, unless everything goes his way. His most likely reaction would be to say, "Fine. We will not renew the CUSMA in 2026 unless Canada repeals this legislation." Where would that get us? There would be no scope for finessing the matter in private negotiations, as we did in the NAFTA. Canada would have opted for a public slogging match.

From this and other experiences in my career, I conclude that this legislation is unnecessary for achieving the objective of protecting supply management. Indeed, it would complicate and make more difficult Canadian efforts to achieve that objective. Furthermore, I strongly believe that passage of this legislation would severely prejudice the attainment of other Canadian objectives in trade negotiations, particularly in the agricultural sector.

I would be happy to try to respond to any questions you might have. Thank you.

The Chair: Thank you very much.

John D. Tennant, Managing Partner, W2N2 Partnership, as an individual: Thank you very much, chair, and good day, senators. I, too, am another Global Affairs Canada alumni. For 39 years, I was proud to be a member of Canada's foreign service, with frequent focus on trade, investment and economic matters. I had assignments three times in the United States, twice in Japan, Central America, West Africa and Australia. I am also a signatory, along with both of the speakers you've just heard from, to a letter to all senators that seeks to urge you not to approve Bill C-282. That letter sets forth a number of reasons. It was read into the Senate record by Senator Harder.

The question before you is what effects legislating Bill C-282 into law could have on Canada's future ability to negotiate beneficial, well-balanced trade agreements that will secure and expand access to world markets for Canadian products, services and allow our investors comfort.

To start with, contrary to the expectations of the supply management sector, which supports this bill, their audacious attempt to carve out a legislated trade-negotiating exemption for the supply-managed sectors is very likely to rebound to their disadvantage. It waves a red flag that could make them a priority target in any future trade negotiations. They need to be careful what they wish for.

Trump n'est pas un adepte des accords commerciaux, sauf s'ils sont entièrement à son avantage. Sa réaction la plus probable serait de dire : « Très bien. Nous ne renouvellerons pas l'ACEUM en 2026 à moins que le Canada n'abroge cette loi. » Où cela nous mènerait-il? Il ne serait plus possible de régler la question dans le cadre de négociations privées, comme nous l'avons fait pour l'ALENA. Le Canada aurait opté pour une confrontation publique.

À la lumière de cette expérience et d'autres vécues au cours de ma carrière, je conclus que ce changement législatif n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la gestion de l'offre. En fait, on ne ferait ainsi que complexifier et rendre plus difficiles les efforts déployés par le Canada pour atteindre cet objectif. En outre, j'ai la ferme conviction que l'adoption de ce projet de loi nuirait gravement à la réalisation d'autres objectifs canadiens dans ses négociations commerciales, en particulier dans le secteur agricole.

C'est avec plaisir que j'essaierai de répondre à vos questions. Je vous remercie.

Le président : Merci beaucoup.

John D. Tennant, associé directeur, W2N2 Partnership, à titre personnel : Merci beaucoup, monsieur le président, et bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. Je suis moi aussi un ancien d'Affaires mondiales Canada. Pendant 39 ans, j'ai été fier d'être membre du service extérieur du Canada et de m'intéresser de près à différents dossiers touchant le commerce, l'investissement et l'économie. J'ai été en mission trois fois aux États-Unis, deux fois au Japon, ainsi qu'en Amérique centrale, en Afrique de l'Ouest et en Australie. Je suis également signataire, avec les deux témoins que vous venez d'entendre, d'une lettre adressée à tous les sénateurs pour les exhorter à ne pas approuver le projet de loi C-282. Cette lettre exposant différents motifs à l'appui de notre recommandation a été lue au Sénat par le sénateur Harder.

Il s'agit de savoir en quoi l'adoption du projet de loi C-282 pourrait influencer sur la capacité future du Canada à négocier des accords commerciaux bénéfiques et bien équilibrés qui garantiront et élargiront l'accès aux marchés mondiaux pour les produits et les services canadiens et qui permettront à nos investisseurs de se sentir en confiance.

Contrairement aux attentes des secteurs soumis à la gestion de l'offre, qui soutiennent ce projet de loi, cette tentative audacieuse de créer une exemption législative pour ces secteurs dans le cadre des négociations commerciales risque fort de tourner à leur désavantage. On agite ainsi un drapeau rouge qui pourrait faire de ces secteurs une cible prioritaire dans toute négociation commerciale à venir. Il faut redoubler de prudence afin qu'un tel choix ne revienne pas nous hanter.

More broadly, what harm would the provisions of Bill C-282 inflict on Canada's future ability to be a part of trade negotiations that will further support, open and assure access to international markets? The answer is that it will be a threat that will almost certainly have very serious adverse consequences.

For starters, Canada's major trading partners will be doubtful as to whether Canada should even be accepted as part of or invited to be a partner at the table in any future trade negotiations. Secondly, if we are fortunate to be part of these trade negotiations, what sectors will our negotiating partners mercilessly target to move us away from the position that we're faced with given this intransigent legislation? And if indeed, as we soon will, we need to defend and extend vital existing trade agreements such as CUSMA, which was referred to and which was hard won and is foundational to Canada's overall interest, what less-than-subtle demands and vicious leverage might we face? There has already been reference to that.

Returning to the dynamics within Canada, you've heard that other globally competitive Canadian agricultural sectors fear that legislated exclusion of supply-managed sectors could well make them prime targets. Do we want to pit one segment of our vital agriculture and food sector against others? What other sector might step forward and want to seek legislated trade negotiating exemptions?

Not to get involved in the legalities that you've been exposed to earlier today, it's also important, as they did, to underline that the House and the Senate definitely have an important role with trade negotiations. Mandates are given to trade negotiators, but the agreements need to come back to the other place and the Senate for approval. Of course, with the mandates, the negotiators take into account what the expectations are in terms of what will and will not need approval.

Bill C-282 would represent a very serious step back that runs counter to the gains we've made through many years of trade negotiation and trade development. Our trade negotiators are really respected around the world. The answer is not to support Bill C-282. Thank you very much.

The Chair: Thank you.

Colleagues, as before, we will go to questions now of four minutes each. Please keep your questions concise.

Dans une perspective plus générale, on peut se demander en quoi les dispositions du projet de loi C-282 mineraient la capacité du Canada de participer aux négociations commerciales à venir pour favoriser, élargir et garantir davantage l'accès aux marchés internationaux. La réponse est simple. Il s'agira d'une menace qui aura presque certainement des conséquences négatives très graves.

Tout d'abord, les principaux partenaires commerciaux du Canada se demanderont s'il est vraiment judicieux d'accepter notre pays en tant que partenaire ou de l'inviter à participer à de futures négociations commerciales. Deuxièmement, si nous avons tout de même la chance de prendre part à de telles négociations, quels secteurs nos partenaires cibleront-ils impitoyablement pour nous faire payer la position que nous avons prise avec cette loi intransigeante ou nous inciter à y renoncer? Et si, comme ce sera bientôt le cas, nous devons défendre et prolonger des accords commerciaux vitaux existants tels que l'ACEUM, auquel il a été fait référence, qui a été conclu de chaude lutte et qui est essentiel dans l'intérêt général du Canada, à quelles exigences moins que subtiles et à quels moyens de pression vicieux pourrions-nous être confrontés? Il en a déjà été question également.

Pour en revenir à la dynamique au sein du Canada, vous avez entendu que d'autres secteurs agricoles canadiens qui sont compétitifs à l'échelle mondiale craignent que l'exclusion par la loi des secteurs soumis à la gestion de l'offre ne fasse d'eux des cibles privilégiées. Voulons-nous monter un segment de notre vital secteur agroalimentaire contre les autres? Quel autre secteur pourrait se manifester et demander des exemptions législatives dans le contexte des négociations commerciales?

Sans vouloir entrer dans les détails juridiques qui vous ont été exposés plus tôt aujourd'hui, il est également important de souligner, comme les témoins précédents l'ont fait, que la Chambre et le Sénat ont un rôle important à jouer relativement à nos négociations commerciales. Des mandats sont confiés aux négociateurs commerciaux, mais les accords doivent être soumis à l'approbation de l'autre Chambre et du Sénat. Dans le cadre de ces mandats, les négociateurs doivent bien entendu prendre en compte les attentes quant à ce qui devra ou non être approuvé.

Le projet de loi C-282 représenterait un recul très important qui irait à l'encontre des progrès que nous avons réalisés au fil de nombreuses années de négociations commerciales et de développement du commerce. Nos négociateurs commerciaux sont très respectés dans le monde entier. La solution consiste à ne pas soutenir le projet de loi C-282. Merci beaucoup.

Le président : Merci.

Chers collègues, comme précédemment, nous allons maintenant passer aux périodes de questions, d'une durée de quatre minutes chacune. Nous vous demandons de rester concis.

Senator MacDonald: It's wonderful to have such great witnesses here this morning with so much experience.

In many ways, you've touched upon the questions I was going to ask, so I'm going to spin some questions off of this. You have a lot of experience with NAFTA and all types of trade negotiations with the U.S. When it comes to the NAFTA arrangements in regard to supply management compared with the CUSMA conditions with supply management, how do you think we made out in the end when you compare the two agreements?

Mr. Weekes: Is that question for me?

Senator MacDonald: Whoever thinks they can speak to it.

The Chair: Looks like you volunteered, Mr. Weekes, so go ahead.

Mr. Weekes: I have the advantage of not having been a government employee during the renegotiation of the NAFTA and the creation of the CUSMA, so maybe Mr. Burney might have reflections on that that would be more accurate than mine.

Let me say briefly that I think there were some relatively modest additional concessions made on supply-managed products in the CUSMA negotiation, but I think given the situation we face, where Donald Trump was threatening to tear up the NAFTA and basically said the United States would make no concessions, what their requirement was for continuing the NAFTA was to have the agreement rebalanced in favour of the United States. Given all of that, I think we came out of the CUSMA negotiations very well because the concessions that we made were actually pretty slight.

Mr. Burney: I was going to make essentially the same point. I take no credit for it since I was serving in Tokyo when the negotiations took place. Exactly to that point, when you consider where the U.S. position began with the explicit threat of terminating the agreement, wanting to get completely out of the dispute settlement provisions that we had for trade remedy actions, which was a critical issue for Canada in the original Canada-U.S. free trade agreement, I thought our negotiators did a superb job. Yes, we made some incremental concessions in the area of supply management, but if you look at the totality of the concessions that Canada has made across all three agreements where there are some, it still amounts to somewhere around a maximum of 10% of the domestic market. When you consider what the risks were to Canada and you consider the United States is almost 80% of our export market — it's existential from a Canadian economic standpoint — I thought that the outcome of that agreement was a very significant success for Canada.

Le sénateur MacDonald : C'est merveilleux d'avoir de si formidables témoins avec nous ce matin, avec tout ce bagage d'expérience.

À bien des égards, vous avez abordé les questions que j'allais poser, ce qui m'obligera à aller davantage au fond des choses. Vous avez une grande expertise de l'ALENA et de tous les types de négociations commerciales avec les États-Unis. Pour ce qui est des dispositions touchant la gestion de l'offre prévues successivement dans l'ALENA et dans l'ACEUM, comment pensez-vous que nous nous en sommes sortis en fin de compte lorsque vous comparez les deux accords?

M. Weekes : Est-ce que cette question est pour moi?

Le sénateur MacDonald : Elle s'adresse à qui croit pouvoir y répondre.

Le président : Comme vous semblez vous être porté volontaire, monsieur Weekes, nous vous écoutons.

M. Weekes : J'ai l'avantage que je n'étais pas à l'emploi du gouvernement pendant la renégociation de l'ALENA et la création de l'ACEUM, alors peut-être que M. Burney pourrait avoir des réflexions à ce sujet qui seraient plus exactes que les miennes.

Permettez-moi de dire brièvement que je pense que les concessions supplémentaires qui ont été faites sur les produits soumis à la gestion de l'offre lors de la négociation de l'ACEUM étaient relativement modestes, étant donné le contexte, où Donald Trump menaçait de déchirer l'ALENA et disait essentiellement que les États-Unis ne feraient aucune concession. Leur exigence pour la poursuite de l'ALENA était de rééquilibrer l'accord en faveur des États-Unis. Compte tenu de tout cela, je pense que nous nous sommes très bien tirés des négociations de l'ACEUM, parce que les concessions que nous avons faites étaient en fait assez légères.

M. Burney : J'allais faire essentiellement la même remarque. Je n'ai aucun mérite là-dedans, puisque j'étais en poste à Tokyo au moment où ces négociations ont eu lieu. Sur ce point, exactement, si l'on tient compte du fait que la position de départ des États-Unis était la menace explicite de mettre fin à l'accord, de s'affranchir complètement des dispositions sur le règlement des différends que nous avons pour les recours commerciaux, des dispositions de l'accord de libre-échange initial entre le Canada et les États-Unis auxquelles le Canada tenait mordicus, je pense que nos négociateurs ont fait un formidable travail. Oui, nous avons fait quelques concessions supplémentaires dans le domaine de la gestion de l'offre, mais si l'on considère l'ensemble des concessions que le Canada a faites dans les trois accords où il en a faites, cela représente tout au plus 10 % de notre marché intérieur. Compte tenu des risques auxquels le Canada s'exposait et du fait que les États-Unis représentent près de 80 % de notre marché d'exportation — c'est une question existentielle du point de vue de l'économie canadienne —, je

Senator MacDonald: We have five areas that are covered in supply management, but it seems like dairy is always the most controversial. We have New Zealand right now upset with our arrangements with the CPTPP, challenging us, and we saw the trade negotiations collapse with the U.K. over dairy issues. Why is dairy so much more of an issue than eggs, chicken or turkey? Why is it constantly so much more of an issue?

Mr. Weekes: If I might begin, I think we have made some more concessions in the area of eggs and poultry than we have in dairy products. No longer being a government official, I might suggest that the dairy industry has been extremely efficient at its lobbying efforts with the government. It's perhaps not surprising that we see what has happened. Again, to come back to what my colleague just said, despite all of that, the overall concessions we made in supply management have been for a very small proportion of the total market.

Senator M. Deacon: Thank you all for being here today. We really appreciate it.

First, a two-second answer. Could you tell me, the three of you, "yes" or "no," were you consulted or any part of the submission or feedback when this bill was being debated in the House committee? Were any of you involved?

Mr. Weekes: No.

Mr. Tennant: No.

Mr. Burney: No.

Senator M. Deacon: Thank you for that. I appreciate that quick answer.

Mr. Burney, I have a question for you. I'm going to leave the NAFTA and CUSMA world and go over to other parts of the world. You obviously have deep experience with Asia, with the work that you've done in Thailand and Vietnam and recently in your current work as the Japanese ambassador continues in that region. Recently, just in the last few weeks, we've had this ASEAN summit concluded, and our Prime Minister and trade minister were there. Clearly, it is an element of importance, and with the CPTPP, there is certainly a trading bloc of 580 million consumers, which is a huge GDP piece. I'm wondering, given your extensive experience working in the Indo-Pacific region, what does Canada risk with these vital trading partners and agreements, particularly the CPTPP, if Bill C-282 passes? How might this outcome further escalate our trade dispute that my

pense que l'accord conclu constitue une grande réussite pour le Canada.

Le sénateur MacDonald : Il y a cinq secteurs qui sont assujettis à la gestion de l'offre, mais il semble que celui des produits laitiers soit toujours celui où c'est le plus controversé. Il y a actuellement la Nouvelle-Zélande qui s'indigne des dispositions du PTPGP et les conteste, et nous avons vu les négociations commerciales avec le Royaume-Uni échouer à cause de divergences sur les questions laitières. Pourquoi les produits laitiers suscitent-ils à ce point la controverse, plus que les œufs, le poulet ou la dinde? Pourquoi les produits laitiers posent-ils toujours autant de problèmes?

M. Weekes : Pour commencer, je pense que nous avons fait plus de concessions dans le domaine des œufs et de la volaille que dans celui des produits laitiers. N'étant plus fonctionnaire, je dirais que l'industrie laitière a été extrêmement efficace dans ses efforts de lobbying auprès du gouvernement. Ce qui s'est passé n'est peut-être pas surprenant. Encore une fois, pour revenir à ce que mon collègue vient de dire, malgré tout, les concessions que nous avons faites sur la gestion de l'offre, en définitive, ne touchent qu'une très petite proportion du marché total.

La sénatrice M. Deacon : Merci à tous d'être ici aujourd'hui. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Tout d'abord, je vous demande une réponse en deux secondes. Pourriez-vous me dire, tous les trois, si « oui » ou « non », vous avez été consultés ou vous avez participé à la présentation ou à la rétroaction lorsque le comité de la Chambre a débattu de ce projet de loi? L'un d'entre vous est-il intervenu?

M. Weekes : Non.

M. Tennant : Non.

M. Burney : Non.

La sénatrice M. Deacon : Merci. Je vous remercie de cette réponse rapide.

Monsieur Burney, j'ai une question à vous poser. Je vais quitter l'univers de l'ALENA et de l'ACEUM pour porter mon regard sur d'autres parties du monde. Vous avez manifestement une grande expérience de l'Asie, de par votre travail passé en Thaïlande et au Viet Nam et, plus récemment, en votre qualité d'ambassadeur au Japon. Dernièrement, ces dernières semaines, le sommet de l'ANASE s'est achevé. Notre premier ministre et notre ministre du commerce y étaient présents. Il s'agit clairement d'un élément important, et avec le PTPGP, il y a là un bloc commercial de 580 millions de consommateurs, ce qui représente une part énorme du PIB. Que croyez-vous, compte tenu de votre vaste expérience dans la région indo-pacifique, que le Canada risque avec ses partenaires commerciaux et dans le contexte de ces ententes vitales, en particulier le PTPGP, si le

colleague mentioned with New Zealand, for example, over tariff rate quotas on dairy?

Mr. Burney: Thank you for the question.

I think the CPTPP is an extremely important agreement for Canada. It gives us privileged access into the Japanese market that we've been seeking for decades. It was absolutely vital from my standpoint for Canadian interests that we found our way into the original TPP negotiations, which would not have happened if we were not prepared to make any concessions on supply management.

The deal, as it was then renegotiated or moved forward with the 11 after the United States came out, reflected a very courageous position of the Japanese to maintain the deal as it was negotiated, even with the U.S. not in it. That enabled Canada to get access into the TPP markets that, frankly, reflected American negotiating leverage, which we then didn't have to share with the Americans because they took themselves out. It was the best of all possible worlds for Canada.

New Zealand clearly is irritated with how we've implemented the dairy concessions. Just last week, they've declared their intent to continue dispute settlement over the quota allocation procedures that Canada has adopted. This will continue to be a thorn. It has been for decades. But it does not help to put this into legislation and remove the ability of the government of the day, as I said in my opening remarks, to exercise discretion when it comes to the ability to resolve the dispute in future.

To give you a hypothetical, if there is a scenario that comes up where there is the possibility of resolving our dairy disputes with the United States and others by making an incremental concession on access, which this bill would prohibit, in return for being able to maintain the quota allocation procedures that we currently have, which might even be supported by the supply managed industries, we would be precluded from doing that because of this legislation. It doesn't make sense to fetter the government's hands in the future.

Senator M. Deacon: Thank you.

Senator Coyle: Thank you to our witnesses for your letter and for your testimony today. I have two questions, so I'm just going to put them out there.

The second one will be for you, Mr. Burney, and that's about the situation with the U.K. agreement. You mentioned it. I'd like to know a bit more and how that can be an illustration for us, if it can be.

projet de loi C-282 est adopté? Comment cela pourrait-il aggraver le différend commercial que mon collègue a mentionné avec la Nouvelle-Zélande, par exemple, au sujet des contingents tarifaires sur les produits laitiers?

M. Burney : Merci pour cette question.

Je pense que le PTPGP est une entente extrêmement importante pour le Canada. Il nous donne un accès privilégié au marché japonais auquel nous aspirions depuis des dizaines d'années. De mon point de vue, il était absolument vital pour les intérêts canadiens que nous réussissions à nous entendre dans les négociations initiales du PTP, mais cela n'aurait pas été possible si nous n'avions pas été prêts à faire des concessions sur la gestion de l'offre.

L'accord, tel qu'il a été renégocié ou conclu entre les 11 pays signataires après le retrait des États-Unis, témoigne de la position très courageuse des Japonais de maintenir l'accord tel qu'il avait été négocié, même si les États-Unis n'en faisaient plus partie. Cela a permis au Canada d'accéder aux marchés du PTP et franchement, montrait bien le levier de négociation des États-Unis, mais nous n'avons pas eu à partager avec les Américains parce qu'ils s'étaient retirés. C'était le meilleur des deux mondes pour le Canada.

La Nouvelle-Zélande est manifestement irritée par la façon dont nous avons mis en œuvre les concessions sur les produits laitiers. La semaine dernière, elle a exprimé son intention de poursuivre le règlement du différend sur les procédures d'attribution des quotas adoptées par le Canada. Cela restera une épine dans le pied. Ce l'est depuis des décennies. Mais ce ne serait pas judicieux d'adopter une loi en ce sens et d'ôter au gouvernement en place, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, la possibilité d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour résoudre ce différend éventuellement.

Imaginez un instant qu'il y ait possibilité de résoudre nos différends laitiers avec les États-Unis et d'autres pays grâce à de nouvelles concessions en matière d'accès, ce que ce projet de loi interdirait, en échange du maintien des procédures de répartition des quotas actuellement en vigueur, chose que les secteurs soumis à la gestion de l'offre pourraient même appuyer. Ce projet de loi nous empêcherait de le faire. Cela n'a pas de sens de lier ainsi les mains du gouvernement à long terme.

La sénatrice M. Deacon : Merci.

La sénatrice Coyle : Je remercie nos témoins de leur lettre et de leurs témoignages d'aujourd'hui. J'ai deux questions. Je vais vous les poser directement.

La deuxième s'adresse à vous, monsieur Burney, et concerne l'état de la situation concernant l'entente avec le Royaume-Uni. Vous l'avez mentionné. J'aimerais en savoir un peu plus et savoir en quoi cela pourrait nous guider, si possible.

Everyone has talked about the red flag, the hornet's nest that is being stirred up if this were to pass. Are we not already at risk even before this bill is either passed or not passed? Aren't people talking about this already? How dangerous is it that we're even considering it, let alone passing it? What do you hear about that?

Mr. Weekes: It hasn't passed, of course, and that's an important distinction. This is still a bill. It's a proposal for legislation; it's not legislation. I think that that makes a very big difference. The problem with legislation is, in part, that it's so public.

Senator Coyle: Exactly.

Mr. Weekes: Although I listened to the nuance in the earlier hearing before this one began, it does appear there could be perhaps some ambiguity in the wording, but I think it would not be read that way by the Americans. You can't have a more dramatic political step than passing legislation, and I think it would force the United States to react politically at a senior level in a similar fashion.

Rather than allowing this issue in a negotiation to be managed carefully with perhaps minimal or no concessions, it would turn it into a spotlight. The press would be all over it in the United States. Senators and congressmen will be all over it. Governors would be all over it. It would create a dynamic that I believe would make it much more difficult for Canadian negotiators to resist the pressure, because ultimately, the United States, in this negotiation, if this is what the review turns into, will have the leverage of terminating the NAFTA, and we have a lot more to lose if that were to happen than the United States has.

Mr. Burney: I would just add that dairy is going to be a contentious issue with the United States with or without this legislation, so we should be very clear about that. There are other irritants that are going come up as well, but this compounds it. To the point just made, it makes it much more public, and it almost requires a response from the United States. It's an own goal. This is unnecessary, so why do it?

With respect to the U.K., yes, my understanding is they did walk away from the negotiations when they became convinced that Canada wasn't prepared to offer any concessions in supply management and they were about to lose the access that they had under the CETA with the EU, which was sunsetted after three years. Whether it was actually the legislation that convinced them that there was no prospect or it was the policy position, we could debate it, but I think the fact that this legislation was moving forward made it abundantly clear that there was going to

Tout le monde parle de drapeau rouge, du nid de guêpes qui serait agité si cet accord était adopté. N'y a-t-il pas déjà un risque, que ce projet de loi soit adopté ou non? Les gens n'en parlent-ils pas déjà? À quel point est-il dangereux que nous envisagions ce projet de loi, et c'est sans parler de l'adopter? Qu'entendez-vous à ce sujet?

M. Weekes : Il n'a pas encore été adopté, et bien sûr, il y a là une distinction importante à faire. Ce n'est toujours qu'un projet de loi. C'est une proposition, ce n'est pas une loi. Je pense que cela fait une très grande différence. Le problème, avec la législation, c'est qu'elle est toujours très publique, du moins en partie.

La sénatrice Coyle : Exactement.

M. Weekes : Bien que j'aie bien entendu la nuance faite à la séance précédente, avant que celle-ci ne commence, il semble qu'il pourrait y avoir une certaine ambiguïté dans la formulation, mais je ne pense pas que les Américains l'interpréteraient de cette façon. Il n'y a pas de mesure politique plus spectaculaire que l'adoption d'une loi, et je pense que cela obligerait les États-Unis à réagir politiquement de la même manière, à un niveau élevé.

Plutôt que de favoriser le règlement de cette question avec soin, dans le cadre de négociations, peut-être en échange de concessions minimales, voire d'aucune concession du tout, cela placerait le différend sous les feux des projecteurs. La presse américaine en ferait ses choux gras. Les sénateurs et les membres du congrès s'empareraient de la question. Les gouverneurs en parleraient abondamment. Cela créerait une dynamique qui, à mon avis, rendrait la tâche beaucoup plus difficile aux négociateurs canadiens pour résister à la pression, parce qu'en fin de compte, les États-Unis, dans cette négociation, si c'est là où tout cela devait nous mener, auraient toujours la possibilité de menacer de mettre fin à l'ALENA, et nous aurions beaucoup plus à perdre que les États-Unis si cela devait se produire.

M. Burney : Je voudrais seulement ajouter que les produits laitiers seront un sujet litigieux avec les États-Unis, avec ou sans ce projet de loi, il faut que ce soit très clair. D'autres irritants vont intervenir également, mais ce projet de loi aggrave les choses. Je répète ce qu'on vient juste de dire : cela rend la question beaucoup plus publique et exige presque une réponse de la part des États-Unis. C'est un objectif en soi. Ce n'est pas nécessaire, alors pourquoi prendre cette voie?

En ce qui concerne le Royaume-Uni, oui, je comprends qu'il a quitté les négociations à partir du moment où il a été convaincu que le Canada n'était pas prêt à faire des concessions sur la gestion de l'offre et qu'il était sur le point de perdre l'accès qu'il avait dans le cadre de l'AECG avec l'Union européenne, qui a cessé de s'appliquer au bout de trois ans. Nous pourrions débattre de la question de savoir si c'est le projet de loi qui l'a convaincu qu'il n'y avait aucune perspective de succès ou si c'est la position stratégique du Canada, mais je pense que le fait

be nothing on the table for them in this sector, and, faced with that, they made the decision. They did walk away. My concern would be, how many other opportunities that are out there will similarly not be on the table for Canada because of this?

The Chair: Colleagues, I just want to remind you that we also have Mr. Tennant on line, who can offer his expertise as well.

[Translation]

Senator Gerba: I thank our witnesses for being here today. Thank you for your service to Canada. Canadian negotiators are doing an exceptional job for our country. We're very proud of that.

Mr. Burney, you said that the sector we are talking about today accounts for barely 1% of our economy. But that 1% is essential and provides us with essential products, products that Canadians want to consume locally and that are essential to our food security.

I don't understand why you're still congratulating yourself on having given concessions during the previous agreements, when motions were moved at the last three negotiations. We had unanimous motions in the House of Commons to protect supply management, but you made concessions in relation to that.

Can you explain to us why it is supply management — in other words these products that are essential to the consumption of Canadians that don't even account for 1% of the economy, as you said, but that account for thousands and thousands of jobs in our regions.... Why must this sector always be subject to negotiations and sacrificed during the negotiation process?

[English]

Mr. Burney: If you will permit me to respond in English. I'm afraid that, since leaving government, I have allowed my French to become a bit rusty.

I don't mean to diminish the importance of the supply-managed sectors in the Canadian economy — 1% is still 1% — and I realize full well that they play a vital role. I'm not here challenging supply management. That's a whole other suggestion. I think whether or not you believe supply management should maintain the policy, I would still suggest that this bill is not appropriate to meet Canada's trading interests.

In terms of the negotiating dynamics, it's not that the supply managed sectors are being asked to make the sacrifice. It is the one sector that we actually refused to make any concession on. When we go into the negotiation, often the sectors where we're

que ce projet de loi suive son cours lui a clairement montré qu'il n'aurait rien à gagner dans ce secteur, et dans les circonstances, il a pris sa décision. Il s'est retiré. Ma préoccupation est la suivante : combien d'autres portes ne s'ouvriront pas non plus pour le Canada à cause de cela?

Le président : Chers collègues, je voudrais juste vous rappeler que M. Tennant est également parmi nous, en visioconférence, et qu'il peut aussi nous faire bénéficier de ses lumières.

[Français]

La sénatrice Gerba : Merci à nos témoins d'être ici aujourd'hui. Merci pour votre service au Canada. Les négociateurs canadiens font un travail exceptionnel pour notre pays. Nous en sommes très fiers.

Monsieur Burney, vous avez dit que le secteur dont nous parlons aujourd'hui représente à peine 1 % de notre économie. Mais ce 1 % est essentiel et nous offre des produits essentiels, des produits que les Canadiens veulent consommer localement et qui sont essentiels pour notre sécurité alimentaire.

Je ne comprends pas que vous vous félicitez quand même d'avoir donné des concessions durant les précédents accords, alors qu'on avait présenté des motions aux trois dernières négociations. Nous avons eu des motions unanimes à la Chambre des communes en vue de protéger la gestion de l'offre, mais vous avez fait des concessions par rapport à cela.

Pouvez-vous nous expliquer pourquoi c'est la gestion de l'offre, c'est-à-dire ces produits essentiels à la consommation des Canadiens qui ne représentent même pas 1 % de l'économie, comme vous l'avez dit, mais qui représentent des milliers et des milliers d'emplois dans nos régions... Pourquoi est-ce ce secteur qui doit toujours être soumis à des négociations et sacrifié durant les négociations?

[Traduction]

M. Burney : Permettez-moi de vous répondre en anglais. Je crains bien que depuis que j'ai quitté le gouvernement, mon français a un peu rouillé.

Je ne veux pas minimiser l'importance des secteurs soumis à la gestion de l'offre dans l'économie canadienne — 1 %, c'est quand même 1 % — et je suis tout à fait conscient qu'ils jouent un rôle vital. Je ne remets pas la gestion de l'offre en question. C'est une tout autre question. Mais qu'on croie ou non que la gestion de l'offre devrait conserver sa place dans notre politique, je pense que ce projet de loi n'est pas le mieux indiqué pour protéger les intérêts commerciaux du Canada.

Dans la dynamique de négociation, ce n'est pas qu'on demande aux secteurs soumis à la gestion de l'offre de faire des sacrifices. C'est le seul secteur pour lequel nous avons refusé de faire la moindre concession. Lorsque nous entamons des

hoping to achieve the most market access gains for our exporters are other agricultural sectors: beef, pork, grains, canola, you name it.

It is a much more difficult proposition to make when you go into a negotiation if you say, “Yes, we’d like you to give up your protections in your most sensitive areas, but we’re not going to touch ours. We’re going to preserve prohibitive tariffs so that there will be no exports in our markets that are sensitive, but we want you to liberalize yours.” You can understand that that is a difficult negotiating position to take.

As I said, we’ve made small concessions in three agreements adding up to, I think, less than 10% in the case of dairy, of domestic production, in order to obtain the three most important agreements that Canada has in its arsenal: the agreements with North America, Europe and our key trading partners in Asia.

[Translation]

Senator Gerba: Since you have a great deal of experience in this area of negotiations, I imagine you are familiar with the U.S. Farm Bill?

[English]

Mr. Burney: I’m not familiar with the specifics of what is in the Farm Bill, but I have been around the politics of the U.S. Farm Bill for most of my career.

[Translation]

Senator Gerba: I’ll quote from part 7 of the U.S. Farm Bill:

[The] Secretary shall establish the tariff-rate quotas for raw cane sugar and refined sugars at the minimum level necessary to comply with obligations under international trade agreements that have been approved by Congress.

It is clear that the law requires the U.S. executive to restrict sugar imports. Why couldn’t Canada do the same?

[English]

Mr. Burney: In many ways, sugar in the United States would be the equivalent of the dairy industry in Canada from a political sensitivity standpoint. That having been said, we were successful in negotiating important concessions from the Americans in both sugar and sugar-containing products in the original Canada-U.S. Free Trade Agreement, the NAFTA and then CUSMA. Canada’s industry doesn’t have wide-open access — it’s kind of like the access we’ve given up in dairy — but our exporters do have

négociations, les secteurs dans lesquels nous espérons obtenir le plus de gains dans l’accès au marché pour nos exportateurs sont souvent d’autres secteurs agricoles : le bœuf, le porc, les céréales, le canola, et j’en passe.

Il est beaucoup plus difficile de faire une proposition dans des négociations si l’on dit : « Oui, nous aimerions que vous abandonniez vos protections dans vos domaines les plus sensibles, mais nous ne toucherons pas aux nôtres. Nous allons maintenir des droits de douane prohibitifs afin qu’il n’y ait pas d’exportations sur nos marchés sensibles, mais nous voulons que vous libéralisiez les vôtres .» Vous comprendrez qu’il s’agit là d’une stratégie de négociation difficile à défendre.

Comme je l’ai dit, nous avons fait de petites concessions dans trois accords, qui représentent au total moins de 10 % de notre production nationale de produits laitiers, si je ne me trompe pas, afin d’obtenir les trois accords les plus importants que le Canada a dans son arsenal : nos accords avec l’Amérique du Nord, l’Europe et nos principaux partenaires commerciaux en Asie.

[Français]

La sénatrice Gerba : Étant donné votre expérience chevronnée dans ce secteur de négociations, j’imagine que vous êtes au courant du Farm Bill américain?

[Traduction]

M. Burney : Je ne connais pas les détails du *Farm Bill* américain, mais j’ai baigné dans l’univers politique du *Farm Bill* pendant la plus grande partie de ma carrière.

[Français]

La sénatrice Gerba : Je vais citer un extrait de ce que vous pouvez retrouver dans la partie 7 du Farm Bill américain :

Le secrétaire a établi les contingents tarifaires pour le sucre de canne brut et le sucre raffiné au niveau minimum nécessaire pour se conformer aux obligations découlant des accords commerciaux internationaux qui sont approuvés par le Congrès.

On voit clairement que la loi impose à l’exécutif américain de restreindre les importations de sucre. Pourquoi le Canada ne pourrait-il pas en faire autant?

[Traduction]

M. Burney : À bien des égards, le sucre aux États-Unis serait l’équivalent de l’industrie laitière au Canada du point de vue de la sensibilité politique. Cela dit, nous avons réussi à négocier d’importantes concessions de la part des Américains en ce qui concerne le sucre et les produits contenant du sucre dans le cadre de l’accord de libre-échange initial entre le Canada et les États-Unis, de l’ALENA, puis de l’ACEUM. L’industrie canadienne n’a pas un accès illimité au marché américain —

access into a very lucrative market in the United States based on what we were able to negotiate. The Americans aren't precluded from giving concessions in those areas, but it's as difficult as it is on the reciprocal side getting concessions from us on supply management.

[*Translation*]

The Chair: Thank you, senator. We've already exceeded the five minutes for your questions.

[*English*]

Senator Harder: Thank you to our witnesses for being here.

I want to start with Mr. Burney and ask all other panellists to comment. I want to pick up on your statement when you referenced that non-agricultural sectors may be at risk here. I think much of this debate is seen to be an intramural agricultural debate, and my concern, frankly, goes well beyond agriculture. I wonder if you can expand a little bit on the threats that passage of this bill, as written, would pose for some of our other Canadian export interests beyond agriculture. Mr. Tennant, I want to make sure you're in on this too.

Mr. Burney: In a negotiating dynamic, of course, if you want to go in and say these sectors in Canada are off limits, then the other side will respond in whatever fashion they want. They may target our other agricultural interests or it could be elsewhere. My biggest concern is what red flag this waves in the United States and what implications this carries for the renewal of CUSMA.

Senator Harder: I'm thinking about steel and aluminum, for example.

Mr. Burney: Absolutely. This does wave a red flag, and it makes Canada a bigger target than we need to be in the United States at a very difficult time. Now, obviously, the election will be material to what happens in terms of our future trade negotiations, but regardless of how the election goes, Canada is going to be in for a pretty choppy ride with the Americans when it comes to trade policy.

Senator Harder: Just remember, for the record, that then-Senator Harris was one of 10 Democrats voting against the CUSMA.

Mr. Tennant, I want to pick up on this from your Detroit experience in the auto sector. How would this play in terms of the potential downside for Canada's auto sector?

c'est un peu comme l'accès que nous leur accordons pour les produits laitiers —, mais nos exportateurs ont accès à un marché très lucratif aux États-Unis grâce à ce que nous avons pu négocier. Les Américains n'échappent pas à la nécessité de faire des concessions dans ces domaines, mais il est tout aussi difficile pour eux d'obtenir réciproquement des concessions de notre part sur la gestion de l'offre.

[*Français*]

Le président : Merci, sénatrice. On a déjà dépassé les cinq minutes seulement pour vos questions.

[*Traduction*]

Le sénateur Harder : Je remercie nos témoins de leur présence.

Je commencerai par M. Burney, puis je demanderai à tous les autres témoins de faire des commentaires. J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit lorsque vous avez mentionné que des secteurs non agricoles pourraient être menacés. Je pense qu'une grande partie de ce débat est perçue comme un débat strictement agricole, mais ma préoccupation, franchement, va bien au-delà de l'agriculture. Je me demande si vous pouvez nous en dire un peu plus sur les menaces que l'adoption de ce projet de loi, tel qu'il est rédigé, ferait peser sur nos autres intérêts canadiens en matière d'exportation, au-delà de l'agriculture. Monsieur Tennant, je veux m'assurer qu'on vous entende aussi.

M. Burney : Dans une dynamique de négociation, bien sûr, si l'on veut affirmer que tel ou tel secteur au Canada n'a pas de limites, alors l'autre partie ripostera bien comme elle le veut. Elle pourrait cibler nos autres intérêts agricoles ou d'autres secteurs. Ce qui me préoccupe le plus, c'est le signal d'alarme que cela envoie aux États-Unis et les répercussions que cela aura sur le renouvellement de l'ACEUM.

Le sénateur Harder : Je pense à l'acier et à l'aluminium, par exemple.

M. Burney : Absolument. Cela envoie un signal d'alarme qui fait du Canada une cible plus importante que ce dont nous aurions besoin aux États-Unis en cette période très difficile. Il est évident que les élections seront déterminantes pour l'avenir de nos négociations commerciales, mais quelle que soit l'issue des élections, le Canada risque de passer un mauvais quart d'heure avec les Américains en matière de politique commerciale.

Le sénateur Harder : Je rappelle, pour le compte rendu, que Harris, qui était sénatrice à l'époque, est l'une des 10 démocrates à avoir voté contre l'ACEUM.

Monsieur Tennant, j'aimerais profiter de votre expérience de Detroit dans le secteur automobile. Quelles pourraient en être les conséquences pour le secteur automobile canadien?

Mr. Tennant: I don't think we want to hand a lot of suggestions to people who may be negotiating with us, but whatever leverage someone across the table wants to achieve will certainly be measured by how much damage could be done if they were to exclude or cause impediments to our trade in important sectors. You've named auto parts, steel and aluminum. There are so many that are between Canada and the United States, and they would have quite a lot to select from, not necessarily just other agricultural products or the supply-managed sectors themselves. It's wide open, and negotiators love to gain maximum leverage and stir the pot on the other side, create fear and try to get concessions.

Senator Harder: Mr. Weekes, do we have time for a comment?

Mr. Weekes: I'd say the basic problem is we export a much larger percentage of our economy to the United States than the other way around. Yes, they do benefit from the relationship with us, considerably, but we would be very severely threatened if we were unable to see a further renewal of the CUSMA. We depend on strong rules. That's what we need for protecting us from vicarious actions on steel and aluminum or in the automobile industry. I get very worried about us taking an action that I think would potentially prejudice the renegotiation of the CUSMA, which would be — did you say 1% of the Canadian economy is covered by supply management? Well, the rest of it is covered by the rest of the agreement, except those that are exclusive to government domains and things of that nature. That's where I think this comes in here. It affects the whole relationship with the United States.

Senator Boniface: Thank you to all witnesses for being here and particularly bringing the level of expertise you bring. Thank you for serving our country in such a good way on these issues.

I'd like to go to the next step — Senator Harder took my question — on the economic impacts. I heard this yesterday. We heard from the cattleman's association, as an example, and from one of the import dairy organizations, on the risks for them. I want to go to the challenges we have ahead, with this bill thrown in, for the economy of Canada. I wonder if any of you would be willing to speak about economic impacts. I assume that's part of your consideration when you're negotiating.

Mr. Burney: Sure. We come at many levels. One would be the opportunity cost of negotiations that don't happen because partners decide it's not worth it. What has Canada lost by virtue of not being able to conclude a negotiation with the U.K., for example, and how do you measure that? As I said in my opening remarks, even with negotiating partners that do agree to continue with us, there will be a price. It's the same dynamic I pointed to earlier. If we want to protect our most sensitive industries, they

M. Tennant : Je ne pense pas que nous voulions donner trop d'idées aux personnes qui négocient avec nous, mais le levier qu'une partie voudra utiliser dépendra assurément de l'ampleur des dommages qui pourraient être causés si elle devait exclure un secteur de son marché ou créer des obstacles au commerce dans des secteurs importants. Vous avez cité les pièces automobiles, l'acier et l'aluminium. Il y en a tellement entre le Canada et les États-Unis qu'ils auraient amplement le choix, et pas nécessairement seulement dans les domaines agricoles ou les secteurs soumis à la gestion de l'offre eux-mêmes. C'est très ouvert, et les négociateurs adorent exercer le maximum d'influence possible et remuer le couteau dans la plaie de l'autre partie, susciter la peur et essayer d'obtenir des concessions.

Le sénateur Harder : Monsieur Weekes, avons-nous le temps d'entendre encore un commentaire?

M. Weekes : Je dirais que le problème fondamental est que nous exportons un pourcentage beaucoup plus important de notre économie vers les États-Unis que l'inverse. Il est vrai qu'ils bénéficient considérablement de nos relations, mais nous serions gravement menacés si nous n'étions pas en mesure d'obtenir un nouveau renouvellement de l'ACEUM. Nous dépendons de règles solides. C'est ce dont nous avons besoin pour nous protéger de mesures indirectes sur l'acier et l'aluminium ou dans l'industrie automobile. Je suis très inquiet à l'idée que nous prenions une mesure qui, selon moi, pourrait nuire à la renegotiation de l'ACEUM. Avez-vous dit que le secteur soumis à la gestion de l'offre représente 1 % de l'économie canadienne? Eh bien, le reste est couvert par le reste de l'accord, à l'exception des domaines exclusifs au gouvernement et de ce genre de choses. C'est ce qui est en jeu, d'après moi. Cela touche l'ensemble de nos relations avec les États-Unis.

La sénatrice Boniface : Merci à tous les témoins d'être ici et d'apporter un tel niveau d'expertise. Merci de servir notre pays d'aussi belle façon sur ces enjeux.

J'aimerais aller un peu plus loin — le sénateur Harder a posé ma question — sur les incidences économiques. Hier, nous avons entendu les représentants de l'association des bovins, par exemple, et d'une organisation d'importation de produits laitiers nous parler des risques qu'ils encourent. Je veux parler des difficultés qui nous attendent, avec ce projet de loi proposé, dans l'économie canadienne. Je me demande si l'un d'entre vous pourrait nous parler des effets économiques. Je présume que vous en tenez compte dans les négociations.

M. Burney : Bien sûr. Nous intervenons à de nombreux égards, notamment en matière de coût de renonciation des négociations qui n'ont pas lieu, parce que les partenaires estiment que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Qu'est-ce que le Canada a perdu, parce qu'il n'arrive pas à conclure des négociations avec le Royaume-Uni, par exemple, et comment peut-on mesurer ces conséquences? Comme je l'ai dit dans mon exposé, même avec les partenaires de négociations qui

will expect to do the same on their side. Those are usually the areas we're targeting. So there will be material costs to the Canadian interest.

I think the biggest one of all is what we've been discussing in terms of the possible fallout in terms of our most important trading relationships. It's hard to quantify because this is one issue among many that come up in the Canada-U.S. relationship, but it's an unnecessary one. I keep coming back to that. Why are we doing this?

Senator Boniface: Mr. Weekes, did you want to add anything?

Mr. Weekes: Maybe just to emphasize the last point that Ian made. It's unnecessary. As I tried to describe by giving the concrete example of how we handled this matter during the original NAFTA negotiations, we didn't need legislation to allow us to make no new concessions on supply-managed products in the NAFTA.

There are a lot more ways to negotiate and finesse matters. Frankly, one of the things that helped us in the original NAFTA negotiations is, as the honourable senator said here a few minutes ago, they have their own sensitivities. They have the Farm Bill and they have sugar. They refused, for instance, to allow Mexicans — because this was obviously a trilateral negotiation — or any foreigner to have any ownership stake in television stations in the United States. They had all kinds of restrictions in the shipping industry. They had their own sensitivities. You can say when you're in a private negotiation, "Well, wait a minute, you've got this, this, and this, and now you're telling us that despite all these protectionist things that you're maintaining, you think that we should open up our dairy sector? No, thank you." I think, in the dynamic, that's a much more effective way of accomplishing government policy.

As I also said in my statement, I'm not here to discuss whether supply management is a good policy for Canada, but on many occasions, I've been given instructions as a trade negotiator on what the government wanted to achieve or not see happen, and then you have to look at what's the most effective way of doing that. In my view, it's certainly not by passing legislation that says what you're going to do or not do.

Mr. Tennant: I'd only add that if you're looking at it from the broad interest of the Canadian economy, business needs certainty to invest, and we need a rules-based world in which to trade. That's what trade agreements are about. Trade agreements count, particularly some, and we see the risk with the United States and with these other very major trading partners. Canada

conviennent de poursuivre avec nous, il y aura un prix à payer. C'est la même dynamique que j'ai soulignée tout à l'heure. Si nous voulons protéger nos industries les plus névralgiques, ils voudront en faire autant de leur côté. C'est en général les secteurs que nous ciblons. Les intérêts canadiens vont donc accuser le coup.

Je pense que le principal point focal, dont nous avons discuté, c'est les retombées possibles de nos relations commerciales les plus importantes. Elles sont difficiles à quantifier, parce que c'est un enjeu parmi tant d'autres qu'on soulève en matière de relations entre le Canada et les États-Unis, mais ce n'est pas nécessaire. J'y reviens constamment. Pourquoi agissons-nous ainsi?

La sénatrice Boniface : Monsieur Weekes, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Weekes : Je mettrais peut-être l'accent sur le dernier point de M. Burney. C'est inutile. Comme j'ai tenté de le décrire en donnant un exemple concret sur la façon dont nous avons géré cette affaire durant les négociations originales sur l'ALENA, nous n'avons pas eu besoin d'une loi pour ne faire aucunes nouvelles concessions relativement à l'ALENA.

Il y a bien d'autres manières de négocier et d'obtenir ce que l'on veut. Honnêtement, une des choses qui nous ont aidés dans les négociations originales sur l'ALENA, comme l'a dit l'honorable sénateur ici il y a quelques minutes, c'est que les Américains ont leurs propres sensibilités. Ils ont le Farm Bill et le sucre. Ils ont refusé, par exemple, que les Mexicains — parce que c'était évidemment des négociations trilatérales — ou tout étranger possèdent des participations dans les stations de télévision aux États-Unis. Les Américains avaient toutes sortes de restrictions dans l'industrie du transport maritime. Ils avaient leurs propres sensibilités. Dans des négociations, en privé, on peut dire : « Avec toutes les mesures protectionnistes que vous maintenez en place, vous nous dites quand même que nous devrions vous ouvrir notre secteur du lait? Non, merci. » Je pense que dans une telle dynamique, c'est une façon bien plus efficace de façonner les politiques gouvernementales.

Comme je l'ai aussi dit dans mon exposé, je ne suis pas ici pour dire si la gestion de l'offre est une bonne politique pour le Canada, mais à de nombreuses occasions, on m'a donné des instructions en tant que négociateur commercial sur ce que le gouvernement voulait accomplir ou éviter. Il faut ensuite trouver la façon la plus efficace d'y arriver. De mon point de vue, on n'y parvient certainement pas en adoptant un projet de loi qui prévoit ce qu'on va faire ou non.

M. Tennant : J'ajouterais simplement que si l'on examine la question sous l'angle des intérêts généraux de l'économie canadienne, les gens d'affaires ont besoin de certitude pour investir, et nous avons besoin d'un monde fondé sur les règles pour faire du commerce. C'est ce à quoi servent les accords commerciaux. Les accords commerciaux comptent, certains en

is fortunate to have the web of agreements it has. It doesn't want to put them at risk.

Senator Ravalia: Thank you very much for being here today and for your service to our country.

We've talked a lot about the United States. I was wondering if you could perhaps elaborate on what the Mexicans are saying in response to this bill.

Mr. Weekes: I don't know, but I would point out that it's a little hard to discern exactly what Mexican trade policy is going to be right now because they have a new administration and they're still setting themselves up. Just as after the American election, regardless of who wins, it will be a number of months before we know what the American direction on trade policy is really going to be because they won't have ministers or a Secretary of Agriculture. All of that has to percolate through. It will be next summer before we really know that.

But I would say that the Mexicans clearly want to see a continuation of the CUSMA, the USMCA, so they're definitely going to be hoping to see support from Canada for that same objective. They might be a bit worried by legislation like this, which would, in their minds, create uncertainty about what is going to happen during the negotiation.

From a direct commercial interest, they're not big exporters of these products, so they have no direct commercial interest in selling these products to us. When we sit down at the table with the Mexicans and the Americans in a negotiation, we don't have to worry about the Mexicans ganging up with the Americans against us on supply-managed products.

Senator Ravalia: As a followup, as experienced negotiators, do you envisage any potential negative retaliatory measures on currently signed trade pacts?

Mr. Burney: The currently signed trade pacts include the CUSMA. I think we've all spoken to our fears about —

Senator Ravalia: I was thinking CETA and the CPTPP on a go-forward basis.

Mr. Burney: I think the committee received a submission from the Business Council of Canada. They are worried about unintended consequences. In that submission, they flagged CUSMA, as well as CETA and CPTPP.

In the case of CETA, we have an agreement that has been applied provisionally. There are at least 10 member states, if my memory is correct, that have not yet ratified the agreement. Does this complicate the ratification process? To be frank, I don't

particulier, et nous voyons un risque par rapport aux États-Unis et à nos autres très grands partenaires commerciaux. Le Canada a la chance de compter sur une panoplie d'accords. Il ne veut pas les compromettre.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup d'être ici aujourd'hui et de votre service à notre pays.

Nous avons beaucoup parlé des États-Unis. J'aimerais savoir si vous pouviez en dire plus sur ce que disent les Mexicains à propos de ce projet de loi.

M. Weekes : Je ne le sais pas, mais je vous signale qu'il est un peu difficile de déterminer exactement ce que sera la politique commerciale du Mexique, parce qu'il y a une nouvelle administration qui est encore en train de s'organiser. Tout comme après l'élection américaine, peu importe qui la remporte, il faudra quelques mois avant que nous sachions quelle direction prendra véritablement la politique commerciale américaine, parce qu'il n'y aura pas de ministres ou de secrétaire de l'Agriculture. Tout cela demande du temps. On sera rendu à l'été prochain avant d'en être certain.

Mais je dirais que les Mexicains veulent clairement que l'ACEUM se poursuive. Ils espèrent absolument que le Canada vise le même objectif. Ils pourraient être un peu inquiets face à un tel projet de loi qui, à leurs yeux, cause de l'incertitude sur ce qui va se produire dans les négociations.

Sur le plan de l'intérêt commercial direct, ils n'exportent pas beaucoup de ces produits, et ils n'ont donc aucun intérêt commercial direct à nous les vendre. Lorsque nous négocions avec les Mexicains et les Américains, nous n'avons pas à craindre que les Mexicains s'allient aux Américains contre nous concernant les produits sous gestion de l'offre.

Le sénateur Ravalia : J'ai une question complémentaire. En tant que négociateurs d'expérience, pensez-vous que nous pourrions subir des mesures négatives en représailles pour les pactes commerciaux que nous avons signés?

M. Burney : Nos accords commerciaux actuels comprennent l'ACEUM. Je pense que nous avons tous exprimé nos craintes que...

Le sénateur Ravalia : Je pensais à l'AECG et au PTPGP à l'avenir.

M. Burney : Je pense que le comité a reçu un mémoire du Conseil canadien des affaires. Ses représentants se disent inquiets de subir des conséquences imprévues. Dans ce mémoire, ils ont signalé l'ACEUM, ainsi que l'AECG et le PTPGP.

Dans le cas de l'AECG, nous avons un accord qui s'applique de manière provisoire. Il y a au moins 10 États membres, si je me souviens bien, qui ne l'ont toujours pas ratifié. Est-ce que cela complique le processus de ratification? Pour être honnête, je ne

think this is a major issue in the ratification process in France, Italy or some of the other countries where it's still being debated, but it certainly doesn't help. Access into these sectors was an important part of the negotiation when the agreement was struck. Could it be used by some of those who are opposed to the ratification of the agreement in Europe? Sure.

But my biggest concern is the U.S. As I said earlier, nearly 80% of Canada's exports go to the U.S., despite all of our efforts at diversification over the years. That is job one. That should be everybody's fixation. "Don't rock that boat" would be my advice.

Senator Ravalia: Thank you very much.

Senator M. Deacon: I ask this with some reservation, but I would like to hear your perspectives. We've had a bill that's come to the House. We have had some critiquing and support of the bill. The bill was passed by the House into this committee to look at. What's really going on here? We've heard within the agricultural sector that they're united and they're not united. It's an unfair question, I realize as I'm asking it, but I know your perspectives haven't been absorbed in the House or in committee. I just want to make sure we leave it all on the table.

The Chair: Thank you, senator. Before our witnesses respond, they all have said they are no longer public servants and they feel free to express opinions.

Senator M. Deacon: I heard that very clearly at the beginning.

The Chair: So I ask them to please do.

Mr. Burney: I think the point was made before that these are very effective political lobbies in Canada. You're dealing with a highly concentrated industry in politically sensitive areas of the country. They know how the system works. It's very difficult to resist pressure from that sector. There's a strong political desire on the part of all parties to show support for a sector that is so politically powerful. I understand how these things happen.

My understanding is that the measure was passed relatively quickly. I presume that there would have been those who said, "Well, this is just enshrining current policy, so what's the big deal?" I think the consequences weren't fully thought through. It has now been given a lot more attention for reasons we are all aware of, so the Senate is doing what it was set up to do, which is exercising sober second thought.

pense pas que ce soit un enjeu majeur pour la ratification en France, en Italie ou dans certains autres pays où on débat toujours sur cet accord, mais cela n'aide certainement pas les choses. L'accès à ces secteurs était une partie importante des négociations lorsque l'accord a été conclu. Est-ce que les opposants à la ratification de l'accord en Europe pourraient s'en servir? Bien sûr.

Mais ma grande préoccupation, ce sont les États-Unis. Je répète que près de 80 % des exportations canadiennes vont aux États-Unis, malgré tous nos efforts de diversification au fil des ans. C'est le travail le plus pressant. Tout le monde devrait ne penser qu'à cela. Mon conseil, ce serait de ne pas faire de vagues.

Le sénateur Ravalia : Merci beaucoup.

La sénatrice M. Deacon : Je vais poser ma question avec une certaine réserve, mais j'aimerais entendre vos points de vue. On a présenté un projet de loi à la Chambre. Certains le critiquent, tandis que d'autres le soutiennent. La Chambre a renvoyé ce projet de loi à notre comité pour examen. Que se passe-t-il vraiment ici? Dans le secteur agricole, on nous dit que les gens étaient unis et qu'ils ne l'étaient pas. Je réalise que c'est une question injuste, mais je sais que la Chambre ou son comité n'ont pas bien saisi vos perspectives. Je veux simplement m'assurer qu'on nous transmette toutes les informations possibles.

Le président : Merci, sénatrice. Avant de laisser les témoins répondre, ils ont tous dit qu'ils n'étaient plus fonctionnaires et qu'ils se sentaient libres d'exprimer leurs opinions.

La sénatrice M. Deacon : Je l'ai entendu très clairement au début de la réunion.

Le président : Je leur prie donc de nous donner leur réponse.

M. Burney : Je pense qu'on a déjà dit que ces lobbys politiques sont très efficaces au Canada. On parle d'une industrie hautement concentrée dans des domaines politiquement sensibles au pays. Ces gens savent comment le système fonctionne. C'est très difficile de résister à la pression de ce secteur. Tous les partis politiques souhaitent ardemment montrer leur soutien envers un secteur qui est si puissant politiquement. Je sais comment ces choses se produisent.

Je pense que la mesure a été adoptée assez rapidement. Je présume que certains ont dit : « Eh bien, on ne fait qu'enchâsser la politique actuelle, alors quel est le problème? » Je pense qu'on a pas bien réfléchi aux conséquences. On y a ensuite accordé beaucoup plus d'attention pour les raisons que nous connaissons tous, donc le Sénat fait ce pour quoi il a été mis sur pied, soit de réaliser un second examen objectif.

Mr. Weekes: Let me say, as a private citizen, which is a role I enjoy, actually — I haven't been in government since 1999, so not in this millennium. However, I watch what's going on here, and I have to think that the member who put this bill forward in the House thought it was a very clever thing to do. Frankly, from his point of view, the point of view of his party and his cause, it was kind of a win-win situation. He wins if the bill is rejected because people say they're not paying enough attention to the interests of Quebec. If the bill is passed, he wins because he has shown that he's very good at defending Quebec's interests. Maybe the biggest win of all would be if the bill passes and then the Americans force us to repeal it by telling us that, if we don't, they won't go ahead with the NAFTA. Then he can portray that as a betrayal of Quebec's interests by Canada and the Canadian Parliament.

Senator M. Deacon: Thank you. I would like to give an opportunity for Mr. Tennant.

The Chair: Only 30 seconds remain.

Mr. Tennant: The key point in this respect is that the bill did not get very thorough study in the House of Commons. That's clear. The Senate — congratulations — is making sure that it gets serious second thought. Thank you for doing it.

[Translation]

Senator Gerba: I'll follow up on Mr. Weekes' answer, that it's because this is a Bloc Québécois bill. Is that what you're trying to tell us? In other words, you're against this bill because it's a private member's bill from a Bloc Québécois member?

[English]

Mr. Weekes: No, I didn't say that. I could try to recite exactly what I said earlier, but I chose my words very carefully. I said what I said, and I didn't mean anything beyond what I said.

[Translation]

Senator Gerba: You're talking about a bill that came from a party, from a member who will go back to Quebec to report that Parliament refused a bill that came from Quebec; is that it?

[English]

Mr. Weekes: No, that's not exactly what I said, no.

M. Weekes : Permettez-moi de vous dire, comme simple citoyen — un rôle qui me plaît bien, en fait —, que je ne travaille plus au gouvernement depuis 1999, donc pas dans ce millénaire. Toutefois, je regarde ce qui se passe ici, et j'imagine que le député ayant présenté ce projet de loi à la Chambre pensait que c'était une décision très futée. Honnêtement, de son point de vue ainsi que de celui de son parti et de sa cause, c'était une situation où tout le monde gagne. Il est gagnant si l'on rejette son projet de loi, parce que les gens diront qu'on ne porte pas assez attention aux intérêts du Québec. Si son projet de loi est adopté, il est gagnant, parce qu'il aura montré qu'il est excellent pour défendre les intérêts du Québec. Le plus grand avantage qu'il pourrait en retirer serait que le projet de loi soit adopté, puis que les Américains nous obligent à l'abroger en nous disant que sinon, ils n'iront pas de l'avant avec l'ALENA. À ce moment-là, le parrain du projet de loi pourrait dire que c'est une trahison envers les intérêts du Québec et le Parlement du Canada.

La sénatrice M. Deacon : Merci. J'aimerais donner l'occasion à M. Tennant de répondre.

Le président : Il ne vous reste que 30 secondes.

M. Tennant : L'essentiel, c'est que ce projet de loi n'a pas fait l'objet d'une étude très poussée à la Chambre des communes. C'est clair. Le Sénat — toutes mes félicitations — s'assure de jeter un second regard sérieux sur ce projet de loi. Merci d'agir de la sorte.

[Français]

La sénatrice Gerba : Je vais rebondir sur la réponse de M. Weekes, qui nous dit que c'est parce que c'est un projet de loi du Bloc québécois. C'est bien ce que vous voulez nous dire? C'est-à-dire que vous êtes contre ce projet de loi parce que c'est un projet de loi privé qui vient d'un député du Bloc québécois?

[Traduction]

M. Weekes : Non, je n'ai pas dit cela. Je pourrais essayer de réciter exactement ce que j'ai dit, mais j'ai choisi mes mots avec grand soin. J'ai dit ce que j'ai dit, et je ne voulais rien dire d'autre que cela.

[Français]

La sénatrice Gerba : Vous parlez d'un projet de loi qui vient d'un parti, d'un député qui va retourner faire le point au Québec pour dire que le Parlement a refusé un projet de loi qui venait du Québec; c'est cela?

[Traduction]

M. Weekes : Non, ce n'est pas exactement ce que j'ai dit, non.

[Translation]

Senator Gerba: I'll finally ask my question. This bill talks about a pan-Canadian policy. Yes, supply management is highly concentrated in Quebec, but we're talking about a pan-Canadian bill that was passed by a majority of the members of this House — 262 votes to 51. It's important for me to point that out. Yes, I represent Quebec and this bill is important to me, but supply management is just as important to Ontario in terms of numbers. You know them better than I do, as you negotiated these issues.

During the negotiations, we were told there were 30 chapters. Of these 30 chapters, only one focuses on agriculture. Supply management is part of that very small chapter. Can you give us any truly objective reasons why you believe that all our future negotiations will fail because we passed legislation that confirms what already exists and what our trading partners already know? I'd like you to give me objective reasons, not hypothetical ones, about what Mr. Trump may think. He will impose potential taxes on softwood lumber and other things — we can talk about that. What are your specific, objective reasons today for protecting a system that is known to all our trading partners?

[English]

Mr. Weekes: I think I've made it clear that I've been in a position of being the Canadian negotiator and saying, "No, we're not going to make any concessions on supply-managed products," and being able to get that carried through in the negotiation. But in terms of whether this legislation could jeopardize our attempts to get concessions in other sectors, I do believe that.

You talked about the sugar policy situation in the United States. There is legislation there that prescribes the quotas and so on, and the Secretary of Agriculture can't do this or that. But the United States, when they have negotiating authority from Congress, are in a position to negotiate concessions that would require changes in American law. That's the whole purpose of their procedure of the so-called fast track trade promotion authority that allows them to do that.

Here, we're saying it doesn't matter what happens. We're taking a particular chunk of our economy, maybe a small one, and saying that we're not going to do anything. We're trying to immunize ourselves ahead of the negotiations from having to make any concessions. That is not going to be something that our trading partners will want to see from other countries because, in the end, it will create a situation in which nothing can be negotiated by anybody.

[Français]

La sénatrice Gerba : Donc, je vais finalement poser ma question. Ce projet de loi parle d'une politique qui est pancanadienne. Oui, la gestion de l'offre est très concentrée au Québec, mais on parle d'un projet de loi pancanadien qui a été adopté par la majorité des députés de la Chambre, à 262 voix contre 51. C'est important pour moi de rappeler cela. Oui, je représente le Québec et ce projet de loi est important pour moi, mais la gestion de l'offre est tout aussi importante pour l'Ontario pour ce qui est des chiffres. Vous les connaissez mieux que moi, puisque vous avez négocié ces dossiers.

Pendant les négociations, on nous a dit qu'il y avait 30 chapitres. Sur ces 30 chapitres, un seul traite de l'agriculture. La gestion de l'offre fait partie de ce tout petit chapitre. Pouvez-vous nous donner des raisons vraiment objectives qui vous font croire que toutes nos futures négociations vont échouer, parce qu'on a adopté une loi qui vient confirmer ce qui existe déjà et qui est déjà connu de nos partenaires commerciaux? J'aimerais que vous me donniez des raisons objectives, et non pas hypothétiques sur ce que penserait M. Trump. Il nous imposera des taxes éventuelles sur le bois d'œuvre et autres — on pourra en parler. Quelles sont vos raisons précises et objectives aujourd'hui en ce qui concerne la protection d'un système qui est connu de tous nos partenaires commerciaux?

[Traduction]

M. Weekes : Je pense avoir dit clairement que j'ai été négociateur pour le Canada, et que nous n'allions pas faire de concessions sur les produits sous gestion de l'offre. Nous sommes parvenus à ces fins dans les négociations. Mais à savoir si ce projet de loi pourrait compromettre nos tentatives d'obtenir des concessions dans d'autres secteurs, j'y crois.

Vous avez parlé de la politique sur le sucre aux États-Unis. Une loi prescrit les quotas et ainsi de suite, et le secrétaire de l'Agriculture ne peut pas faire ceci ou cela. Mais aux États-Unis, lorsque les négociateurs reçoivent le pouvoir de négocier de la part du Congrès, ils sont en position de négocier des concessions qui exigeraient d'apporter des modifications à la loi américaine. C'est là tout l'objectif de ce qu'on appelle le pouvoir de négociation prévu par la procédure accélérée.

Ici, nous disons que ce qui arrivera ne compte pas. Pour une partie particulière de notre économie, peut-être une petite partie, nous disons que nous ne ferons aucunes concessions. Nous cherchons à nous protéger avant les négociations pour ne pas avoir à faire de concessions. Ce n'est pas quelque chose que nos partenaires commerciaux voudront voir venant d'autres pays, parce qu'au bout du compte, cela va créer une situation où personne ne peut négocier quoi que ce soit.

Senator MacDonald: You have a lot of experience in negotiating. I certainly don't, but I've had a lot of experience going down to the United States. I've been on the Canada-U.S. IPG for 16 years. I've been the Senate chair for 10 years. I speak to them all the time in Washington, three or four times a year. I go to a lot of the meetings down there.

This always comes up. I always say to the Americans when they bring this up that I'm a free trader in principle, and in principle I'm not really a supporter of supply management, but in practice, I understand it, and I do support it in practice. I say, "Your problem is you have massive overproduction issues, you massively subsidize your agriculture, and you use growth hormones in your dairy industry, and we don't like any of those things. Why don't you get rid of that stuff, give us a level playing field, and then we'll talk?" You know what the answer is. They are not doing to do any of that stuff. I think that gives us great leverage with them.

My experience with the Americans has been that if you want to get a good deal from them, we get the best deal from them when they don't see us as an issue, when we're not an irritant, because then they look right past us. I think we're safer on that ground. I'm curious what your observations are when it comes to that.

Mr. Weekes: I agree with what you just said. I would add to that that there's often scope for us to work with the Americans in pursuit of common objectives in other countries and in the multilateral trading system in the WTO. The extent to which they perceive us as a partner in these efforts to promote our common interests elsewhere, I think, creates conditions that help us deal with our bilateral issues more successfully.

Senator MacDonald: It was 2017 before the negotiations really started, but after Trump was elected, I was in Washington speaking to Alexander Panetta, who was the AP correspondent. We were both watching the television at the same time. Trump was in Ohio. He was at two or three different venues that day, but he was asked on a couple of occasions about Mexico. Somebody hollered out, "Well, what about Canada?" Both times, his answer was, in 2017, "Oh, Canada is not an issue." Sometimes we make ourselves an issue, and it hurts us.

Senator Harder: This act seeks to amend the Department of Foreign Affairs, Trade and Development Act. I think we have, collectively, more than a century of experience at the table being governed by this act. I just want to put on the record: Are you aware of any attempt to use the department act, the foundational

Le sénateur MacDonald : Vous avez beaucoup d'expérience en matière de négociations. Ce n'est certainement pas mon cas, mais j'ai beaucoup d'expérience pour ce qui est d'aller aux États-Unis. Je siège au Groupe interparlementaire Canada-États-Unis depuis 16 ans. Je suis président du Sénat depuis 10 ans. Je parle toujours aux Américains à Washington, trois ou quatre fois l'an. Je m'y rends pour participer à bien des réunions.

Cette question revient tout le temps. Je dis toujours aux Américains quand ils soulèvent la question que je suis pour le libre-échange en principe, et que je ne soutiens pas vraiment la gestion de l'offre en principe, mais qu'en pratique, je comprends et soutiens la gestion de l'offre. Je leur dis : « Votre problème, c'est que vous avez d'énormes enjeux de surproduction, que vous subventionnez votre agriculture massivement et que vous utilisez des hormones de croissance dans votre industrie laitière. Nous n'aimons rien de tout cela. Pourquoi ne vous débarrassez pas de ces pratiques pour que nous soyons sur un pied d'égalité, puis nous pourrions en reparler? » Vous connaissez la réponse. Les Américains ne changeront aucune de ces mesures. Je pense que cela nous donne un important levier contre eux.

D'après mon expérience auprès des Américains, si l'on veut obtenir une bonne entente avec eux, la meilleure entente, il ne faut pas qu'ils nous voient comme un problème ou un irritant, parce que le cas échéant, ils nous oublient complètement. Je pense que nous sommes plus en sécurité ainsi. J'aimerais connaître vos observations à ce propos.

M. Weekes : Je suis d'accord avec ce que vous venez de dire. J'ajouterais que nous avons souvent la possibilité de travailler avec les Américains en vue d'atteindre des objectifs communs dans d'autres pays et dans le système commercial multilatéral de l'OMC. Dans la mesure où ils nous perçoivent comme un partenaire dans ces efforts de promotion de nos intérêts communs ailleurs, les conditions sont selon moi réunies pour nous aider à gérer nos enjeux bilatéraux avec plus de succès.

Le sénateur MacDonald : C'était en 2017 avant que les négociations n'aient vraiment commencé, mais après l'élection de Trump. J'étais à Washington et je parlais avec Alexander Panetta, qui était correspondant pour l'Associated Press. Nous regardions la télévision en même temps tous les deux. Trump se trouvait en Ohio. Il était allé à deux ou trois activités ce jour-là, mais on lui a posé des questions sur le Mexique à deux reprises. Quelqu'un a hurlé : « Eh bien, qu'en est-il du Canada? » Les deux fois, en 2017, il a déclaré : « Le Canada ne pose pas problème. » Parfois, nos propres gestes font que nous devenons un problème, et cela nous fait mal.

Le sénateur Harder : Ce projet de loi vise à modifier la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. Je pense que collectivement, nous avons plus de cent ans d'expérience à être régis par cette loi. Je veux simplement le dire aux fins du compte rendu. Êtes-vous au

act, to add conditions on negotiations or anything else, and are you aware of any such act anywhere in the world?

Mr. Burney: No and no. This is the kind of language that appears in a very detailed negotiating mandate that cabinet would pass. If you look at the language of the Department of Foreign Affairs, Trade and Development Act, it has a single clause saying that the minister has the power to conduct international negotiations on Canada's behalf. Then there is another one says that the minister should advance Canada's economic interests. Now we're going to add paragraphs on over-quota tariffs on dairy, poultry and eggs and the management of quotas? It doesn't make sense on the face of it.

Mr. Weekes: It could make for a very large act. Do you know how many pages there are in the CUSMA?

The Chair: I would like to, on behalf of the committee, thank our witnesses, Ian Burney, John Weekes and John Tennant, and reiterate what others have said. We appreciate your service to our country and your expertise. You've given us a lot to think about.

Colleagues, we will continue our study of Bill C-282 next week, and we'll finish hearing from witnesses on Thursday, October 31.

(The committee adjourned.)

courant de tentatives visant à utiliser la loi sur ce ministère, cette loi fondatrice, pour ajouter des conditions dans les négociations ou autre, et savez-vous s'il existe une telle loi ailleurs dans le monde?

M. Burney : Non et non. C'est le genre de langage qu'on retrouve dans un mandat de négociation très détaillé que le Cabinet adopterait. Si l'on examine le langage de la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, un seul article précise que le ministre a le pouvoir de mener des négociations internationales pour le Canada. Puis, un autre article indique que le ministre doit promouvoir les intérêts économiques du pays. Et maintenant, on veut ajouter des alinéas sur les tarifs en cas d'excédent aux contingents pour les produits laitiers, la volaille et les œufs, ainsi que sur la gestion des contingents? Cela n'a aucun sens au premier coup d'œil.

M. Weekes : Cela pourrait en faire une loi très volumineuse. Savez-vous combien de pages l'ACEUM contient?

Le président : J'aimerais, au nom du comité, remercier les témoins : Ian Burney, John Weekes et John Tennant. Pour réitérer ce que d'autres ont dit, nous vous sommes reconnaissants de votre service à notre pays et de votre expertise. Vous nous avez donné beaucoup à réfléchir.

Chers collègues, nous poursuivrons notre étude du projet de loi C-282 la semaine prochaine, et nous terminerons l'audience des témoins le jeudi 31 octobre.

(La séance est levée.)
