Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Thursday, October 24, 1991

**Issue No. 1**

**Organization Meeting**

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le jeudi 24 octobre 1991

**Fascicule nº 1**

**Séance d'organisation**

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable William Kelly, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Adams
Austin
Buchanan
Carney
*Frith
(or Molgat)
Grimard
Hays
Kelly
Kenny
Lefebvre
*Murray
(or Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Poitras
Roblin

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

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

*President:* L'honorable Daniel Hays

*Vice-président:* L'honorable William Kelly

Les honorables sénateurs:

Adams
Austin
Buchanan
Carney
*Frith
(ou Molgat)
Grimard
Hays
Kelly
Kenny
Lefebvre
*Murray
(ou Lynch-Staunton)
Ottenheimer
Poitras
Roblin

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 24, 1991
(1)

[*Text*]

The Senate Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day in Room 356-S, at 2:00 p.m. for the purpose of organization pursuant to Rule 89.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Carney, Grimard, Hays, Kelly, Ottenheimer and Poitras. (6)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Dan Shaw and Mr. Bill Murray.

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

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Kelly moved,—That the Honourable Sentator Hays be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Chairman was invited by the Clerk of the Committee to take the Chair.

The Chairman made his opening remarks.

The Honourable Senator Ottenheimer moved,—That the Honourable Senator Kelly be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Grimard moved—That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, Deputy Chairman and three other members of the Committee to be designated by the Chairman after the usual consultations, and that the quorum be three.

After debate, The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Poitras moved,—That the Committee print 500 copies of its *Proceedings*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Carney moved,—That, pursuant Rule 90, the Chairman be authorized to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that a member of both the Government and Opposition are represented.

After debate, The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Poitras moved,—That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to invite witnesses and schedule hearings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 OCTOBRE 1991
(1)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui dans la salle 356-S à 14 heures aux fins d'organisation conformément à l'article 89 du Règlement.

*Membres du Comité présents*: Les honorables sénateurs Carney, Grimard, Hays, Kelly, Ottenheimer et Poitras. (6)

*Présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Dan Shaw et M. Bill Murray.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que l'honorable sénateur Hays soit élu président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président est invité par le greffier du Comité à prendre le fauteuil.

Le président fait ses remarques préliminaires.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose,—Que l'honorable sénateur Kelly soit élu président suppléant du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Grimard propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du président suppléant et de trois autres membres du Comité qui seront désignés par le président après les consultations habituelles et que le quorum soit de trois.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Poitras propose,—Que le Comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses procès-verbaux.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Carney propose,—Que, conformément à l'article 90 du Règlement, le président soit autorisé à recevoir et à autoriser l'impression de témoignages en l'absence de quorum à condition qu'un membre du gouvernement et de l'opposition soit représenté.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Poitras propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure puisse inviter des témoins et à établir des calendriers d'audiences.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Kelly moved,—That, pursuant to Rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited or summoned to appear before the Committee, and that for such payment of expenses, a maximum of three (3) representatives per organization be established.

After debate, The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Grimard moved—That, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix II to the *Rules of the Senate*, accounts for payment by the Committee be certified by the Chairman or the Deputy Chairman.

After debate, The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved—That the Committee ask the Library of Parliament to assign Research Officers to the Committee;

That the Chairman, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

After debate, The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

After debate, it was agreed,—That, pursuant to Rule 105, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Second Session of the Thirty-fourth Parliament.

The Committee discussed its time slot for regular meetings.

The Clerk of the Committee informed the Committee members of the briefing book now available.

The Chairman made closing remarks.

At 2:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que, conformément à l'article 103 du Règlement, des frais de voyage et de dépenses courantes raisonnables soient versés aux témoins invités ou cités à comparaître devant le Comité et que pour ces indemnisations, on fixe à trois (3) le nombre maximum de représentants par organisme.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Grimard propose,—Que, conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe II du Règlement du Sénat, les versements effectués par le Comité soient certifiés par le président ou le président suppléant.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que le Comité demande à la Bibliothèque du Parlement de lui affecter des chargés de recherche;

Que le président, au nom du Comité, donne les directives nécessaires au personnel de recherche en matière de préparation d'études, d'analyses et de résumés.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Après débat, il est convenu,—Que, conformément au paragraphe 105 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses encourues par le Comité pendant la deuxième session de la 34e législature.

Le Comité discute du calendrier de ses réunions ordinaires.

Le greffier du Comité informe les membres du Comité de l'existence d'un manuel d'information.

Le président fait des remarques de clôture.

À 14 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier suppléant du Comité*

Heather Lank

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 24, 1991

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, The Environment and Natural Resources met this day at 2:00 p.m. to organize the activities of the committee.

**Heather Lank, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see we have a quorum. As clerk of your committee, it is my responsibility to preside over the election of the chairman here today. I am here to receive any motions to that effect.

**Senator Kelly:** I nominate Senator Hays as chairman.

**Ms. Lank:** Are there any other motions?

**Senator Grimard:** No.

**Ms. Lank:** It is moved by the Honourable Senator Kelly that the Honourable Senator Hays be elected chairman of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. Lank:** Carried. I declare the motion carried, and in accordance with Rule 89, the Honourable Senator Hays is elected chairman of the committee. I invite him to take the chair.

**The Honourable Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**Senator Hays:** Thank you very much, honourable senators. I am pleased to have your confidence, I hope to continue to enjoy your confidence, and I will do my best to be a good chairman. I have no opening remarks as indicated by the agenda. I do observe, however, that I find myself at this time also on the Committee for a Renewed Canada, which is going to be quite busy until February 28, its reporting date. I hope you will be understanding of that conflict until the work of that committee is completed.

However, this committee is an important committee of the Senate and has a lot of work to do. At earlier times, the committee has resolved to do a number of things, some ambitious projects, in particular some involving our environment, a new part of the name of the committee but not new in interest to the committee.

Having said that, thank you for your confidence, and I would like now to turn to the agenda which is before you. The next item on our agenda is the election of a deputy chairman. At this time, I would call for nominations for deputy chairman.

**Senator Ottenheimer:** I would like to nominate Senator Kelly.

**The Chairman:** Are there any further nominations for deputy chairman? If not, then I declare Senator Kelly to be the deputy chairman.

The fourth item on our agenda is entitled "Subcommittee on Agenda and Procedure," which is really the appointment of a steering committee. The motion that is set out anticipates that the chairman and deputy chairman and three other members

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 octobre 1991

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit ce jour à 14 heures en vue d'organiser les travaux du comité.

**Heather Lank, greffier du comité:** Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. En tant que greffier de votre comité, il m'incombe de procéder à l'élection du président. Je suis prête à recevoir des motions à cet effet.

**Le sénateur Kelly:** Je propose le nom du sénateur Hays comme président.

**M^me^ Lank:** Y a-t-il d'autres motions?

**Le sénateur Grimard:** Non.

**M^me^ Lank:** L'honorable sénateur Kelly propose que l'honorable sénateur Hays soit élu président de ce comité. Vous plaît-il d'adopter la motion, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.

**M^me^ Lank:** Adoptée. Je déclare la motion adoptée. Conformément à l'article 89 du Règlement, l'honorable sénateur Hays est donc élu président du comité et je l'invite à prendre place dans le fauteuil.

**L'honorable Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Merci beaucoup, honorables sénateurs, de la confiance que vous me témoignez. J'espère que je la mériterai et ferai de mon mieux pour être un bon président. Je n'ai pas de discours à faire, ni même de remarque liminaire, contrairement à ce qu'indique l'ordre du jour. Je veux simplement signaler que je siège également au Comité sur le renouvellement du Canada, lequel me tiendra très occupé jusqu'au 28 février, date du dépôt de son rapport. J'espère que vous ferez preuve de compréhension, car je ne serai pas toujours disponible jusqu'à cette date.

Toutefois, ce comité est lui aussi un important comité sénatorial et il a beaucoup de pain sur la planche. Il a décidé, précédemment, d'entreprendre un certain nombre de choses, quelques projets ambitieux, notamment dans le domaine de l'environnement, que nous avons nouvellement ajouté au nom de notre comité, mais qui nous intéresse de longue date.

Cela dit, merci encore de votre confiance. Nous allons maintenant passer à l'ordre du jour. Le point suivant est l'élection d'un vice-président. Je suis prêt à recevoir les mises en candidature.

**Le sénateur Ottenheimer:** Je propose le nom du sénateur Kelly.

**Le président:** Y a-t-il d'autres mises en candidature pour le siège de vice-président? Dans la négative, je déclare le sénateur Kelly élu.

Le quatrième point à l'ordre du jour s'intitule «Sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure», autrement dit la mise sur pied d'un comité directeur. La motion qui nous est proposée veut qu'il se compose du président et du vice-président, et

[*Text*]

of the committee would be designated, by the chairman after the usual consultations, a steering committee in effect, and that a quorum of that subcommittee be three.

Is it your pleasure, honourable senators, to move that motion or a motion similar to that?

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, if you are asking for a motion approving the setting up of a steering committee, if that is the motion, the operative words here are "usual consultations". It seems to me, since you and I have just arrived, that some consultation needs to take place, at the very least with the whips. Could I suggest that we defer that motion, or does that confuse the issue?

**The Chairman:** Well, we could defer it. That is not a problem. The chairman and deputy chairman would consult and fashion a steering committee. The motion, as I read it, anticipates that the committee would give the chairman authority to do that after the usual consultation. I would publicly state now that I would not suggest or designate members of the steering committee without approval. It would have to be on the unanimous approval of both myself as chairman and you, Senator Kelly, as deputy chairman. On that basis, if we have the motion in place, then we can move more quickly and perhaps have that set up before the next meeting.

**Senator Grimard:** I move the motion.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is passed.

The next item has to do with the printing of proceedings of the committee. The motion is very straightforward. I would ask for such a motion.

**Senator Poitras:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item is holding of meetings without a quorum. I am going to read this, because I am not all that familiar with the new rules, and perhaps there should be some discussion as we go through this. This motion reads,

> THAT, pursuant to Rule 90, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

**Senator Carney:** I do not understand that. Could the Chair explain it to me?

**The Chairman:** Well, Senator Carney, I will do my best.

The plain meaning of that motion, as I read it, would allow the committee to proceed with the hearing of evidence, as was the practice prior to the implementation or passage of the new rules in the Senate, without a quorum of senators being present.

The practice in the past, as I recall, was that we did do that, but we did not do it unless we had a representative from both the government side and the opposition side. I notice that that provision is not in here, and I cannot answer, Senator Carney,

[*Traduction*]

de trois autres membres, choisis au sein du comité par le président après les consultations habituelles, le quorum de ce comité étant de trois.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion ou une motion similaire?

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je comprends bien la motion, mais je pense qu'il faut insister sur les termes «consultations habituelles», car il est effectivement indispensable de procéder à quelques consultations, à tout le moins avec les whips, vu que vous et moi sommes tous deux nouveaux ici. Pourrais-je proposer de reporter la motion, ou bien est-ce que cela va compliquer les choses?

**Le président:** Eh bien, nous pouvons la réserver. Ce n'est pas un problème. Le président et le vice-président procéderont à des consultations et formeront un comité directeur. Si j'ai bien compris la motion, elle prévoit que le comité autorise le président à le faire, après les consultations habituelles. J'indique, publiquement, qu'il n'est pas dans mon intention de désigner les membres du comité directeur sans votre approbation. Il faudra l'approbation unanime de moi-même, en tant que président, et de vous, sénateur Kelly, en tant que vice-président. Si nous pouvons adopter la motion sur la base de cette assurance, nous pourrons faire les choses plus rapidement et peut-être avoir le comité directeur en place avant la prochaine séance.

**Le sénateur Grimard:** Je propose la motion, oui.

**Le président:** La motion est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** La motion est adoptée.

Le point suivant concerne la publication des procès-verbaux du comité. La motion est toute simple. J'aimerais que quelqu'un la propose.

**Le sénateur Poitras:** Je propose la motion.

**Le président:** Est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Nous passons ensuite à la tenue de réunions sans quorum. Je vais lire la motion, car je ne connais pas très bien les nouvelles règles, et peut-être y aurait-il lieu de discuter de celle-ci. Voici la motion:

> QUE, conformément à l'article 90 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication sans quorum.

**Le sénateur Carney:** Je ne comprends pas. Le président pourrait-il m'expliquer?

**Le président:** Je vais faire de mon mieux, sénateur Carney.

Si je saisis bien cette motion, elle permet tout simplement d'entendre des témoignages, comme il était déjà de règle avant l'adoption du nouveau Règlement du Sénat, sans qu'il y ait quorum.

Nous faisions déjà de même par le passé, sauf qu'il fallait au moins un représentant du parti gouvernemental et un représentant de l'opposition. Je ne vois pas de telle condition ici et je ne peux pas vous dire pourquoi elle est absente, sénateur Carney.

[*Text*]

why it is not here. It seems to me it would make sense. The clerk has a comment that perhaps will be helpful.

**Ms. Lank:** Just to let you know: In terms of this motion, this means only that they can hear and receive evidence, but not that motions can be passed. In general, when it has been used in the past, it is often when there may be a witness who is only available to come on a certain day, and in fact we are unable to get a full quorum, but in the event the person can only come at this one time, it will be possible to hear that witness, but just to receive evidence and not to pass any motions or make any decisions. It is really to give the committee a way out in a situation like that, and it is under those circumstances that it tends to be used. There is no reason why it cannot be added that both the government and the official opposition be represented.

**Senator Carney:** Could I so move? Would that be proper for me to move?

**The Chairman:** Well, we have no motion. We are just discussing the possible putting of a motion. If you would like to put the motion, Senator Carney, with the change that we add necessary wording to provide that even though a quorum is not present, there should be a representative at the meeting of both the government and opposition sides of the Senate, that is a possibility.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I am not arguing against that proposal other than in a manner consistent with the position I have taken many times in the last nine years. The committees of the Senate at earlier times, among other things, were notable for the total lack of excessive partisanship on the committees. I guess the only concern I have—and I am not disputing the wisdom of that, because it has been the usage in recent times, but I do not like the part of it that suggests that there are two sides. Really, in the purest sense, we are supposed to be coming together here for each individual to give his judgment and arrive at a consensus as a committee. I just do not like the idea or the suggestion that there are always two opposing views. I do not think there are. Other than that, I understand what you are saying.

It has been the usage. I would prefer we just carried on with that as a matter of usage, not a matter of formality.

**The Chairman:** Is there any other comment? We should really be discussing it after the motion is put, but I do not think that matters. Any other comment on this? If not, I would invite I think Senator Carney to make the motion you anticipate. I suspect that is more in keeping—

**Senator Grimard:** The only thing I have in my mind is, is that in accordance with Article 90? I do not have Article 90. Can you read it to me, please.

**The Chairman:** I think we have as an internal guide—

**Senator Grimard:** I agree with the proposal of Senator Carney, but I want to be sure that it will not be out of order.

**Senator Carney:** To follow your remarks, Senator Kelly, but I think it is only fair to witnesses. I mean, you may perceive the Senate as working in a non-partisan manner, but when wit-

[*Traduction*]

Cela me semblerait raisonnable. Le greffier voudrait apporter des éclaircissements.

**M^me^ Lank:** Juste une précision. Cette motion signifie simplement que le comité peut entendre et recevoir des témoignages, mais non adopter des motions. Par le passé on a souvent appliqué cette règle lorsqu'il s'agissait de recevoir un témoin qui n'était libre qu'un jour donné, lorsqu'il s'avérait impossible de réunir le quorum complet. Si la personne ne peut venir que ce jour-là, il est alors possible de l'entendre, mais uniquement pour recevoir son témoignage, et non pour adopter de motion ou prendre de décision. Il s'agit, en fait, de donner au comité une porte de sortie, dans les situations de ce genre, et la règle n'est invoquée que dans de telles circonstances. Rien n'empêche d'ajouter à la motion que le parti ministériel et l'opposition officielle doivent tous deux être représentés.

**Le sénateur Carney:** Puis-je le proposer sous forme de motion? Puis-je proposer ce changement?

**Le président:** C'est que nous ne sommes saisis encore d'aucune motion. Nous parlons seulement de l'éventuel dépôt d'une motion. Si vous voulez la proposer, sénateur Carney, avec une modification à l'effet qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents, c'est possible.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je n'ai pas vraiment d'objection, sinon pour réitérer ce que je ne cesse de dire au cours des neuf dernières années. Jusqu'à présent, les comités du Sénat se distinguaient, entre autres, par leur absence totale de sectarisme. Ma seule préoccupation - et je ne conteste pas la sagesse d'une telle clause, devenue courante depuis quelque temps c'est que je n'aime pas l'idée qu'il existe deux camps. Nous sommes censés siéger ici à titre individuel, former notre propre jugement et dégager un consensus. Je n'aime pas l'idée selon laquelle il y aurait toujours deux points de vue opposés. Je ne pense pas que ce soit le cas. A part cela, je comprends bien ce que vous dites.

C'est devenu l'usage. J'aimerais mieux que nous en fassions simplement une question d'usage, plutôt que formalité.

**Le président:** Formalité. Y a-t-il d'autres interventions? Le débat devrait intervenir après le dépôt de la motion, mais peu importe. Y a-t-il d'autres interventions? Sinon, j'invite le sénateur Carney à présenter la motion que vous escomptez. J'ai l'impression que c'est plus conforme . . .

**Le sénateur Grimard:** Est-ce que l'article 90 nous en laisse la latitude? Je n'ai pas le texte de l'article 90. Pourriez-vous me le lire, s'il vous plaît?

**Le président:** Je pense que nous avons comme guide interne . . .

**Le sénateur Grimard:** Je souscris à la proposition du sénateur Carney, je veux simplement m'assurer qu'une telle motion ne sera pas contraire au Règlement.

**Le sénateur Carney:** Pour vous répondre, sénateur Kelly, cela me paraît relever de la justice élémentaire que nous devons aux témoins. Vous percevez peut-être le Sénat comme

[*Text*]

nesses come before the committee, they like to have the comfort of knowing that there is a spectrum of views. I am not suggesting it because I am paranoid about my colleagues in the Senate, but because some element of balance should be clear to the witnesses who come.

**Senator Kelly:** That is a good point.

**The Chairman:** I would like to respond, though, to Senator Grimard's request, by reading Rule 90.

> A quorum is required whenever a vote, resolution or other decision is taken by a select committee, but any such committee, by resolution thereof, may authorize the chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

I do not believe that that language would prevent the modification to the motion as suggested in our agenda to include the language that Senator Carney suggests; namely, that the hearing and printing of evidence can proceed but only in the event, when no quorum is present, that both the government and opposition are represented at the meetings.

**Senator Grimard:** I agree with what you said. After reading the article, I agree 100 per cent with you.

**Senator Poitras:** I support that.

**The Chairman:** Senator Carney, do you want to make the motion?

**Senator Carney:** I would make it as stated. I would amend what is written here, "THAT pursuant to Rule 90," et cetera, down to, "when a quorum is not present," I would add the words "provided that a member of both the government and opposition are represented."

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next motion that is suggested for us this afternoon is worded as follows:

> THAT the Subcommittee on Agenda and Procedure—

Or the steering committee.

> —be empowered to invite witnesses and schedule hearings.

That is pretty straightforward. Is that moved?

**Senator Poitras:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed.

For travelling expenses of witnesses, let me read the suggested motion.

> THAT, pursuant to Rule 103, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited or summoned to appear before the Committee.

In anticipation of the question, and for my own edification as well, let me read Rule 103.

[*Traduction*]

une assemblée non partisane, mais lorsque les témoins comparaissent devant le comité, ils aiment bien avoir l'assurance d'être en présence d'un éventail d'opinions. Je ne dis pas cela parce que je me défie de mes collègues, mais simplement parce qu'il faut assurer aux témoins un certain équilibre.

**Le sénateur Kelly:** Bonne remarque.

**Le président:** Je voudrais faire suite à la demande du sénateur Grimard et lire l'article 90.

> Le quorum est nécessaire pour tout vote, résolution ou autre décision d'un comité en particulier, mais un tel comité peut, par résolution, autoriser son président à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication sans quorum.

Je ne pense pas qu'il y ait quelque chose dans ce libellé qui nous empêche de modifier la motion figurant dans notre ordre du jour dans le sens souhaité par le sénateur Carney, à savoir que l'audition et la publication des témoignages soient autorisées sans quorum, pourvu que le gouvernement et l'opposition soient tous deux représentés.

**Le sénateur Grimard:** Je suis d'accord. Maintenant que j'ai connaissance de cet article, je suis d'accord à 100 p. 100 avec vous.

**Le sénateur Poitras:** Je suis d'accord.

**Le président:** Sénateur Carney, voulez-vous formuler la motion?

**Le sénateur Carney:** Je conserverais le texte prévu, c'est-à-dire: «QUE conformément à l'article 90 du Règlement» et ceatera jusqu'à «sans quorum», et j'ajouterais simplement: «pourvu que le parti ministériel et l'opposition soient tous deux représentés».

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** La motion suivante qui nous est proposée dit simplement:

> QUE le Sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure,

c'est-à-dire le comité directeur:

> ait pouvoir d'inviter des témoins et d'établir le calendrier des séances.

C'est assez simple. En faisons-nous une motion?

**Le sénateur Poitras:** Je propose la motion.

**Le président:** Adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Adoptée.

Frais de déplacement des témoins. Je vais lire la motion.

> QUE, conformément à l'article 103 du Règlement, des frais de voyage et de séjour raisonnables soient remboursés aux témoins invités ou cités à comparaître devant le comité.

J'anticipe sur votre question, et pour ma propre gouverne, je lis l'article 103.

[*Text*]

The Clerk of the Senate is authorized to pay every witness invited or summoned to attend before a select committee a reasonable sum for living and travelling expenses of the witness, upon the certificate of the clerk of the committee attesting to the fact that the witness attended before the committee by invitation or summons.

This is, by my recollection, similar to the procedure we have had in the past. Is there any comment?

**Senator Poitras:** We discussed this matter at the Banking Committee meeting this morning, and in the past, we reimbursed expenses only when people requested them or something similar. Does this mean that even if they do not make a request, we are to assume that there will be expenses and that we will reimburse them?

**The Chairman:** Is there any other comment?

**Senator Kelly:** I would just like to say if you could alter that to say travelling and living expenses "may" be paid. In other words, that authorizes the committee to do it. It leaves us clear to not do it if it is not requested. So the word "may" would just cover the whole thing.

**Senator Carney:** I agree.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Senator Grimard:** If, for example, Shell Oil came, they would probably pay their own expenses.

**The Chairman:** Senator Kelly, do you want to make a motion, then?

**Senator Kelly:** Yes. I move that, pursuant to Rule 103, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited or summoned to appear before the committee.

**The Chairman:** Would it be the committee as a whole that would decide whether or not they be paid? In the past, we used to have a motion in each case. If we pass this motion as suggested, then they would be paid automatically. Am I not mistaken?

**Ms. Lank:** In the past, I know this has been used. Again, the committee decides which witnesses will be paid, but you can certainly cover yourselves by putting in "may." There is no reason not to.

**The Chairman:** There is no discussion that you are aware of where they wanted to do it as of a matter of course?

**Ms. Lank:** Absolutely not.

**The Chairman:** Then, I will accept the motion before you, subject to the addition of the word "may" before "be" in the second line. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item is to do with authorization of accounts. The suggested motion is:

[*Traduction*]

Le greffier du Sénat est autorisé à verser, à tout témoin invité ou sommé à comparaître devant un comité particulier, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour, sur présentation d'un certificat du greffier du comité attestant que le témoin s'est effectivement présenté devant le comité sur invitation ou citation.

Si ma mémoire est bonne, cela est très similaire à ce que nous avions par le passé. Y a-t-il des interventions?

**Le sénateur Poitras:** Au comité des banques, nous avons décidé ce matin, comme par le passé, de ne rembourser les frais que sur la demande expresse des témoins. La motion signifie-t-elle que nous allons partir du principe que les témoins vont encourir des frais et que nous allons les rembourser, même s'ils ne le demandent pas?

**Le président:** Y a-t-il d'autres interventions?

**Le sénateur Kelly:** Il suffirait peut-être de dire que les frais de voyage et de séjour «peuvent» être remboursés. Autrement dit, la motion autoriserait le comité à le faire. Cela nous laisserait libres de ne pas le faire si on ne nous le demande pas. Il suffirait d'ajouter le mot «peuvent» pour régler tout le problème.

**Le sénateur Carney:** Je suis d'accord.

**Le président:** Est-ce convenu?

**Le sénateur Grimard:** Si, par exemple, Shell Oil comparaît, ses témoins vont probablement prendre en charge eux-mêmes leurs frais.

**Le président:** Sénateur Kelly, souhaitez-vous proposer officiellement la motion?

**Le sénateur Kelly:** Oui. Je propose que, conformément à l'article 103 du Règlement, des frais de voyage et de séjour raisonnables puissent être remboursés aux témoins invités ou cités à comparaître devant le comité.

**Le président:** C'est le comité plénier qui déciderait dans quels cas les frais seraient remboursés ou non? Par le passé, il nous fallait adopter une motion à chaque fois. Si nous adoptons cette motion-ci, alors le remboursement se ferait automatiquement. Est-ce que je me trompe?

**M^me^ Lank:** C'est ainsi que l'on procédait par le passé. Encore une fois, le comité décide quels témoins se verront remboursé, mais vous pouvez certainement vous couvrir en ajoutant le mot «peut». Rien ne l'interdit.

**Le président:** A votre connaissance, il n'est nulle part prévu que cela soit automatique?

**M^me^ Lank:** Absolument pas.

**Le président:** J'accepte donc la motion dont le texte est celui que vous avez sous les yeux, sauf que l'on ajoute les mots «puissent être» à la deuxième ligne. La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** La prochaine intéresse l'autorisation de signer pour certifier les comptes. Voici le texte:

[*Text*]

THAT, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix II of the Rules of the Senate, accounts for payment by the Committee be certified by the Chairman or the Deputy Chairman.

Rule 3:05 says:

> Signing authority to certify accounts for payment on behalf of a committee shall be established by recorded resolution of the committee and may be conferred on one or more members of the committee or on the clerk of the committee.

If this motion is agreeable, then I would entertain the motion, if a senator is prepared to move it.

**Senator Poitras:** Is it customary that the clerk be authorized to pay expenses alone? What is the experience?

**The Chairman:** I will let the clerk who is with us today comment. My experience is that the clerks would not sign anything by practice and that they would ask the chairman or deputy chairman to sign. However, sometimes, when the amounts were rather small and numerous in the course of a lengthy committee proceeding or set of proceedings, it always struck me as being a lot of administrative work to ask the chairman alone to attend to, and, with the approval of the committee, some sort of practical rule might be established to allow the clerk to sign accounts in some cases. So that is my comment. Any other comments before I ask the clerk? What is your advice?

**Ms. Lank:** From very limited experience and speaking to colleagues, in general, the right to sign for payment is not delegated to the clerk, although there have been cases in the past where it has been done. There is certainly nothing to stop the committee from later on, if you wish, passing a motion giving the clerk that right if you are going to be facing a situation that Senator Hays talked about where there are going to be a lot of small bills, for example. However, it is not the norm to have the clerk have that authority.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, notwithstanding what the clerk has just said, as a practice, I at least would want to be certain that the clerk of the committee keeps very current on the policy decisions the committee has made and has an attesting responsibility. When a document comes forward for signing, I would want to see the clerk's signature that says this, as far as she has been able to establish, does fit within policies that have been established and so on and so forth, so that we do not have to dig back and check and do the kind of thing that a normal clerk should be expected to do.

**Ms. Lank:** Along those lines, it is certainly the responsibility of the clerk to follow closely all the financial transactions of the committee to make sure that what is being submitted is in fact legitimate and fits within the financial guidelines. That remains a responsibility whether the signature is actually the clerk's or not. We would never ask the deputy chairman or chairman to do that kind of checking. Rather, that would be my responsibility as clerk, and then I might come with a pile and say "I have made sure that everything is all right. Would

[*Traduction*]

QUE, conformément au paragraphe 3:05 de l'annexe II du Règlement, les comptes à payer par le comité soient certifiés par le président ou le vice-président.

Voici le texte du paragraphe 3:05 de l'annexe II du Règlement:

> L'autorisation de signer pour certifier les comptes à payer au nom d'un comité doit être établie au moyen d'une décision du comité et peut être conférée à un ou plusieurs membres du comité ou à son greffier.

Quelqu'un souhaite-t-il présenter la motion?

**Le sénateur Poitras:** Est-il courant que le greffier soit autorisé à payer les comptes de son propre chef? Qu'en est-il ailleurs?

**Le président:** Je vais demander à notre greffier de répondre. A ma connaissance, les greffiers ne signent rien en pratique, ils demandent au président ou au vice-président de le faire. Cependant, parfois, lorsque les comptes sont nombreux et de petit montant, par exemple lors d'une longue série de travaux ou de séances, j'ai toujours considéré comme très encombrant que le président soit toujours obligé de signer. Il m'a semblé que, avec l'approbation du comité, on pourrait fixer quelques règles pratiques permettant au greffier de signer dans certains cas. Voilà donc ma position. Y a-t-il d'autres interventions avant que je demande au greffier de nous dire ce qu'il en est ailleurs. Votre avis?

**M^me^ Lank:** D'après l'expérience très limitée que j'en ai, et d'après ce que disent mes collègues, le pouvoir de signature n'est généralement pas délégué au greffier, sauf cas exceptionnel. Rien, en tout cas, n'empêche le comité, ultérieurement, d'adopter une motion en ce sens si vous allez vous trouver dans une situation comme celle évoquée par le sénateur Hays, où il y aurait une grosse quantité de petites factures à payer, par exemple. Cependant, ce n'est pas la norme que de confier ce pouvoir au greffier.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, nonobstant ce que le greffier vient de dire, j'aimerais avoir l'assurance que le greffier du comité se tiendra pleinement informé de la politique générale du comité en matière de dépenses et formule des recommandations. Lorsqu'une facture est soumise à notre signature, j'aimerais voir la signature du greffier disant que telle ou telle dépense correspond aux politiques arrêtées, et ceatera, afin que nous n'ayons pas à procéder à toutes sortes de vérifications et à faire le travail qui incombe à un greffier normal.

**M^me^ Lank:** A cet égard, il incombe certainement au greffier de suivre de très près toutes les transactions financières du comité afin de s'assurer que les factures présentées sont légitimes et conformes aux lignes directrices financières. C'est sa responsabilité, que le pouvoir de signature lui appartienne ou non. Nous ne demanderions jamais au vice-président ou au président de procéder à ces vérifications lui-même. C'est le travail du greffier, qui soumet ensuite toute la pile de factures en

[*Text*]

you please sign?" But, that is not a danger. That is the responsibility of the clerk.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I just wanted to hear the clerk say that.

**The Chairman:** Very good. I would entertain a motion in this form.

**Senator Grimard:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item, Item 10, has to do with research staff. This motion basically involves a formal request that research assistance or support be given to the committee by the Library of Parliament, and further, that the chairman on behalf of the committee direct the research staff in preparation of studies, analyses and summaries.

I might make, if I may, a general comment that the committee has in the past been supported both by the Library of Parliament and by contracted staff. Those of you who were on the committee before will remember that its principal research support was provided by the late Dean Clay, and more recently by the Library of Parliament. We have contracted outside both Mr. Clay and the Library for additional work when we thought it was necessary or when we thought it would help the committee. I would not see this resolution as precluding such action again, if that were the wish of the committee. Certainly the committee was well supported by the Library of Parliament in its work just before the adjournment.

Maybe we could have a discussion on this before we actually formalize this. Senator Carney, do you have a comment?

**Senator Carney:** Of course, being new to this committee, I do not have a sense of how it worked before, but given the broad scope of the committee, energy, the environment and natural resources, does that motion preclude a delegation to another committee member of responsibilities in a specific area?

**The Chairman:** I wonder if you could elaborate on "delegation to another committee member."

**Senator Carney:** Well, it says the chairman would direct the research staff. I am saying there are three areas here, energy, environment and natural resources.

**The Chairman:** We could have subcommittees.

**Senator Carney:** Yes.

**The Chairman:** That is true, we could.

**Senator Carney:** It is such a broad area, I am thinking that we may want to say, well, let us delegate this to Senator Kelly or Senator Carney or something to pursue some particular area.

**The Chairman:** Yes. I hear you, and the committee in fact had considered that kind of thing at an earlier time; that is, having subcommittees deal with different parts of its mandate; perhaps the legislative work, although the whole committee has always dealt with that and probably always will. But there might be certain studies which could be done by a subcommit-

[*Traduction*]

assurant avoir effectué toutes les vérifications. Il n'y a donc là aucun danger, cela fait partie du travail du greffier.

**Le sénateur Kelly:** Je tenais simplement à en avoir l'assurance, monsieur le président.

**Le président:** Très bien. Je demande que quelqu'un propose la motion sous cette forme.

**Le sénateur Grimard:** Je la propose.

**Le président:** Est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Bien. Le point suivant, le point 10, concerne le personnel de recherche. Cette motion demande officiellement à la Bibliothèque du Parlement de fournir une assistance de recherche au comité et prévoit que le président dirige le personnel de recherche en vue de la réalisation d'études et d'analyses et de la rédaction de notes de synthèse.

J'ajouterai que, par le passé, le comité a fait appel à la fois au personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement et à du personnel contractuel. Les membres d'avant sauront que nous avions pour chercheur principal, à un certain moment, feu Dean Clay, et que nous faisions appel plus récemment à la Bibliothèque du Parlement. Nous avons même engagé, à l'occasion, du personnel de recherche supplémentaire lorsque c'était nécessaire ou utile au comité. Je ne pense pas que cette motion nous empêcherait de faire de même, si le comité le souhaitait. En tout cas, la Bibliothèque du Parlement a fourni un bon service au comité avant l'ajournement.

Nous pourrions peut-être en discuter avant d'adopter la motion. Sénateur Carney, souhaitez-vous intervenir?

**Le sénateur Carney:** Bien entendu, étant nouvelle à ce comité, je ne sais pas comment il travaillait auparavant, mais vu l'ampleur de son domaine de compétences — énergie, environnement et ressources naturelles — est-ce que cette motion nous empêcherait de déléguer à un autre membre du comité des responsabilités dans un domaine particulier?

**Le président:** Qu'entendez-vous par «déléguer des responsabilités à un autre membre du comité?»

**Le sénateur Carney:** Eh bien, la motion dit que le président dirige le personnel de recherche. Or, nous avons à connaître de trois domaines, l'énergie, l'environnement et les ressources naturelles.

**Le président:** Nous pourrions former des sous-comités.

**Le sénateur Carney:** Oui.

**Le président:** C'est vrai, nous le pourrions.

**Le sénateur Carney:** Notre secteur de compétences est si vaste que je me dis que nous voudrions peut-être déléguer tel domaine particulier au sénateur Kelly et tel autre au sénateur Carney.

**Le président:** Oui. Je vous suis bien, et le comité a effectivement déjà envisagé de créer des sous-comités pour s'occuper de telle ou telle partie de son mandat. Peut-être l'étude des projets de loi, encore que ce soit toujours le comité plénier qui s'en soit chargé et c'est sans doute bien ainsi. Mais certaines études pourraient effectivement être entreprises par un sous-comité.

[*Text*]

tee. In the past, though, when that subject was discussed, we did not go as far as actually doing it. It is difficult, I believe, to anticipate in advance just what you might require by way of formal motion to do it.

Certainly in answer to your question, Senator Carney, it is something that other committees have done. In fact, this committee in its earlier manifestations has considered it but did not actually do it. This motion would not provide for that. It would have to be provided for specifically at the time a decision was taken to break up into subcommittees or to break up the committee into two or whatever.

Are there any other comments on that issue?

**Senator Kelly:** Only that I think it is something that should be considered very soon.

**Senator Carney:** There is a major environmental conference coming up in Brazil, for example, that maybe some committee members are interested in, and there might have to be background papers or something. How could we accommodate that flexibility?

**The Chairman:** Well, the UN-sponsored meeting in Brazil on the environment, on $CO_2$, is a meeting to which attenders must be invited. I am not sure that a committee would be invited to it. I do not know. If it were, then the committee would have to decide who would represent the committee. There are other examples, however, of conferences.

We have always taken the position that the committee should be active in the community of its interest, energy and the environmental sectors, and that it be represented and gather as much information as possible at appropriate conferences, seminars and special studies. I do not think that anticipates, though, breaking up into a subcommittee or doing anything extraordinary. It is a matter of the committee, usually through the steering committee, or the committee as a whole, deciding who will represent it at a particular meeting.

**Senator Carney:** I am obviously not making my point. This Item 10 is extremely narrow in focus, and I am asking how it can be made more flexible so that committee members can make a useful contribution in one, not necessarily all, of the areas. Some people might be more interested in the energy component than the environment. Would it be proper to have a separate motion that the committee is empowered to set up subcommittees at appropriate times?

**The Chairman:** I do not think you need a motion to that effect. The committee has the power to set up subcommittees.

**Senator Carney:** Well, I think this is too narrow, to have it that the chairman—

**The Chairman:** How would you suggest we make it broader?

**Senator Carney:** I am asking you. Tto say that the chairman on behalf of the committee should direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries, is very narrow. My suggestion is that the chairman, a committee member or someone be delegated. I am asking for guidance

[*Traduction*]

Toutefois, par le passé, nous ne sommes jamais passés de l'intention aux actes. Il est difficile, je pense, de concevoir par avance une motion officielle qui couvrirait toutes les possibilités.

En tout cas, pour répondre à votre question, sénateur Carney, d'autres comités l'ont fait. Le nôtre l'avait envisagé, mais sans vraiment donner suite. Cette motion n'établit rien de tel. Il faudrait adopter une motion plus précise, une fois prise la décision de former des sous-comités ou de scinder le comité en deux ou plusieurs parties.

Y a-t-il d'autres interventions à ce sujet?

**Le sénateur Kelly:** Simplement pour dire que c'est là une chose à laquelle nous devrions réfléchir assez rapidement.

**Le sénateur Carney:** Il va y avoir, par exemple, une importante conférence sur l'environnement au Brésil qui pourrait intéresser certains membres du comité, et nous aurions peut-être besoin de notes de synthèse là-dessus ou de choses de ce genre. Comment nous donner cette souplesse?

**Le président:** Et bien, il faut une invitation pour suivre cette conférence sur l'environnement, sur le dioxyde de carbone, parrainée par les Nations Unies au Brésil. Je ne suis pas sûr qu'un comité puisse être invité. Je ne sais pas. Même alors, le comité devrait décider qui l'y représenterait. Toutefois, il y a d'autres conférences encore.

Nous avons toujours eu pour position que le comité devait se montrer actif dans son domaine de compétences — l'énergie et l'environnement — être présent pour rassembler autant d'informations que possible aux diverses conférences et séminaires et études spéciales portant sur le domaine. Cependant, je ne pense pas que cela nécessite que l'on forme des sous-comités ou que l'on fasse quoi que ce soit d'extraordinaire. Il suffit généralement que le comité directeur, ou le comité plénier, décide qui va le représenter à l'occasion d'une réunion particulière.

**Le sénateur Carney:** Je ne me fais manifestement pas bien comprendre. Cette motion 10 est de portée extrêmement étroite et je me demande simplement comment la rendre plus flexible afin que des membres du comité puissent contribuer utilement à un domaine en particulier, mais pas nécessairement à tous. Certains peuvent s'intéresser davantage à l'énergie qu'à l'environnement. Ne faudrait-il pas adopter une motion distincte autorisant le comité à former des sous-comités à divers moments?

**Le président:** Je ne pense pas qu'il faille une motion pour cela. Le comité a le pouvoir de former des sous-comités.

**Le sénateur Carney:** Mais je pense que c'est trop restrictif de dire que le président . . .

**Le président:** Comment voudriez-vous élargir ce texte?

**Le sénateur Carney:** Je vous le demande. «Le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche en vue de la réalisation d'études et d'analyses et la rédaction de notes de synthèse». C'est très limitatif. Je suggère que l'on prévoie de déléguer cette fonction à un membre du comité. Je vous

[*Text*]

here. It is very narrow. I am asking how it can be made more flexible.

**Senator Poitras:** Through the steering committee, maybe.

**Senator Kelly:** Is it possible that, in the event that Senator Carney's initiative is acted upon, that the chairman of a subcommittee on, for example, the environment, could be empowered to direct staff to do certain support work for that subcommittee? I would think so. But until that time, I do not think this motion rules it out forever, the fact that at least for the moment the chairman—

**The Chairman:** Senator Carney, the chairman is in the hands of the committee, and to try and make it broader, that is, to give to more than the chairman the responsibility of directing the research staff, which I think is what you are getting at, might make it very awkward. The only direction that the chairman gives to the research or support people of the committee is to do the work of the committee. The staff of the committee do not become personal staff of the chairman.

To have more than the chairman involved, seems to me not to be a good idea in that it becomes too awkward to actually instruct the research staff. In terms of an assurance that the chairman is not going to abuse that relationship with the research staff, it seems to me that at the time a study is done, if there are any feelings at all that the research staff are being badly directed or not well-directed by the chairman or anyone that the chairman involves in their direction, offers lots of opportunity for the committee to bring the chairman into line. To try and do that in advance and then make it necessary for two people to be present whenever the chairman meets with research staff or directs them to do something, would make it awkward.

**Senator Carney:** That is not the intent. The intent is to broaden the scope of this motion. If you pass a motion that the chairman direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries, it would seem to preclude an opportunity to take special interests of some of the committee members and delegate to those people.

**The Chairman:** I see your point but it is hard to delegate in advance of knowing what you are delegating. I think that is the appropriate time to deal with that.

**Senator Carney:** This discussion is a matter of record so you have not ruled that out, have you?

**The Chairman:** No, and the committee always has the final say. It is not a matter for me to rule out. It is for the committee as a whole.

**Senator Grimard:** Do you intend to have separate subcommittees on energy, on the environment and on natural resources? Those are three big fields.

**The Chairman:** I have thought about that in the past. It depends on the size of the committee and how active it is, but there is some merit in the committee dividing its work so that we can cover the broad policy area that the committee is responsible for in a more effective way. I have nothing to say

[*Traduction*]

demande conseil. C'est très limitatif. Je me demande comment on pourrait rendre cela plus flexible.

**Le sénateur Poitras:** Peut-être par l'intermédiaire du comité directeur.

**Le sénateur Kelly:** Serait-il possible que, si l'on donne suite à l'initiative du sénateur Carney, on confie au président d'un sous-comité, par exemple de l'environnement, le pouvoir d'encadrer le personnel chargé de certains travaux pour ce sous-comité? Il me semble que oui. Mais je ne pense pas que, en attendant, cette motion nous lie les mains, le fait que, pour le moment, le président . . .

**Le président:** Sénateur Carney, je m'en remets au comité, mais ouvrir ce mandat, c'est-à-dire donner à d'autres que le président la responsabilité d'encadrer le personnel de recherche, comme vous semblez le souhaiter, me paraît assez difficile. Les seules directives que le président donne au personnel de recherche du comité, c'est de faire le travail du comité. Ces gens ne deviennent pas les employés personnels du président.

Il me semble que ce ne serait pas une bonne idée que d'étendre ces pouvoirs à d'autres que le président car alors le personnel ne saurait plus auprès de qui prendre ses instructions. Si l'on veut éviter les abus, si quelqu'un pense à un moment donné, à l'occasion d'une étude, que le personnel de recherche est mal encadré par le président, il y aura toutes sortes d'occasions de sanctionner ce dernier. D'essayer de le faire par avance, en exigeant que deux personnes soient présentes chaque fois que le président rencontre le personnel de recherche ou lui donne des instructions me paraît très encombrant.

**Le sénateur Carney:** Ce n'est pas mon but. Il s'agit simplement d'élargir la portée de cette disposition. Si nous adoptons cette motion disant que le président instruit le personnel de recherche en vue de la réalisation des études, analyses et notes de synthèse, cela me paraît exclure la possibilité de déléguer des responsabilités à certains membres du comité qui s'intéressent à un domaine particulier.

**Le président:** Je comprends bien, mais il est difficile de déléguer avant de savoir ce que l'on va déléguer. Je pense qu'il faudra attendre le moment venu.

**Le sénateur Carney:** Cette discussion figurera au procès-verbal et vous n'excluez donc pas cette possibilité?

**Le président:** Non, et le comité a toujours le dernier mot. Ce n'est pas à moi d'exclure quoi que ce soit, c'est au comité dans son entier.

**Le sénateur Grimard:** Songez-vous à mettre sur pied des sous-comités distincts pour l'énergie, l'environnement et les ressources naturelles, respectivement? Ce sont là les trois grands domaines.

**Le président:** J'y ai déjà songé. Tout dépend de la taille du comité et de son niveau d'activité, mais il peut effectivement être opportun de répartir le travail de façon à bien couvrir l'ensemble de notre domaine de compétences. Mais je ne veux pas me prononcer pour le moment. Je pense qu'il faut attendre

[*Text*]

about that now. I think it should be done after the steering committee has met, or it could be raised as a general item of business today, if you wish.

**Senator Carney:** Do you want to dispense with that item before getting on to that discussion?

**The Chairman:** If we have a committee we should have staff assigned to the committee. I am in the hands of the committee. I think it is awkward for the committee to operate without the ability to have support from someone. In this case the research branch of the Library of Parliament is suggested.

**Senator Kelly:** Has this motion been made yet?

**The Chairman:** No. We are just having a general discussion about what kind after motion we should put.

**Senator Ottenheimer:** As I understand it, passing that motion gives you the basis. It does not preclude, if committee thinks it advisable at some later date, the recruitment of additional research staff on a contractual basis or whatever.

**The Chairman:** Or the establishment of subcommittees which would have their own staff. But I think the establishment, for example, of a subcommittee of this committee to deal with environmental issues exclusively, having to do, for example, as the house environment committee does, with $CO_2$ levels in the atmosphere, is something we should discuss and decide upon; first, whether we want to have a committee and, second, if we do, how we want to staff it and what its special mandate and study is to be. These are things that, in the normal course, would come after a committee discussion and it is very difficult to anticipate them in advance.

**Senator Kelly:** With that in mind I would move this motion, Mr. Chairman. I believe it gets us going.

**The Chairman:** I will accept that as a motion. We can still have discussion.

**Senator Carney:** We have covered a very broad field and bounced off several walls here. I would like the record to show that passing this motion does not preclude the setting up of subcommittees with a staff specially assigned to them, if that is the wish of the committee. If the record could show that, I would be happy about it.

**The Chairman:** This is a public meeting with a record and it will show that.

**Senator Carney:** Thank you.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is passed.

Report of expenses is the one remaining item on the agenda before you, which I will read. The suggested motion is that pursuant to Rule 105, which I will read in a moment, the chairman be authorized to report expenses incurred by the committee in the second session of the 34th Parliament. Rule 105 is a very long rule. I will read only subpart (1) unless others want me to read more. Before I do, did you want to say something, senator?

[*Traduction*]

la réunion du comité directeur, à moins d'en faire un nouveau point à notre ordre du jour d'aujourd'hui.

**Le sénateur Carney:** Voulez-vous expédier ce point-ci de l'ordre du jour avant de passer à cette autre discussion?

**Le président:** Si nous avons un comité, il nous faut du personnel de recherche. Je m'en remets à vous. Il me paraît simplement malcommode que le comité soit appelé à fonctionner sans soutien de quiconque. En l'occurrence, on propose la direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement.

**Le sénateur Kelly:** La motion a-t-elle déjà été déposée?

**Le président:** Non. Nous avons simplement une discussion générale sur le genre de motion qu'il conviendrait de proposer.

**Le sénateur Ottenheimer:** Si j'ai bien compris, l'adoption de cette motion vous donnerait le point de départ. Cela n'interdirait pas au comité, s'il le juge approprié à une date ultérieure, de recruter du personnel de recherche supplémentaire, à contrat ou autrement.

**Le président:** Ni de créer des sous-comités qui disposeraient de leur propre personnel. Je pense que la mise sur pied d'un sous-comité qui serait chargé exclusivement de l'environnement, par exemple du niveau de $CO_2$ dans l'atmosphère comme c'est le cas du Comité de l'environnement de la Chambre, exigerait une délibération préalable, d'abord sur l'opportunité d'un tel comité et, deuxièmement, sur le personnel qu'il conviendrait de lui affecter, sur son mandat et ceatera. Ce sont là des choses qui se décident normalement après une discussion en comité plénier et il est très difficile d'en prévoir le résultat.

**Le sénateur Kelly:** Dans ce cas, je propose cette motion, monsieur le président. Elle nous permettra au moins de démarrer.

**Le président:** La motion est donc déposée. Nous pouvons quand même continuer à discuter.

**Le sénateur Carney:** Nous avons couvert beaucoup de terrain sans rien conclure. J'aimerais que le procès-verbal fasse apparaître clairement que cette motion n'interdit pas la création de sous-comités disposant d'un personnel qui leur soit spécialement attribué, si le comité en décide ainsi. Je ne demande rien d'autre.

**Le président:** Nous siégeons en séance publique avec un procès-verbal, et cela y figurera.

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

**Le président:** La motion est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** La motion est adoptée.

Il nous reste un point à notre ordre du jour, les rapports de dépense. La motion qui nous est suggérée veut que, conformément à l'article 105 du Règlement, que je vous lirai dans un moment, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses encourues par le comité au cours de la deuxième session de la 34e législature. L'article 105 est très long. Je ne vous en lirai que le premier paragraphe, à moins que l'on me demande d'en

[*Text*]

**Senator Kelly:** Is the expense sheet what is being handed out?

**The Chairman:** Yes. Rule 105(1) reads:

> A committee of the Senate shall, within thirty days of the final accounting of any special expenses incurred in connection with its work, report the same to the Senate in reasonable detail.

If you like, I will read the rest of the rule, but the clerk advises me that this is the relevant portion of the rule for purposes of this motion. We have now distributed what would be, if it is approved by the committee, a first report. Before we get into the first report I think we should see whether the committee is disposed to pass this resolution.

**Senator Kelly:** I think we have to.

**The Chairman:** We will if we are going to make our report.

**Senator Kelly:** That is right.

**The Chairman:** I will accept the motion.

**Senator Carney:** Are these studies available? Is the Petro-Canada study on the shelf somewhere or the Energy Options? Are these completed?

**The Chairman:** Yes, they are done deals, and good ones, I might say.

**Senator Kelly:** We might debate that.

**The Chairman:** I am sure we will. I hope you did not buy too many shares, senator.

Is there any further discussion? If not, is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There are two other suggested items for discussion today. The first one is the time slot for regular meetings. The clerk has some suggested times. We met during the last session on Wednesdays at noon. We had two meeting times, did we not?

**Ms. Lank:** I believe you do have two but I cannot say precisely what they are. I believe one is at the adjournment.

**The Chairman:** I think perhaps the Committee on Agriculture had two and we were using one of theirs. Anyway, the suggested official time the clerk puts before me now is Wednesday at 12:30. Our usual meeting room was 257 East Block. This is usually something that the steering committee discusses and haggles with the government whip over and I expect it will be the case here, but it appears we are being offered Wednesday at 12:30. If we do not like that and would like another time, or would like more time, it will be necessary for us to negotiate it.

**Senator Grimard:** Wednesday at 12:30 is tough for us PC members because PC caucus finishes at 12:30, unless we have something to eat, which I do not want for free. I hope you understand. The caucus finishes by 12:30.

[*Traduction*]

lire davantage. Auparavant, aviez-vous quelque chose à dire, sénateur?

**Le sénateur Kelly:** Est-ce que le rapport de dépense est la feuille que l'on est en train de nous distribuer?

**Le président:** Oui. Voici le texte du paragraphe 1 de l'article 105:

> Un comité du Sénat doit, dans les trente jours du bilan définitif des dépenses spéciales encourues pour ses travaux, présenter au Sénat un relevé raisonnablement détaillé de ces dépenses.

Si vous voulez, je peux vous lire le reste de l'article mais le greffier m'informe que ceci est le paragraphe pertinent aux fins de cette motion. Nous avons maintenant distribué ce qui sera notre premier rapport, si le comité l'approuve. Mais voyons d'abord si le comité est disposé à adopter cette résolution.

**Le sénateur Kelly:** Je pense qu'il le faut.

**Le président:** Il le faut si nous voulons faire ce rapport.

**Le sénateur Kelly:** Exactement.

**Le président:** J'accepte la motion.

**Le sénateur Carney:** Ces études sont-elles disponibles? Peut-on trouver quelque part l'étude sur Petro-Canada ou sur les options énergétiques? Sont-elles achevées?

**Le président:** Oui, elles sont terminées. J'ajouterai qu'elles sont excellentes.

**Le sénateur Kelly:** Cela se discute.

**Le président:** Je ne doute pas que nous le ferons. J'espère que vous n'avez pas acheté trop d'actions, sénateur.

Y a-t-il d'autres interventions? Sinon, la motion est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le président:** Il nous reste deux autres points à traiter. Le premier concerne le créneau horaire de nos réunions ordinaires. Le greffier a suggéré certaines heures. Lors de la dernière session, nous nous réunissions les mercredis à midi. Nous avions deux créneaux, n'est-ce pas?

**Mme Lank:** Je crois que vous en avez deux, mais je ne peux pas dire précisément quand. Je crois que l'un est à l'ajournement du Sénat.

**Le président:** Je crois que le Comité de l'agriculture en avait deux et que nous utilisions l'un des siens. Quoi qu'il en soit, le créneau officiel que le greffier me soumet maintenant est le mercredi à 12 h 30. Notre salle de réunion habituelle est la pièce 257 de l'édifice de l'Est. Habituellement, c'est le comité directeur qui discute et dispute de cela avec le whip du gouvernement et je pense qu'il en sera de même ici, mais il semble que l'on nous offre le mercredi à 12 h 30. Si nous n'en voulons pas, si nous préférons un autre jour ou une autre heure, ou davantage de temps, il faudra négocier.

**Le sénateur Grimard:** Le mercredi à 12 h 30 présente des difficultés, pour les membres conservateurs, car le caucus conservateur finit à 12 h 30, à moins que l'on nous donne quelque

[*Text*]

**Senator Ottenheimer:** We used to have sandwiches.

**Senator Grimard:** That is not too bad. As long as you continue this I do not mind. You understand what I am saying. If we have no time to eat—

**Senator Carney:** We will fall asleep in the Senate.

**Senator Grimard:** I am agreeable to 12:30, as long as that matter is taken care of.

**Senator Carney:** I appreciate a Wednesday time frame because when I am flying on Tuesday often these meetings are over by the time I get here, because of the three-hour time lag, so a Wednesday meeting is very appropriate for me.

**The Chairman:** So some like it and some have some reservations. It is not a bad time.

**Senator Grimard:** The reservation is sandwiches only.

**The Chairman:** I understand and I, like you, find that I do not function very well if I do not have regular meals. I do not mind working over meal time, but it is something we have been able to arrange in the past.

Let us just leave it at that. That will be our regular meeting time and we will probably revisit the subject if we become involved in any special studies, which is quite likely in terms of getting special times to sit.

Are there any other items of business that honourable senators on the committee would like to bring up at this time?

The clerk has some. With your permission the clerk wants to bring something up.

**Ms. Lank:** I just want to let honourable senators know that Line Gravel, who is the official clerk of this committee, has put together a briefing book on this committee to introduce new senators to the work of the committee in the past and to give some background about how the committee works. There are copies here for all the senators who are interested.

**The Chairman:** Let me comment on the report before you. This budget is gone. Can you explain why we have this? Senator Carney raised this point as well. Is this a report to be made?

**Ms. Lank:** Yes, this is a report to be tabled in the Senate. It is simply to report back to the Senate the expenses during the last session. So it is a routine report.

**The Chairman:** I have not had a chance to look at it.

**Senator Kelly:** It is just a recital of the actual figures. That is the work that has been done and paid for.

**The Chairman:** It appears to be in order. I intend then to report it, with the committee's permission, at the earliest possible date.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Any other business?

[*Traduction*]

chose à manger, ce que je ne souhaite pas avoir gratuitement. J'espère que vous comprenez. Le caucus s'arrête à 12 h 30.

**Le sénateur Ottenheimer:** Auparavant on nous servait des sandwiches.

**Le sénateur Grimard:** Ce n'est pas si mal. Dans ce cas, je n'ai pas d'objection. Vous me comprenez, si nous n'avons rien à manger . . .

**Le sénateur Carney:** Nous nous endormirons au Sénat.

**Le sénateur Grimard:** D'accord pour 12 h 30, à condition que cela soit réglé.

**Le sénateur Carney:** J'aime bien le mercredi, car lorsque je prends l'avion le mardi, ces réunions sont souvent terminées avant mon arrivée à cause des trois heures de décalage horaire. Le mercredi me convient donc très bien.

**Le président:** Donc, certains sont d'accord et d'autres ont quelques réserves. Ce n'est pas un si mauvais moment.

**Le sénateur Grimard:** La seule réserve c'est que l'on nous serve des sandwiches.

**Le président:** Je comprends et, comme vous, j'ai du mal à fonctionner l'estomac creux. Cela ne me gêne pas de travailler en mangeant, mais nous avons toujours pu arranger cela jusqu'à présent.

Restons-en là. Ce sera notre jour et notre heure de réunion ordinaire et il nous faudra probablement revoir ce créneau si nous entamons quelque étude spéciale, ce qui supposera l'établissement d'un calendrier de réunion spécial.

Y a-t-il d'autres points que les honorables sénateurs voudraient aborder aujourd'hui?

Le greffier en a quelques-uns. Avec votre permission, le greffier souhaite dire quelques mots.

**M^me^ Lank:** Je voudrais simplement faire savoir aux honorables sénateurs que Line Gravel, qui est le greffier officiel de ce comité, a assemblé un manuel d'informations sur le comité, afin de familiariser les nouveaux sénateurs avec ses travaux antérieurs et sur son mode de fonctionnement. Il y en a ici un exemplaire pour tous les sénateurs intéressés.

**Le président:** Un mot sur le rapport que vous avez sous les yeux. Ce budget est liquidé. Pourquoi avez-vous distribué cette feuille? Le sénateur Carney s'interroge également. Est-ce un rapport que nous devons faire?

**M^me^ Lank:** Oui, c'est un rapport à déposer au Sénat. Il indique simplement au Sénat quelles dépenses nous avons encourues au cours de la dernière session. C'est un rapport de routine.

**Le président:** Je n'ai pas eu l'occasion de l'examiner.

**Le sénateur Kelly:** Ce n'est qu'un récapitulatif. Il s'agit du travail qui a été fait et payé.

**Le président:** Tout me paraît en ordre. Avec votre autorisation, je déposerai donc ce rapport dans les meilleurs délais.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Autre chose?

[*Text*]

**Senator Carney:** After we study the history of the committee is it appropriate to submit suggested areas of study to this committee?

**The Chairman:** Yes, it is. If you would like, we could take a few minutes on that now. It is only 2:40. Why do we not take a few minutes to talk, about that if you like. Do you want reporters to continue to record? For these general discussions we often do not have them report the proceedings, but we can do that as well.

**Senator Carney:** Since I raised the matter I must confess that I would not be happy to discuss this until I have had an opportunity to take a look at the work of the committee. I could suggest all sorts of things and find out that you did it last year or the year before last or that it is before another committee. I would appreciate the opportunity of learning a little bit about the history of this committee, thinking about how to build on the work that has been done, and then come forward with possible suggestions. Obviously there is terrific interchange right now between energy and the environment. It is one of the hottest issues around and it may be there is something in that area, but I do not want to suggest something without having read about the work of the committee in the past.

**The Chairman:** That is very prudent. Any other comment? I will call a meeting of the committee when the Senate next sits, which I think is the week after next. Perhaps Senator Carney and others will have had an opportunity then to consider what it is that the committee would like to do. I will have had a chance to get together with the deputy chairman, Senator Kelly, and hopefully structure a steering committee and have a brief discussion about budgets and so on and we can have a good discussion, hopefully the next week that the Senate sits. I am not sure that I will be here. Again, you are going to have to bear with me because the Committee on a Renewed Canada is travelling and I believe I will be away, but I do not think that should hold us up. If possible, and I will discuss this with the deputy chairman, we should continue the discussion that you want because it is important that we get on with it.

Is there any other business? If not, I would entertain a motion to adjourn.

**Senator Kelly:** I so move.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Le sénateur Carney:** Une fois que nous aurons étudié l'histoire du comité, pourrons-nous lui proposer des domaines d'étude?

**Le président:** Certainement. Si vous voulez, nous pourrions y consacrer quelques instants maintenant. Il n'est que 14 h 40. Pourquoi ne pas prendre quelques moments pour en parler. Souhaitez-vous que l'on continue l'enregistrement? Nous l'arrêtons souvent lorsque nous tenons ce genre de discussion générale, mais ce n'est pas indispensable.

**Le sénateur Carney:** Puisque c'est moi qui ai lancé le sujet, je dois confesser que je n'aimerais pas en parler avant d'avoir jeté un coup d'oeil sur les travaux antérieurs du comité. Je pourrais suggérer toutes sortes de choses pour m'apercevoir que vous l'avez déjà fait l'année dernière ou l'année d'avant, ou qu'un autre comité s'en occupe. J'aimerais d'abord me familiariser un peu plus avec les travaux antérieurs, réfléchir un peu à la manière de développer l'acquis, avant de formuler des suggestions. Il y a, manifestement, tout un aller retour en ce moment entre l'énergie et l'environnement. C'est l'un des sujets les plus épineux du moment et il serait peut-être possible de faire quelque chose dans ce domaine, mais je ne peux rien suggérer avant d'avoir d'abord pris connaissance des travaux antérieurs du comité.

**Le président:** C'est très sage. Autres interventions? Je convoquerai une réunion du comité à la prochaine séance du Sénat, c'est-à-dire dans deux semaines. Peut-être le sénateur Carney et d'autres auront-ils alors eu l'occasion de réfléchir à ce que le comité devrait faire. J'aurai pu moi-même m'entretenir avec le vice-président, le sénateur Kelly, et organiser une réunion du comité directeur, parler brièvement des budgets, et ceatera, de façon à avoir un échange utile la prochaine fois, c'est-à-dire la première semaine de séance du Sénat. Je ne suis pas certain d'être là. Vous allez devoir me pardonner, car le Comité sur le renouvellement du Canada sera en déplacement et je serai avec lui, mais je ne pense pas que cela doive nous retarder. J'en parlerai avec le vice-président, mais il serait bon d'entamer sans tarder cette discussion que vous souhaitez.

Y a-t-il d'autres interventions? Dans la négative, je suis prêt à recevoir une motion d'ajournement.

**Le sénateur Kelly:** Je propose l'ajournement.

La séance est levée.

Third Session
Thirty-fourthParliament
1991

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Wednesday, November 20, 1991
Wednesday, November 27, 1991
Wednesday, December 4, 1991
Wednesday, December 11, 1991

**Issue No. 2**

FIRST REPORT

Troisième session de la
trente-quatrième législature
1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le mercredi 20 novembre 1991
Le mercredi 27 novembre 1991
Le mercredi 4 décembre 1991
Le mercredi 11 décembre 1991

**Fascicule nº 2**

PREMIER RAPPORT

28084—1

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable William Kelly, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Buchanan | Lefebvre |
| Carney | *Murray (or Lynch-Staunton) |
| *Frith (or Molgat) | Ottenheimer |
| Grimard | Poitras |
| Hays | Roblin |

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

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

L'honorable Daniel Hays, *président*

L'honorable William Kelly, *vice-président*

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Buchanan | Lefebvre |
| Carney | *Murray (ou Lynch-Staunton) |
| *Frith (ou Molgat) | Ottenheimer |
| Grimard | Poitras |
| Hays | Roblin |

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 20, 1991
(2)

[*Text*]

The Senate Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met in Room 256-S, at 12:35 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Daniel Hays, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Adams, Buchanan, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer. (7)

*Other Senators also present:* The Honourable Senators Olson and Spivak. (2)

The Committee proceeded to consider future business.

At 1:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

WEDNESDAY, NOVEMBER 27, 1991
(3)

The Senate Standing Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met in Room 256-S, at 12:45 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Daniel Hays, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Adams, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre, Poitras and Roblin. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Spivak. (1)

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

The Committee proceeded to consider future business.

The Honourable Senator Kelly moved,—That the following budget application for legislation be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for consideration.

| | |
|---|---|
| Professional and Special Services | $19,921 |
| Transportation and Communication | 57,343 |
| All Other Expenditures | 4,500 |
| TOTAL | $81,764 |

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kenny moved,—That the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to conclude its study of the Synfuels Project.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 NOVEMBRE 1991
(2)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit dans la salle 256-S à 12 h 35 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Daniel Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Buchanan, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre et Ottenheimer. (7)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Olson et Spivak. (2)

Le Comité étudie ses travaux futurs.

À 13 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

LE MERCREDI 27 NOVEMBRE 1991
(3)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit dans la salle 256-S à 12 h 45 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Daniel Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre, Poitras et Roblin. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak. (1)

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité étudie ses travaux futurs.

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que la demande de budget suivante soit adoptée et que le président la soumette au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour étude.

| | |
|---|---|
| Services professionnels et spéciaux | 19 921 $ |
| Transport et Communications | 57 343 |
| Toutes autres dépenses | 4 500 |
| TOTAL | 81 764 $ |

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kenny propose,—Que le président soit habilité à demander l'autorisation du Sénat de terminer son étude du projet Synfuels.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Lefebvre moved,—That the Honourable Senator Carney or an alternate, be designated by the Chairman and Deputy Chairman to attend the Conference on Environmental Assessment: Practice and Procedure which will be held on December 3rd and 4th, 1991, in Vancouver and that the expenses incurred for that purpose be reimbursed by the Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Committee continued its discussion of the possible studies it might undertake during this session of Parliament.

At 1:44 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 4, 1991
(4)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met in Room 257-EB, at 12:42 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Daniel Hays, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Adams, Buchanan, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer, Poitras and Roblin. (9)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mrs Lynn Myers.

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

The Committee proceeded to consider future business.

It was agreed that the Committee report back no later than June 30, 1992 on the Synfuels Project.

The Committee continued its discussion of the possible studies it might undertake during this session of Parliament.

It was agreed that the Chairman would distribute a draft motion with respect to a future study by the Committee to members before the next meeting.

At 1:37 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 11, 1991
(5)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met in Room 257-EB, at 12:47 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Daniel Hays, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Adams, Austin, Buchanan, Carney, Hays, Kelly, Kenny, Ottenheimer and Roblin. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Spivak. (1)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Mr. Dan Shaw.

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

The Committee proceeded to consider future business.

L'honorable sénateur Lefebvre propose,—Que l'honorable sénateur Carney ou un remplaçant, soit désigné par le président et le vice-président pour assister à la Conférence sur l'évaluation de l'environnement: Pratique et Procédure qui se tiendra les 3 et 4 décembre 1991 à Vancouver et que les dépenses qu'ils encoureront à cette fin soient remboursées par le Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité poursuit sa discussion des études possibles qu'il pourrait entreprendre au cours de cette session du Parlement.

À 13 h 44, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 4 DÉCEMBRE 1991
(4)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit dans la salle 257-EB à 12 h 42 aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Buchanan, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer, Poitras et Roblin. (9)

*Présente: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M^me^ Lynn Myers.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité étudie ses travaux futurs.

Il est convenu que le Comité fasse rapport au plus tard le 30 juin 1992 sur le projet Synfuels.

Le Comité poursuit sa discussions sur les études possibles qu'il pourrait entreprendre au cours de cette session du Parlement.

Il est convenu que le président distribuerait aux membres avant la prochaine réunion un projet de motions concernant une étude future par le Comité.

À 13 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 11 DÉCEMBRE 1991
(5)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit dans la salle 257-EB à 12 h 47 aujourd'hui sous la présidence de l'honorable sénateur Daniel Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Austin, Buchanan, Carney, Hays, Kelly, Kenny, Ottenheimer et Roblin. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak. (1)

*Présent: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:* M. Dan Shaw.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité étudie ses travaux futurs.

The Honourable Senator Kelly moved,—That the Sub-Committee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and Senator Roblin.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Carney moved,—That subject to obtaining authority from the Senate, the Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources undertake a study of the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment and to make recommendations thereon. Among these options are regulation; the use of economic instruments such as emission charges and taxes, subsidies and tradeable emissions permits; measures to enhance energy efficiency and conservation; and the promotion of energy alternatives; and

That the Committee present its final report no later than 30 November 1992.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

It was agreed that the Committee start to collect information in preparation for a study of the National Parks system as proposed by the Honourable Senator Carney.

It was agreed that the Committee consider undertaking a study of water use and supply in Canada as suggested by the Honourable Senator Austin.

At 1:43 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et du sénateur Roblin.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Carney propose,—Que sous réserve d'obtention de l'autorisation du Sénat, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles entreprenne une étude des politiques que le gouvernement pourrait suivre pour atteindre les objectifs de réduction des émissions polluantes associées à la production et à l'utilisation de l'énergie au Canada dans le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet. Parmi ces options se trouvent la réglementation, l'application de mesures économiques telles que des frais et taxes de pollution, des subventions et des permis d'émission échangeables, des mesures améliorant l'efficacité énergétique et la conservation, et la promotion de solutions énergétiques de rechange; et

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 30 novembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le Comité commence à rassembler les renseignements nécessaires à la préparation d'une étude du réseau de Parcs nationaux comme proposé par l'honorable sénateur Carney.

Il est convenu que le Comité envisage d'entreprendre une étude de l'utilisation et de l'alimentation en eau au Canada comme suggéré par l'honorable sénateur Austin.

À 13 h 43, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier adjoint du Comité*

Tônu Onu

*Acting Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 19, 1991

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

### FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 105, that the expenses incured by the Committee during the Second Session of the Thirty-fourth Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

| | |
|---|---|
| Professional and Special Services | $21,086.60 |
| Transport and Communications | 10,079.78 |
| Other Expenditure | 3,624.33 |

2. With respect to the study of Energy Options:

| | |
|---|---|
| Professional and Special Services | $38,866.95 |
| Transport and Communications | 24,408.98 |
| Other Expenditures | 2,806.63 |

3. With respect to the study of Petro-Canada:

| | |
|---|---|
| Professional and Special Services | $73,837.31 |
| Transport and Communications | 10,957.89 |
| Other Expenditures | 1,481.95 |

Respectfully submitted,

*Le président*

Daniel Hays

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 19 novembre 1991

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

### PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui on été déférées, dépose, conformément à l'article 105 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la deuxième session de la trente-quatrième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

| | |
|---|---|
| Services professionnels et spéciaux | 21 086,60 $ |
| Transports et communications | 10 079,78 |
| Autres dépenses | 3 624,33 |

2. Relatif à son étude sur la confluence énergétique:

| | |
|---|---|
| Services professionnels et spéciaux | 38 866,95 $ |
| Transports et communications | 24 408,98 |
| Autres dépenses | 2 806,63 |

3. Relatif à son étude sur Petro-Canada:

| | |
|---|---|
| Services professionnels et spéciaux | 73 837,31 $ |
| Transports et communications | 10 957,89 |
| Autres dépenses | 1 481,95 |

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 27, 1991

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 12:30 p.m. to consider future business of the committee.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, let us come to order. Senator Kelly has advised me that he has to leave at 1 o'clock. Let me describe what we have on our agenda. I propose to deal with it in the order in which it is set out but if anyone has another suggestion I would be sympathetic to it. The first item is the proposed budget of the committee. The other main item is to try to resolve amongst ourselves what special study we might wish to do in the coming year. We dealt with that at some length at the last meeting. A document outlining possible studies has been distributed and will be the focus of our discussion.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, just for clarification, does the budget, item No.1, reflect the conferences that the committee at its previous meeting agreed should be attended?

**The Chairman:** Yes. Four conferences were identified as being ones at which the committee might wish to be represented, or that our committee members might want to attend, if the committee can secure a budget. We also decided that we might want to make a trip to Washington, as the committee has done every year for the last several years.

**Senator Kelly:** At the same time it was agreed that instead of the whole committee going a limited number of members would go and report to the committee, and this seems to be reflected in the budget.

**The Chairman:** That is correct, with the exception of Washington for which we have budgeted for the whole committee. For the others we have budgeted for three participants.

**Senator Kelly:** With that understanding I am happy to move approval of the budget.

**The Chairman:** The other items on the agenda are pretty minor. One is the purchase of books and periodicals, although we do have subscriptions in place. They are listed on the "Publications" sheet that has been distributed.

**Senator Roblin:** This is not a big item. What do we do with this library? What about the Parliamentary Library?

**The Chairman:** That is a good point. Where there are duplications on this list of what the Library of Parliament is subscribing to, we would simply eliminate them from this list and ask for distribution from the library. The most expensive one, *Petroleum Intelligence Weekly*, is not one that they subscribe to.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 novembre 1991

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 12 h 30 pour discuter des études qu'il pourrait effectuer.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honourables sénateurs, la séance est ouverte. Le sénateur Kelly m'a dit qu'il devait quitter à 13 heures. Voyons ce que nous avons à l'ordre du jour. Je propose que l'on examine les questions suivant l'ordre dans lequel elles sont inscrites, mais si quelqu'un a une autre suggestion à faire, je suis prêt à l'entendre. Le premier point est l'approbation du budget du Comité. L'autre grande question consiste à établir, entre nous, quelle étude spéciale nous pourrions effectuer au cours de l'année qui vient. Nous avons passablement discuté de cette question lors de notre dernière réunion. Un document portant sur les études possibles a été distribué et c'est sur celui-ci que sera axée notre discussion.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, simple précision, est-ce que dans les prévisions budgétaires, c'est-à-dire le poste n° 1 à l'ordre du jour, on tient compte des conférences auxquelles le Comité a convenu d'assister lors de sa dernière réunion?

**Le président:** Oui. Il est question de quatre conférences auxquelles, a-t-on pensé, le Comité pourrait souhaiter être représenté ou auxquelles des membres de notre Comité pourraient assister si nous pouvons réussir à obtenir les crédits nécessaires. Nous avons aussi décidé que nous irions peut-être à Washington, comme le Comité le fait depuis quelques années.

**Le sénateur Kelly:** Nous avons également convenu qu'au lieu d'envoyer tout le Comité, quelques-uns des membres iraient à une conférence et lui feraient rapport; il me semble qu'on a tenu compte de cette possibilité dans les prévisions budgétaires.

**Le président:** C'est juste, sauf pour le voyage de Washington auquel il est prévu que tous les membres participeront. Pour les autres conférences, il est question d'envoyer trois participants.

**Le sénateur Kelly:** Cela dit, c'est avec plaisir que je propose l'adoption du budget.

**Le président:** Les autres questions à l'ordre du jour sont assez simples. L'une porte sur l'achat d'ouvrages et de périodiques, bien que nous ayons déjà des abonnements en vigueur. On en trouve la liste sur la feuille intitulée «Publications» qui a été distribuée.

**Le sénateur Roblin:** Ce n'est pas une question très importante. Qu'est-ce qu'on fait avec ces ouvrages et périodiques? Qu'est-ce qui advient de la Bibliothèque du Parlement?

**Le président:** C'est une bonne question. Si nous constatons que nous recevons des publications inscrites sur cette liste auxquelles est également abonnée la Bibliothèque du Parlement, nous allons simplement les éliminer et demander à la Bibliothèque de nous les distribuer. L'abonnement le plus cher, c'est-

[*Text*]

**Senator Roblin:** Does the *Nickles Daily Oil Bulletin* have anything for us?

**The Chairman:** It does but it is probably one that we can safely delete because nobody has been interested enough to ask for it that I am aware of, including me. It is mostly for industry people. It has some interesting information in it, but I believe the Library of Parliament may subscribe to it. I cannot confirm that. *Petroleum Intelligence Weekly* is a good periodical. I read it. The others involve minimal cost.

I have a motion to approve the budget as submitted. Are there any questions before I put the question?

**Senator Lefebvre:** Are we speaking about copies of these periodicals for each member of the committee plus staff?

**The Chairman:** It is a subscription for one copy. In the past we invited members of the committee to ask for copies, if they wish, in a newsletter that we did. We have not redone the newsletter yet but we probably will.

**Senator Lefebvre:** Where are they kept?

**The Chairman:** With the clerk. At one time we had an office where they were kept but the office is no longer needed with the passing of Dean Clay, as we do not have an assigned person.

**Senator Roblin:** I hate to harp on it because it is such a small item, but doesn't *Energy in Canada* arrive on my desk, and the same with *Statistics Canada*?

**The Chairman:** I am not sure they do but that is something we can look into. If they do there is no point in duplicating.

**Senator Kenny:** I should know the answer to this but how does this request for funds compare to previous years?

**The Chairman:** The request for funds for this part of our budget excludes a special study in 1989-90 of $40,500? In 1990-91 it was $7,200. It is at the bottom of the page.

**Senator Kenny:** Have we had any direction, guidelines or comments about the overall, although this is for this fiscal year?

**The Chairman:** Yes, to the end of March. For instance, there is a conference that I think we will be interested in, the World Energy Conference in Spain. It was last held in Montreal and three or four members of the committee attended. There are two or three others like that. Aare there any other questions?

[*Traduction*]

à-dire le *Petroleum Intelligence Weekly*, n'est pas un périodique auquel la Bibliothèque est abonnée.

**Le sénateur Roblin:** Le *Nickles Daily Oil Bulletin* nous est-il vraiment utile?

**Le président:** Oui, mais c'est probablement une publication dont nous pouvons nous passer sans trop de problèmes parce que personne n'a manifesté le désir de la recevoir, à ce que je sache, moi y compris. C'est un ouvrage qui est publié surtout à l'intention des gens de l'industrie. On y trouve des renseignements intéressants, mais je crois que la Bibliothèque du Parlement peut s'y abonner. Je ne peux le confirmer. Quant au *Petroleum Intelligence Weekly*, il s'agit d'un bon périodique que je lis. Pour ce qui est des autres, les abonnements coûtent pratiquement rien.

J'ai donc une motion visant à approuver le budget, dans sa forme actuelle. Y a-t-il des questions avant que je la mette aux voix?

**Le sénateur Lefebvre:** En ce qui concerne les périodiques, est-il question d'en distribuer un exemplaire à chaque membre du Comité, et au personnel?

**Le président:** Non, l'abonnement ne prévoit qu'un exemplaire. Nous avons déjà publié une note pour inviter les membres du Comité qui désiraient recevoir des exemplaires à nous le faire savoir. Nous n'avons pas publié une autre note encore, mais nous le ferons probablement.

**Le sénateur Lefebvre:** Où se trouvent ces ouvrages et périodiques?

**Le président:** Auprès du greffier. À un moment donné, nous disposions d'un bureau où se trouvaient ces ouvrages et périodiques, mais ce bureau n'est plus utile depuis la mort de M. Dean Clay, puisque personne n'y est affecté.

**Le sénateur Roblin:** Je n'aime pas vous rabâcher les oreilles avec la même chose, parce que ce n'est pas important, mais il me semble que je reçois *Energy in Canada* ainsi que les publications de Statistique Canada?

**Le président:** Je n'en suis pas certain, il faudrait voir. Si c'est le cas, il n'est pas nécessaire de les recevoir en double.

**Le sénateur Kenny:** Je devrais le savoir, mais en quoi cette demande de crédits cette année se compare-t-elle à celle de l'année dernière?

**Le président:** La demande de crédits pour cette partie de notre budget n'inclut pas une étude spéciale réalisée en 1989-1990 qui a coûté 40 500 $. En 1990-1991, les crédits étaient de 71 200 $. C'est le chiffre qu'on trouve au bas de la page.

**Le sénateur Kenny:** Est-ce qu'on a eu des directives, des lignes directrices ou quelqu'un a-t-il fait des commentaires au sujet de l'ensemble des crédits, bien que ceux-ci soient pour le présent exercice?

**Le président:** Oui, les crédits vont jusqu'à la fin de mars. Par exemple, il y a une conférence qui risque de nous intéresser; il s'agit de la Conférence mondiale de l'énergie qui se tiendra en Espagne. La dernière a eu lieu à Montréal et trois ou quatre membres du Comité y ont assisté. On en prévoit deux ou trois autres comme celle-là. Y a-t-il d'autres questions?

[*Text*]

**Senator Lefebvre:** Mr. Chairman, in other words, $81,000 is really for about the four or five last months of the fiscal year?

**The Chairman:** For the balance of the year.

**Senator Lefebvre:** In other words, if we had operated for a full year this would be double?

**The Chairman:** No. It might have been more but I doubt that it would have been very much more.

**Senator Lefebvre:** In answer to Senator Kenny's request, I missed one or two of the figures. For the last fiscal year, how much was our budget?

**The Chairman:** It was $71,200.

**Senator Lefebvre:** How much did we spend? What is the actual amount?

**The Chairman:** I believe that is what we spent; no, that is the approved amount. I do not know.

**Senator Lefebvre:** These are figures that you may be asked for at the meeting when you present this budget.

**The Chairman:** We tabled that in the Senate a couple of weeks ago.

**Senator Lefebvre:** I am just suggesting that you be prepared to answer that before the committee.

**The Chairman:** I expect a very close questioning by the committee of which you are a member.

**Senator Lefebvre:** I am just giving some friendly advice.

**The Chairman:** Yes. It may well be that it will have to come back to this committee because there may be suggestions that it is not in line.

**Senator Roblin:** We can be expected to be asked to hold the line.

**The Chairman:** Yes, they will and we should. However, in light of the committee's past activities I do not believe this is an unreasonable request. It is my view that you have to have interesting work for a committee. There have to be opportunities to become more acquainted with breaking issues, and that is often done at conferences, some of them here in Ottawa but some elsewhere. The other thing that helps the committee is if there is consensus on doing some special study, and that we will come to in a minute. Are there any other questions on the budget? If not, all those in favour?

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There is one other item in the context of the budget we have just discussed. Perhaps we could reduce it immediately if this is dealt with in a way that allows us to do so. One of these conferences that we have budgeted for is in Vancouver on December 3 and 4, the Environmental Assessment Practice and Procedure Conference. We have budgeted

[*Traduction*]

**Le sénateur Lefebvre:** Monsieur le président, autrement dit, les crédits de 81 000 $ sont vraiment pour les quatre ou cinq derniers mois de l'exercice?

**Le président:** Pour le reste de l'année.

**Le sénateur Lefebvre:** En d'autres mots, si nous avions siégé toute l'année, les crédits auraient été du double?

**Le président:** Non. Ils auraient peut-être été plus élevés, mais je doute qu'ils l'aient été de beaucoup plus.

**Le sénateur Lefebvre:** Dans la réponse qu'on a donnée au sénateur Kenny, je n'ai pas entendu un ou deux des chiffres. Pour le dernier exercice, à combien s'élevait notre budget?

**Le président:** À 71 200 dollars.

**Le sénateur Lefebvre:** Combien avons-nous dépensé? Quel est le montant véritable?

**Le président:** Je crois que c'est ce qui a été dépensé, non, c'est le montant approuvé. Je ne sais pas.

**Le sénateur Lefebvre:** Ce sont des chiffres que l'on va probablement vous demander à la réunion lorsque vous présenterez ce budget.

**Le président:** Nous l'avons déposé au Sénat il y a quelques semaines.

**Le sénateur Lefebvre:** Je vous suggère simplement d'être bien prêt à répondre aux questions lorsque vous comparaîtrez devant le Comité.

**Le président:** Je m'attends à ce que le Comité, dont vous êtes membre, me fasse subir un interrogatoire serré.

**Le sénateur Lefebvre:** Je voulais seulement vous donner un petit conseil d'ami.

**Le président:** Merci. Peut-être notre Comité devra-t-il réviser le budget, car certains laisseront peut-être entendre qu'il n'est pas conforme.

**Le sénateur Roblin:** Nous pouvons nous attendre à ce qu'on nous demande de présenter des prévisions acceptables.

**Le président:** Oui, c'est ce qu'on va faire et nous devrions être fins prêts aussi. Cependant, compte tenu des activités antérieures du Comité, je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une requête déraisonnable. Je pense qu'il faut qu'un Comité fasse du travail intéressant. Il faut profiter des occasions qui sont offertes de mieux connaître des questions d'actualité, c'est ce qui se passe souvent aux conférences, dont certaines se tiennent ici à Ottawa, mais d'autres ailleurs. L'autre chose qui facilite les travaux du Comité, c'est lorsqu'on a un consensus quant aux études spéciales qui doivent être réalisées, et nous allons aborder cette question dans une minute. Y a-t-il d'autres questions concernant le budget? Sinon, tous ceux qui sont en faveur, levez la main.

**Des voix:** Accepté.

**Le président:** Il reste une autre question dont nous venons tout juste de discuter à la lumière du budget. Peut-être pourrions-nous la régler immédiatement si possible. L'une des conférences pour lesquelles nous avons prévu un budget se tient à Vancouver les 3 et 4 décembre; elle s'intitule: *Environmental Assessment:* Practice and Procedure. Le budget prévoit que

[*Text*]

for three people. Our regular clerk is not here but because we do not have a budget we have not asked whether anyone wants to go to that conference. Is there an interest in attending?

**Senator Roblin:** No thank you.

**Senator Kelly:** It is possible that Senator Carney may want to attend. I cannot speak for her but my feeling is that she may and she lives there anyway.

**The Chairman:** Just because we budget this amount does not mean we have to spend that amount. It would permit us to pay registration and certain costs, if she wishes to attend.

**Senator Kelly:** The fact that we have set a limit of three senators for these conferences, it leaves us room to cut down the number of delegates who go, to one if necessary, in the interests of cost. The main thing is that we want a good full report on what comes out of the conferences.

**The Chairman:** Yes. Unless it is delegated to the steering committee, the decision as to whether or not we participate would be a matter for the whole committee. Just because we approve a budget does not mean we have to send people as outlined here. Normally we would find out in advance who is interested.

If the only member of the committee interested in attending is Senator Carney, to stay in tune with what I just said the clerk has reminded me that we should have a motion. May I have a motion that would approve the attendance of Senator Carney at the Vancouver conference, the Environmental Assessment Practice and Procedure Conference? If she does not want to go we will stop there, and if she does we will process it as best we can, bearing in mind that the budget has not been approved.

**Senator Kelly:** I so move.

**Senator Adams:** Before we move it, perhaps we could send staff.

**The Chairman:** We could, although I have no intention of suggesting that at this point.

**Senator Adams:** How will we get information if Senator Carney does not go?

**The Chairman:** We could solicit the materials if we feel it is important. We are not into a special study at this point, we are gathering information. I have attended several conferences, for instance. I have used my discretionary budget. The materials have been forwarded to the Library of Parliament or they are in my office. If these materials are relevant and we get into a special study they will be available. If we feel these materials are relevant we can order them.

**Senator Lefebvre:** That is a good point raised by Senator Adams. You could word the motion to read that if Senator Carney will attend if she is available and wishes to attend, but if not she will be replaced by an alternate. In other words you

[*Traduction*]

l'on envoie trois personnes. Notre greffier habituel n'est pas ici, mais comme le budget n'est pas approuvé, nous n'avons pas demandé si quelqu'un veut assister à cette conférence. Y a-t-il quelqu'un que cela intéresserait?

**Le sénateur Roblin:** Merci, pas moi.

**Le sénateur Kelly:** Il est possible que le sénateur Carney veuille y assister. Je ne peux pas parler en son nom, mais j'ai l'impression que ce sera peut-être le cas, surtout qu'elle habite à Vancouver, de toute façon.

**Le président:** Ce n'est pas parce que le budget prévoit des crédits que nous devons nécessairement les dépenser. Cela nous permettrait de payer l'inscription à la conférence et certains autres coûts, si le sénateur Carney désire y assister.

**Le sénateur Kelly:** Le fait que l'on ait prévu que trois sénateurs assistent à ces conférences, cela nous donne la possibilité de réduire le nombre de délégués, si nécessaire, et de le porter à un, pour réduire les coûts. Ce que nous voulons, c'est un bon rapport complet de ce qui s'est passé à la conférence.

**Le président:** C'est juste. À moins que l'on défère la décision de participer ou non à cette conférence au comité de direction, c'est à nous qu'il appartient de prendre la décision. Ce n'est pas parce que nous avons approuvé un budget que nous devons nécessairement envoyer les trois personnes comme prévu à la conférence. Normalement, on voit à l'avance qui est intéressé ou non.

Si le seul membre du Comité qui souhaite assister à la conférence est le sénateur Carney, pour être logique avec ce que je viens tout juste de dire, le greffier me rappelle que nous devrions présenter une motion. Quelqu'un veut-il déposer une motion permettant d'approuver la participation du sénateur Carney à la conférence de Vancouver intitulée: *Environemental Assessment:* Practice and Procedure? Si elle ne veut pas y aller, nous arrêtons les choses là et si elle veut y aller, nous allons faire de notre mieux en tenant compte du fait que le budget n'a pas été approuvé.

**Le sénateur Kelly:** Je propose la motion.

**Le sénateur Adams:** Avant d'adopter la motion, je propose que nous envoyions du personnel.

**Le président:** Nous le pourrions, mais je n'ai pas l'intention de le proposer à ce moment-ci.

**Le sénateur Adams:** Comment allons-nous obtenir l'information si le sénateur Carney n'assiste pas à la conférence?

**Le président:** Nous pourrions demander les documents si nous estimons qu'ils sont importants. Nous n'effectuons pas actuellement une étude spéciale, nous ne faisons que recueillir de l'information. J'ai assisté à plusieurs conférences, par exemple. J'ai utilisé mon budget discrétionnaire. Les documents ont été envoyés à la Bibliothèque du Parlement, ou ils sont dans mon bureau. S'ils sont pertinents et que nous faisons une étude spéciale, nous les aurons. Si nous estimons qu'ils sont utiles, nous pourrons les commander.

**Le sénateur Lefebvre:** Le sénateur Adams vient de soulever une bonne question. Vous pourriez libeller la motion pour dire que si le sénateur Carney est disponible et qu'elle désire assister à la conférence, c'est parfait, mais si elle ne peut être là

[*Text*]

would be covered. There may be some other senator who is not present who would like to go.

**The Chairman:** In that it was Senator Kelly's motion and he has left, I will ask for a new motion. Do you wish to make a motion, Senator Lefebvre?

**Senator Lefebvre:** I will make the motion that we authorize Senator Carney to attend.

**The Chairman:** Or an alternate to be designated, if required, by the chairman and deputy chairman. We do not have a steering committee. Is that agreed, honourable senators?

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Chairman:** You have had sent to your offices a short description of possible studies. This arises out of discussions that we had at our meeting last week. Essentially, we had six suggestions. I will go directly to the one that we already made a decision on, and that is "Examination and Report Upon the Synfuels Project."

We have no motion on this, but at the last meeting it was my understanding from the discussion in committee that a strong consensus felt it was useful and important for the committee to complete the study that I had undertaken on Synfuels. The completion would call for hearing from at least one additional minister, namely, the minister who wished to appear. He has moved around a little, but it was Michael Wilson. The government, through him, wanted to put on record why the project was not proceeding and why the tax incentive it is asking for had not been forthcoming.

I suppose once we took a reference on it again, it would presumably open it up for other issues. I know that Senator Buchanan has talked to some people on this, presumably Alastair Gillespie for one. In any event, we did not complete the matter.

I went to that one directly because hopefully we can deal with it and get it off our list.

**Senator Kenny:** My impression was that we agreed it was an excellent idea and the consensus was it would take one to three meetings, if that was helpful to Senator Buchanan, to get it rolling.

**The Chairman:** Yes. I am asking for a motion to formalize that and perhaps Senator Kenny could move it.

**Senator Kenny:** I would be pleased to move a motion.

**The Chairman:** To ask the Senate for a reference.

**Senator Kenny:** Do we need that?

[*Traduction*]

pour quelque raison que ce soit, nous allons envoyer une personne pour la remplacer. Autrement dit, vous êtes protégé. Peut-être y a-t-il d'autres sénateurs qui sont absents et qui aimeraient assister à la conférence.

**Le président:** Comme la motion avait été proposée par le sénateur Kelly mais qu'il n'est plus là, je vais demander une nouvelle motion. Voulez-vous présenter une motion, sénateur Lefebvre?

**Le sénateur Lefebvre:** Je propose que nous autorisions le sénateur Carney à assister à la conférence.

**Le président:** Ou une personne pour la remplacer, au besoin, et que désigneront le président et le vice-président. Nous n'avons pas de comité de direction. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** On a expédié à vos bureaux une courte description des études que nous pourrions faire. Cette liste a été établie à la suite des discussions que nous avons eues lors de notre réunion la semaine dernière. Essentiellement, nous avions six suggestions. Je veux aborder immédiatement celle sur laquelle nous nous sommes déjà entendus c'est-à-dire: «Examen sur le projet des combustibles synthétiques et rapport.»

Nous n'avons pas adopté de motion à cet égard, mais les discussions que nous avons tenues lors de la dernière réunion me font croire qu'un fort consensus s'est dessiné et que l'on estimait qu'il était utile et important pour le Comité de terminer l'étude que j'avais entreprise sur le projet des combustibles synthétiques. Pour ce faire, il faudrait entendre au moins un autre ministre, à savoir celui qui souhaitait comparaître. Il n'est plus tout à fait au même poste, mais il s'agissait de M. Michael Wilson. Le gouvernement, par son entremise, voulait s'assurer qu'il était bien inscrit au compte rendu pourquoi le projet n'allait pas de l'avant et pourquoi le stimulant fiscal que les responsables demandaient n'avait pas été accordé.

Je suppose qu'une fois qu'on aura obtenu un nouvel ordre de renvoi à ce sujet, cela devrait nous permettre d'étudier d'autres questions. Je sais que le sénateur Buchanan a discuté de cette question avec d'autres personnes, probablement M. Alastair Gillespie. De toute façon, nous n'avons pas complété le travail.

J'ai abordé tout de suite cette question en espérant pouvoir compléter cette étude et rayer cette suggestion de la liste.

**Le sénateur Kenny:** J'étais resté avec l'impression que nous nous étions mis d'accord pour dire que c'était une excellente idée et que tout le monde reconnaissait qu'il faudrait y consacrer deux ou trois réunions si cela pouvait aider le sénateur Buchanan à remettre les travaux en marche.

**Le président:** C'est juste. J'aimerais que quelqu'un présente une motion pour officialiser cette démarche, le sénateur Kenny peut-être?

**Le sénateur Kenny:** Je serais heureux de présenter une motion à cet effet.

**Le président:** Pour demander au Sénat de nous donner un ordre de renvoi.

**Le sénateur Kenny:** Est-ce que nous en avons besoin?

[*Text*]

**The Chairman:** Yes, I believe that we do. I do not think we can hold hearings on other than legislation. It will have to go to the Senate for a reference. We could track the language of the previous reference we had on Synfuels.

**Senator Kenny:** I move that a motion be drafted that tracks the language of the previous motion and that we submit it to the Senate for approval.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, speaking to the motion, I can understand why some of us are interested in pursuing this issue, and I suppose there is a good argument to be made for it. I would hope, however, that we would say we are going to spend a fairly limited amount of time and specify that and not allow ourselves to be distracted into a lengthy investigation of technical subjects, for the reason that we have so many other things we ought to be doing. If we concentrate on what is, in my respectful opinion, a peripheral issue it will prevent us from getting on with the main thrust. I will abstain from voting on this, but I certainly hope we would be very discreet about the time allotted.

**Senator Lefebvre:** There may be a way around this. The list that Senator Kenny has tabled is important, as is your viewpoint. Is there not a way that we could have one or two *ad hoc* committees of one, two or three senators who could look at certain things while the main committee is still following its main agenda. An *ad hoc* committee or a subcommittee could also have other meetings with one, two or three senators and with certain experts in the field and come in with a report to this committee.

**The Chairman:** We could, and that has been raised by Senator Carney. She was anxious that in organizing the committee we not preclude that. The answer that she was given was that it would not be precluded. If you are raising it in the context of this particular work on Synfuels, it seems to me we should bear in mind that it was the whole committee that dealt with this before and it seems to me that the whole committee should dispose of it.

**Senator Poitras:** Has there been a new development on Synfuels to justify a further study? Perhaps we should wait until there is a new development, otherwise we have done that work.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, the reason I was supporting this is that we had a discussion at the previous meeting and I told Senator Buchanan that I did not support his subject as one for a full study. However, if he was raising it as a regional matter where he needed the support of the committee to clean something up and to finish up something that he described as "stuck", I thought we owed it to our colleague who was putting it to us on a regional basis. It is bipartisan and I know members from both sides in that province would like to see this issue explored. I know Senator MacEachen does, in addition to Senator Buchanan. I thought this committee could well devote one, two or three meeting to it, but I would only be in favour of it, as Senator Roblin described, if it was definitely limited to that. If we are talking about something that is going to drag on

[*Traduction*]

**Le président:** Je crois que oui. Je ne pense pas que nous puissions tenir des audiences sur autre chose que des projets de loi. Il faut demander un ordre de renvoi au Sénat. Nous pourrions reprendre les termes de l'ancien ordre de renvoi concernant le projet des combustibles synthétiques.

**Le sénateur Kenny:** Je propose qu'une motion soit rédigée qui renferme les mêmes termes que l'ordre de renvoi précédent et que nous la soumettions à l'approbation du Sénat.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, en ce qui a trait à la motion, je comprends pourquoi certains d'entre nous désirent poursuivre l'étude de cette question et je suppose qu'ils ont de bonnes raisons de le faire. J'espère cependant que nous allons y consacrer une période assez restreinte tout en précisant que nous ne nous laisserons pas distraire par d'autres choses et nous perdre dans une longue étude sur des sujets techniques parce que nous avons tellement d'autres sujets à étudier. Si nous concentrons nos efforts sur ce qui, selon moi, est une question périphérique, cela va nous empêcher de nous attaquer aux grandes questions. Je vais m'abstenir de voter sur cette motion, mais j'espère sincèrement que nous allons respecter les délais impartis.

**Le sénateur Lefebvre:** Il y a peut-être une façon de nous en sortir. La liste que le sénateur Kenny a déposée est importante, comme vous le dites. Ne serait-il pas possible de créer un ou deux comités spéciaux composés de un, deux ou trois sénateurs qui pourraient examiner certaines choses pendant que le Comité lui, respecterait son programme. Le comité spécial ou le sous-comité pourrait également tenir d'autres séances avec un, deux ou trois sénateurs et certains spécialistes du domaine pour ensuite faire rapport à notre Comité.

**Le président:** Nous pourrions le faire, le sénateur Carney l'a déjà proposé. Elle voulait s'assurer que dans la structuration des travaux de notre Comité, nous n'excluions pas cette possibilité. Et nous lui avons dit de ne pas s'inquiéter. Si vous soulevez cette question particulièrement concernant le projet des combustibles synthétiques, à mon avis, il nous faut retenir que c'est le Comité dans son ensemble qui a étudié cette question auparavant et il me semble également que c'est tout le Comité qui devrait y mettre un terme.

**Le sénateur Poitras:** Y a-t-il des éléments nouveaux concernant ce projet qui justifie une étude plus poussée? Peut-être devrions-nous attendre que des éléments nouveaux se présentent, autrement, nous avons fait notre travail.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, si j'ai appuyé cette idée, c'est que lors de la dernière réunion, nous avons eu une discussion et j'ai dit au sénateur Buchanan que je n'étais pas d'accord avec lui pour que l'on fasse une étude complète sur la question qu'il proposait. Cependant, s'il a soulevé la question comme étant une question d'intérêt régional et qu'il a besoin de l'appui du Comité pour éclaircir un aspect ou pour mettre un terme à un sujet qui a déjà été décrit comme étant une «impasse», je pense que nous devons ce respect à notre collègue. Le Comité est bipartite et je sais que des membres des deux côtés de cette province vont souhaiter que la question soit étudiée. Je sais que c'est le cas du sénateur MacEachen, et du sénateur Buchanan. Je pensais que le Comité pourrait très bien consacrer une, deux ou trois séances à la question, mais je ne

[*Text*]

for months, then no, I have my own issues that I want raised. If it will be short and quick, I think that we owe it to our colleague to support it.

**Senator Roblin:** Make it one meeting.

**Senator Lefebvre:** In that vein, why can't we authorize Senator Buchanan as a committee of one to look into it and bring us the new developments and we will have one meeting on it?

**The Chairman:** This is a regional issue and to turn the regional issue over to Senator Buchanan and Senator MacEachen, I know what they are going to say: Having started it as whole committee, we should finish it as whole committee. Senator Kenny suggested three meetings, Senator Roblin one meeting. Perhaps we could say that the committee should meet to conclude the hearing of evidence and finalize a report on the Synfuels inquiry but that it be limited to up to two additional public meetings.

**Senator Poitras:** We do not know. Let us examine that and we will see if we need one, two or three. Do we have to decide one, two or three at the present time?

**The Chairman:** No, we do not. It reflects a concern of getting the committee off on a red herring.

**Senator Lefebvre:** We can commit ourselves to one meeting.

**Senator Roblin:** The chairman has heard the opinions expressed around the table. Rather than try to pin it down now, I would be inclined to leave it to him. He knows very well that if it goes on for more than two meetings he will have a revolution on his hands.

**The Chairman:** Is there agreement on the motion moved by Senator Kenny to conclude the inquiry that the committee had been engaged in with respect to the Synfuels Project, and to do it in as expeditious a way as possible and report back to the Senate?

I hope I worded that in a correct way. The feelings of the committee are on the record with respect to doing this quickly and not having it become a distraction to other important work that we want to do. Is it agreed?

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Chairman:** One suggested study is proposed by Senator Spivak, who is present. Another is proposed by Senator Olson, who is not present. Let me speak to that one and perhaps we can dispense with it fairly quickly. Senator Olson may come, who knows? His concern, as it often is, is the critical economic problems he perceives in the energy sector, and to some considerable degree he is correct. He wanted a broad study on that subject. The fact is that we have done a major oil and gas mar-

[*Traduction*]

suis en faveur de cette proposition, comme l'a dit le sénateur Roblin, que si nos travaux se limitent exclusivement à ce nombre de séances. S'il s'agit d'un sujet que nous allons étudier pendant des mois, non, j'ai aussi mes propres questions que j'aimerais voir examinées. Si, par contre, notre étude est brève et rapide, je pense que nous devons ce respect à notre collègue et que nous devons l'appuyer.

**Le sénateur Roblin:** Qu'on y consacre une réunion.

**Le sénateur Lefebvre:** Dans cet esprit, pourquoi ne pouvons-nous pas autoriser le sénateur Buchanan à se constituer en comité chargé d'étudier cette question et de nous faire part des éléments nouveaux. Nous étudierions la question seulement pendant une réunion.

**Le président:** C'est là une question d'intérêt régional et si nous la renvoyons aux sénateurs Buchanan et MacEachen, je sais ce qu'ils vont dire. Comme le Comité dans son ensemble a commencé à étudier la question, je crois que nous devrions finir les travaux. Le sénateur Kenny a proposé trois réunions, le sénateur Roblin une. Peut-être pourrions-nous dire que le Comité va se rencontrer pour conclure les audiences et produire un rapport sur le projet des combustibles synthétiques, mais que nous allons nous limiter à un maximum de deux réunions publiques supplémentaires.

**Le sénateur Poitras:** Nous ne savons pas. Voyons ce qui en est, s'il nous faut une, deux ou trois séances. Devons-nous décider d'un nombre précis maintenant?

**Le président:** Non. Je pense que l'on ne veut pas que le Comité s'engage sur une fausse piste.

**Le sénateur Lefebvre:** Nous pourrions nous engager à tenir une réunion.

**Le sénateur Roblin:** Le président a entendu les opinions de tout le monde autour de la table. Plutôt que d'essayer de régler la question, je serais disposé à lui laisser prendre la décision. Il sait très bien que si nous étudions cette question pendant plus de deux séances, il va essuyer le feu des opposants.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour adopter la motion présentée par le sénateur Kenny visant à mettre un terme à l'étude du Comité concernant le projet des combustibles synthétiques le plus rapidement possible pour faire ensuite rapport au Sénat?

J'espère que j'ai bien formulé la motion et que le compte rendu traduira bien le sentiment du Comité en ce qui a trait à son désir de procéder à cette étude rapidement sans que pour autant cela l'empêche de s'attaquer à d'autres travaux importants qu'il pourrait vouloir réaliser et qu'en fait il souhaite réaliser. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Une des études possibles est proposée par le sénateur Spivak, qui est avec nous aujourd'hui. Une autre est proposée par le sénateur Olson qui est absent. Permettez-moi d'aborder cette dernière afin, peut-être, de régler la question assez rapidement. Le sénateur Olson viendra peut-être, qui sait. Comme c'est souvent le cas, ce qui le préoccupe, ce sont les problèmes économiques graves qu'il perçoit dans le secteur de l'énergie, et dans une grande mesure, il a raison. Il voulait

[*Text*]

keting study, and most of the committee's preoccupation has been with that type of issue in one form or another. I do not know that we need to spend a lot of time on it. It is also a highly charged political matter, at least it is with me, and in light of the makeup of the committee as it now is with a government majority, I do not think we could make much headway with that type of issue. Senator Olson is not here and if he were pushing it, he would be here. I do not think we need to spend much time on that.

That leaves Senator Spivak's study, Senator Carney's suggestion, Senator Kenny's suggestion and my suggestion. Perhaps we could each give a brief presentation on why we think our study is the best. It is difficult for me to speak for Senator Carney as well as she would herself, but she has given us her letter and I have had discussions with her. Perhaps Senator Spivak could start and then we can focus in on what we might select or how we might combine some of these studies.

**Senator Spivak:** Mr. Chairman, I am not a member of this committee but my interest in the work of this committee has grown, and I would like to be a member at some point. Of course, that does not prevent me from putting forth my views forcefully, as you know.

There are several reasons for looking at energy alternatives. First of all, the federal government seems to be more interested at this point in time. There seems to be a change in policy in terms of looking at energy alternatives. Both in Manitoba and in Quebec there has been an examination of hydroelectric power, and as has been stated by some government representatives, there has to be a look at alternatives. In Manitoba there is the question of the storage of nuclear waste. Since I was not familiar with what this committee had done up to now on this particular matter, I would be very interested in examining the energy alternatives, particularly the nuclear option.

Underlying all this is the question of global warming and how the various forms of energy may contribute. Canada promised to reduce the C02 emissions and all that that involves. If that is to be taken seriously, these issues have to be looked at in advance. I forget what year was promised, but I guess it is the year 2000. All of those issues make a study like this very relevant at this point in time. However, I have to add that I am not at all convinced I do not like your study just as well, because it is a very interesting topic. Anyway, I do not have a vote.

**The Chairman:** Let me say a few words about my suggestion. I have been lobbying hard for it. Unfortunately, the people I have been lobbying are not here today. We do not have to vote on this today but I hope we get much closer than we are

[*Traduction*]

que nous effectuions une vaste étude sur cette question. Le fait est que nous avons réalisé une importante étude sur la commercialisation du gaz et du pétrole et la plupart des études du Comité ont porté sur cette question, sous une forme ou sous une autre. Je ne sais pas si nous devons y consacrer encore beaucoup de temps. C'est aussi une question très chargée sur le plan politique, du moins en ce qui me concerne, et du fait de la composition du Comité, qui compte une majorité de membres du gouvernement, je ne pense pas que nous puissions accomplir beaucoup de progrès en réalisant une étude de ce genre. Le sénateur Olson n'est pas ici et s'il tenait à son étude, il serait avec nous. Je ne pense pas que nous devions y consacrer beaucoup de temps.

Il nous reste donc les projets d'étude proposés par les sénateurs Spivak, Carney, Kenny et moi-même. Peut-être pourrions-nous faire chacun un bref exposé des raisons pour lesquelles nous pensons que notre étude est la plus importante. Il est difficile pour moi de parler au nom du sénateur Carney aussi bien qu'elle le ferait elle-même, mais elle nous a donné sa lettre et j'ai discuté de la question avec elle. Peut-être le sénateur Spivak pourrait-il commencer; nous pourrions alors nous concerter pour savoir quel sujet choisir ou encore quelles études nous pourrions combiner.

**Le sénateur Spivak:** Monsieur le président, je ne suis pas membre de votre Comité, mais je m'intéresse de plus en plus à ses travaux et j'aimerais en faire partie à un moment donné. Bien sûr, cela ne m'empêche pas de vous présenter mes vues avec vigueur, comme vous le savez.

Plusieurs facteurs militent en faveur d'une étude sur les énergies de remplacement. D'abord, actuellement, le gouvernement fédéral semble y porter un plus grand intérêt. Il semble y avoir un changement de politique en ce qui a trait à ces énergies de remplacement. Tant au Manitoba qu'au Québec, on a étudié la question de l'énergie hydro-électrique, comme l'ont fait remarquer certains des représentants gouvernementaux, et maintenant il faut qu'on examine les énergies de remplacement. Au Manitoba, il est question de l'entreposage des déchets nucléaires. Comme je ne suis pas très au courant des travaux du Comité jusqu'à maintenant à ce sujet, j'aimerais que l'on examine la question des énergies de remplacement, particulièrement le nucléaire.

Bien sûr, la question du réchauffement du globe et l'apport des diverses formes d'énergie sont les deux questions qui sous-tendent cette étude. Le Canada a promis de diminuer ses émissions de CO2 avec tout ce que cela implique. Si l'on veut vraiment être pris au sérieux, il faut examiner ces questions au préalable. Je ne me rappelle plus en quelle année on a promis d'arriver à cet objectif, mais je pense que c'est en l'an 2000. Toutes ces questions font qu'il serait très pertinent à ce moment-ci d'effectuer une étude de ce genre. Cependant, je dois ajouter que je ne suis pas du tout convaincu que je n'aime pas non plus votre étude parce que c'est un sujet très intéressant et que de toute façon, je n'ai pas droit de vote.

**Le président:** Permettez-moi de dire quelques mots au sujet de ma suggestion. J'ai fait beaucoup de lobbying à ce propos, malheureusement, les personnes à qui je me suis adressé ne sont pas ici aujourd'hui. Nous n'avons pas à mettre la question

[*Text*]

now to deciding what special study we want to do, if we want to do one.

The suggestion I am making is that we could do some very good work in bringing together and reviewing opinions that are already in place on what means we wish to use to meet our objectives in terms of the emission of pollution into the atmosphere. This study could be expanded to include land-based pollution, and incorporate some of the things that Senator Kenny and Senator Spivak suggest as well.

I have made inquiries with Environment Canada and the Alberta Department of the Environment, and I have reason to believe that those two governments and probably others are just at the point of releasing studies and papers on how we should deal with these environmental problems. In other words, to put it in a technical way, what economic instrument should we use to achieve our objective of maintaining, for instance, sulphur emissions, noxious emissions , CO2, below the threshold amounts that we have agreed to.

As you know, we agreed on March 13 of this year to maintaining SO2 or sulphur emissions below a certain level. We have committed to CO2 at no greater than 1990 levels by the year 2000. The Environment committee of the House of Commons had recommended 20 percent of 1990 levels. How are we going to do that? What is the best way to do that? It is a very tough problem.

Are we going to use tradeable emissions allowances, as the Americans are doing with sulphur? We were well briefed on that earlier this year when we were in Washington. That is the means that they intend to use to maintain their emission levels below the amount they have agreed to. They are quite advanced on that. They have experience with that and other pollutants as well, for example, CFCs, in some of the air basins in California.

Are taxes the means to go? Is site regulation the only means to go? There are many difficult problems. It is not an easy issue and it seems to me that we could do a lot by providing a forum and an opportunity for those who are interested in industry and the environment and governments, because it has a very strong constitutional aspect to it. As I say, some of the other things that have been suggested could be included in this study.

Senator Kenny is preoccupied with our oil spill response, our dealing with toxic wastes, and so on. I believe that we could structure a reference that would give us an opportunity to look into that.

I have said my spiel. I am going to ask Senator Kenny to go next, and then maybe we could have a general discussion. I

[*Traduction*]

aux voix aujourd'hui, mais j'espère que nous pourrons nous rapprocher de plus en plus de l'étude spéciale que nous voulons faire, si nous voulons en faire une.

Ce que je propose, c'est de faire du travail valable en rassemblant les opinions des gens, en examinant des opinions qui sont déjà énoncées quant aux moyens que nous voulons utiliser pour atteindre nos objectifs en ce qui concerne l'émission de polluants dans l'atmosphère. Notre étude pourrait aussi porter sur la pollution terrestre et nous pourrions y inclure certaines des choses que le sénateur Kenny suggère, de même que vous, sénateur Spivak.

Je me suis renseigné auprès des ministères de l'Environnement du Canada et de ma propre province, l'Alberta, et j'ai tout lieu de croire que ces deux ministères et probablement d'autres sont sur le point de publier des études et des documents sur la façon d'examiner ces questions. Autrement dit, pour formuler ma question de façon technique, quels instruments économiques devrions-nous utiliser pour atteindre notre objectif qui est de maintenir, par exemple, les émissions de soufre, de gaz nocifs, et de CO2 en deçà des seuils qui ont déjà été acceptés?

Comme vous le savez, nous avons convenu le 13 mars dernier de maintenir les émissions de SO2 ou de soufre en deçà d'un certain niveau. Nous nous sommes engagés à ce que, en l'an 2000, les niveaux d'émission de CO2 ne soient pas plus élevés que les niveaux de 1990. Le Comité caméral de l'environnement a recommandé que ces émissions soient établies à 20p. 100 des niveaux de 1990. Comment allons-nous y arriver? Quelle est la meilleure façon de le faire? C'est un problème très difficile.

Allons-nous recourir aux droits de pollution négociables, comme les Américains le font pour le soufre? Au début de l'année, lorsque nous nous sommes rendus à Washington, on nous a donné une séance d'information très intéressante sur cette question. C'est le moyen que les Américains ont l'intention d'utiliser pour maintenir leur niveau d'émissions en deçà des niveaux qu'ils ont déjà acceptés. Ils ont déjà réalisé pas mal de progrès. Ils connaissent bien ce polluant ainsi que d'autres, par exemple les CFC, dans certains des bassins aériens de la Californie.

Est-ce que les impôts sont un moyen dont nous pouvons nous servir? La réglementation des sites est-elle le seul moyen qui s'offre à nous? Beaucoup de problèmes difficiles se posent, il me semble que ce n'est pas une question facile et que nous pourrions faire beaucoup en tenant un forum pour ceux qui s'intéressent à la question dans l'industrie, dans le milieu de l'environnement, au sein des gouvernements, parce que le problème recèle des liens constitutionnels très forts. Comme j'ai dit, certaines des autres suggestions pourraient être incluses dans cette étude.

Le sénateur Kelly s'inquiète des moyens dont nous disposons pour réagir aux déversements de pétrole, pour régler le problème des déchets toxiques et ainsi de suite. Je pense que nous pourrions élaborer un ordre de renvoi qui nous donnerait la possibilité d'examiner également cette question.

J'ai fait mon baratin. Je vais demander au sénateur Kenny de prendre la parole après quoi nous pourrions tenir une dis-

[*Text*]

have Senator Poitras and Senator Roblin on my list, and then Senator Spivak.

**Senator Spivak:** I just have a question about your statement.

**The Chairman:** Okay. Can it wait until we have —

**Senator Spivak:** Yes.

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman.

It is hard to know quite how to start. My feeling about selecting a topic for a committee study is that the most important criterion is that it be interesting to everybody. People have to feel seized with it or else you simply do not get the participation that is important for the committee to work well. I must admit that the subject matter that you have selected or that you are proposing is intellectually stimulating, and I can see areas that would in effect be very difficult to get your mind around and to deal with. I guess that is why it is an interesting area.

The subject that I am proposing to the committee is really more of a nuts and bolts sort of thing. I am saying there is a problem there, and we are not addressed to deal with it. It is not very much different from saying, "Let's see how we are fixed in terms of getting the fire department up and operating." We are spilling stuff all over the place, and while we all would like to think we have the capacity to deal with it and are coping with it, we are not. It is one of those issues that we focus on when there is a major spill and a large tragedy, and everyone deals with it as though it is the issue du jour, and then a new issue du jour comes along and we all forget about it.

In the case of our capacity to deal with oil spills, there is a whole range of areas that needs to be dealt with, including transportation questions, the type of vessels that are carrying the oil, double hull, single hull, how we are handling it. I mention here an active vessel traffic service. Conceptually, that is a little bit like the way we control aircraft and harbours as opposed to the passive system we have now in which just you can see all the folks on a radar screen, you know where they are but nobody gives you directions where to go.

The members of the committee from either coast, I would think, would have a particular interest in this study because our coasts are being fouled every day, and we do not have good answers as to why they are being fouled, how they are being fouled or who is fouling them.

We are entering into a major offshore development off the east coast, and those of you who were on the committee last year will recall that when Mr. Hopper came before us we asked him about what capacity Hibernia had to deal with oil spills. He said he really did not think it was going to be too much of a problem because the prevailing current was to the northeast, and it would all be dissipated before it hit Ireland. The sad part is he really was not being facetious. That is about the extent of our capacity to deal with a spill in Hibernia. Perhaps with the state of the art equipment, we cannot expect

[*Traduction*]

cussion générale. J'ai ensuite le sénateur Poitras et le sénateur Roblin sur ma liste, puis après le sénateur Spivak.

**Le sénateur Spivak:** J'aimerais juste poser une question à propos de ce que vous venez de dire.

**Le président:** D'accord. Pouvez-vous attendre jusqu'à . . .

**Le sénateur Spivak:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Merci, monsieur le président.

C'est difficile de savoir par où commencer au juste. En ce qui concerne le choix d'un sujet d'étude pour le Comité, le critère le plus important est que cette étude doit être intéressante pour tout le monde. Les gens doivent se sentir «pris» par la question sinon, on n'obtient tout simplement pas la participation qui est importante pour que les travaux d'un comité fonctionnent bien. Je dois reconnaître que la question que vous avez choisie ou celle que vous proposez, sur le plan intellectuel, est stimulante, et je vois aussi qu'il y a des sujets qui seraient en effet très difficiles à saisir et à comprendre. Je pense que c'est la raison pour laquelle votre étude serait intéressante.

La question que je propose au Comité est vraiment plus une question pratique. Je crois qu'il existe un problème et que nous ne sommes pas en mesure de le régler. C'est à peu près comme si nous essayions de voir comment fonctionne le service d'incendie. Il y a des déversements de pétrole partout, et même si nous voulions dire que nous sommes capables de régler ce problème, nous ne le sommes pas. On s'intéresse à la question lorsqu'il y a un déversement majeur et que l'on a une grande tragédie, là, tout le monde s'en occupe comme si c'était le grand problème de l'heure après quoi, un nouveau problème de l'heure se pose et on oublie tout le reste.

En ce qui a trait à notre capacité de régler le problème des déversements de pétrole, il y a toute une gamme de questions qu'il faut examiner, y compris les questions de transport, le type de navire de transport, les navires à double, à simple coque, comment nous voyons tout cela. Je parle ici d'un service actif de transport maritime. Idéalement, c'est un peu comme la façon dont nous procédons pour contrôler la circulation aérienne et maritime par opposition au système passif que nous avons maintenant, où sur un écran de radar, on peut voir où se trouvent les gens, on sait où ils sont, mais personne ne leur dit où aller.

Les membres du Comité, qu'ils soient de la côte est ou de la côte ouest, je pense, seraient particulièrement intéressés par cette étude parce que nos côtes sont polluées chaque jour; or, nous ne savons pas pourquoi elles sont polluées, comment elles le sont et par qui.

Nous entreprenons actuellement un grand projet d'exploitation pétrolière sur la côte est et ceux d'entre vous qui siégiez au Comité l'an dernier se rappelleront que lorsque M. Hopper est venu témoigner, nous lui avons demandé de quels moyens disposaient les responsables du projet Hibernia pour faire face aux déversements de pétrole. Il nous a répondu qu'il ne croyait pas vraiment que les déversements pourraient causer de graves problèmes parce que le courant dominant se dirige vers le nord-est et que le pétrole serait tout dissipé avant d'atteindre les côtes de l'Irlande. Ce qui est triste, c'est qu'il était vraiment

[*Text*]

much more. Perhaps you just cannot do much in terms of cleaning up a spill on the high seas.

In any event, I have listed sort of a series of areas here of different questions that were of interest to me. Really, if they are of interest to other members of the committee, that is great. If not, I would be happy to try to fit them in with somebody else's study or to continue to pursue them on my own.

**The Chairman:** Senator Carney is not here. She has circulated a letter. Her study is actually quite an interesting one arising out of the recommendations of the Bruntland Commission, that 12 percent of every country's land mass should be set aside. It is quite controversial. I have had reactions from industry on it saying, "The first thing you should do is you should look at a mineral map of the country, and wherever there are minerals to be exploited, for God's sake do not make that a park." Anyway, it would be a lively discussion and so on. I am going to leave it to you, having read her letter for purposes now of going to a general discussion. For that general discussion, I have a list: Senator Poitras, Senator Roblin, Senator Spivak.

**Senator Poitras:** I have one small question first of all. Do we have any studies on natural gas storage, the storage of natural gas? We had that problem in the Commons committee. Do we have any studies on this?

**The Chairman:** We did a natural gas study. Just as a quick answer, the House committee did a study, and I believe there are references to that in their report.

**Senator Poitras:** Could we have information on that?

**The Chairman:** I will try to get some information for you, but that is all I can do by way of response.

**Senator Poitras:** I wanted to put that on the table.

Now, on Senator Spivak's Global Energy Alternative, I believe this is very important. Could we have a study, for example, to compare hydro-electric, oil, nuclear energy and things like that, the pros and cons? There might be various studies for each one, but maybe they were not put all together. Could we have a general look into that?

**The Chairman:** You are sitting next to someone who spent a year or more on a study such as that with a staff of nine people. Do you want to comment on that, Senator Lefebvre?

**Senator Lefebvre:** The only comment I can make is that I agree with the first part. I would like to see a table for, say, the last ten years showing what we have done in the alternative energy field. It took us a year with nine professional people to do the study and we never even got close to the nuclear field,

[*Traduction*]

sérieux. Voilà à quoi se résume notre capacité de contrôler un déversement de pétrole dans le projet Hibernia. Peut-être qu'avec l'équipement moderne dont on dispose aujourd'hui, on peut espérer qu'il n'en soit qu'ainsi. Peut-être ne peut-on pas faire grand-chose de plus pour nettoyer un déversement de pétrole en haute mer.

De toute façon, j'ai dressé ici une liste de questions différentes qui m'intéressaient. En fait, si elles intéressent les autres membres du Comité, tant mieux. Sinon, j'essaierai de les intégrer à l'étude de quelqu'un d'autre ou de continuer à les étudier moi-même.

**Le président:** Le sénateur Carney n'est pas ici. Elle a fait distribuer une lettre. Son étude est en réalité assez intéressante et elle découle des recommandations de la Commission Bruntland, à savoir que 12p. 100 du territoire de chaque pays devraient être réservés à la création de parcs. C'est là une question assez controversée. Des représentants de l'industrie m'ont fait part de leurs réactions et ont signalé que la première chose à faire, c'est d'examiner une carte des régions minières du pays et de préciser qu'à chaque endroit où on peut exploiter des minéraux, il ne faut pas en faire un parc. De toute façon, la discussion serait très animée. Je vous laisse donc le soin de décider après avoir lu sa lettre si nous voulons avoir une discussion générale. Et à cette fin, j'ai une liste. Les sénateurs Poitras, Roblin et Spivak.

**Le sénateur Poitras:** Premièrement, une petite question. Est-ce que nous disposons d'études sur l'entreposage du gaz naturel? Le Comité des Communes a examiné ce problème. Est-ce que nous avons des études à ce sujet?

**Le président:** Nous avons fait une étude sur le gaz naturel. Pour vous donner une réponse rapide, le Comité de la Chambre a fait une étude et je crois que dans son rapport, il est question de l'entreposage du gaz naturel.

**Le sénateur Poitras:** Pourrions-nous avoir des renseignements à ce sujet?

**Le président:** Je vais essayer d'en obtenir pour vous, mais c'est tout ce que je peux vous donner comme réponse.

**Le sénateur Poitras:** Je voulais juste amener la question sur le tapis.

Maintenant, en ce qui concerne les énergies de remplacement dont a parlé le sénateur Spivak, je crois que c'est là une question très importante. Pourrions-nous avoir une étude, par exemple, qui peserait le pour et le contre de l'énergie hydro-électrique, du pétrole, de l'énergie nucléaire? Peut-être existe-t-il plusieurs études sur chacune de ces formes d'énergie, mais elles ne sont peut-être pas toutes réunies. Est-ce que nous pourrions faire une étude globale?

**Le président:** Je pense que je vais inviter votre voisin à faire des commentaires. Il a passé un an ou plus à effectuer une étude de ce genre avec un personnel de neuf employés. Sénateur Lefebvre, aimeriez-vous faire des observations à ce sujet?

**Le sénateur Lefebvre:** La seule chose que je puisse dire, c'est que je suis d'accord pour la première partie. J'aimerais que l'on discute des études qui, par exemple, ont été réalisées au cours des dix dernières années dans le domaine des énergies de remplacement. Voyons voir. Nous avons mis un an à réaliser

[*Text*]

because it is such a tremendous field all by itself. It is unbelievable. The repercussions of nuclear energy to me have never been established in Canada completely, and that is why the public out there has a mistrust of nuclear energy. No one has come forward to be really open with people, but the nuclear industry is realizing that now and you see their ads in Maclean's and other magazines now. They want you to write in. They hid it for 30 years, and now they realize they have to come clean.

Senator Spivak, I support the request but I think we should get a briefing by experts before we agree to go into a study. It is a big field and maybe we should compare what has been done in Canada in the last ten years in the alternative energy field, and then have a further briefing on nuclear energy alone, because it is so complex. I do not know where you would start, but I think you would have to have two different attacks.

**Senator Poitras:** It would compare hydro-electric —

**Senator Lefebvre:** Yes, hydro, coal, all the new and renewable types, solar, wind, tidal power. As you know, Canada now has a tidal power station in the Maritimes, which we never had. France has had one for years, but we have one now, a demonstration project.

**The Chairman:** I think that is a good response. Thank you. I was going to go on to the next one.

**Senator Lefebvre:** I think that is what we should do and then have a briefing, have a paper presented, maybe a briefing book, and then have somebody come forward and explain it to us. Then we can decide where we go from there.

**Senator Spivak:** The only thing I would say is there is not an agreement on this issue in terms of nuclear energy, for example, so you would want to have the scientific community involved. I am thinking of the Royal Society, because you cannot have a paper presented by —

**The Chairman:** Let me interrupt, if I could. We will have time later.

Senator Poitras, were you finished?

**Senator Poitras:** Yes.

**The Chairman:** Senator Roblin.

**Senator Roblin:** Well, Mr. Chairman, we had some very good ideas. It certainly underlines the magnitude of the prob-

[*Traduction*]

l'étude dont je parle avec l'aide de neuf professionnels. Et nous n'avons même jamais eu la chance d'aborder la question du nucléaire parce que c'est là un domaine tellement vaste. C'est incroyable. À mon avis, jamais au Canada n'a-t-on précisé clairement les répercussions de l'énergie nucléaire et c'est la raison pour laquelle le public ne fait pas confiance à cette forme d'énergie. Personne n'a jamais parlé ouvertement du nucléaire et l'industrie s'en rend compte aujourd'hui, jugez-en par les annonces qui passent dans le *Macleans* et dans tous les magazines maintenant. On veut avoir les suggestions du public. On a joué à cache-cache pendant 30 ans et maintenant, les représentants de l'industrie se rendent compte qu'ils doivent montrer patte blanche.

Sénateur Spivak, je suis d'accord avec vous, mais je pense que nous devrions peut-être demander une séance d'information par des spécialistes d'abord avant de convenir de réaliser une étude, parce que c'est un domaine très vaste; peut-être pourrions-nous comparer ce qui a été fait au Canada au cours des dix dernières années dans le domaine des énergies de remplacement, et ensuite avoir une autre séance d'information sur l'énergie nucléaire seulement, parce que c'est tellement complexe. Je ne sais pas par où on pourrait commencer, mais je pense que l'on pourrait aborder la question sous deux angles différents.

**Le sénateur Poitras:** Mais on comparerait l'énergie hydro-électrique . . .

**Le sénateur Lefebvre:** Oui, l'électricité, le charbon, toutes les formes d'énergie nouvelles et renouvelables, l'énergie solaire, éolienne, marémotrice. Comme vous le savez, le Canada possède maintenant une centrale marémotrice dans les Maritimes, ce qui est tout à fait nouveau. La France en compte une depuis des années, mais nous en avons une maintenant, qui est un projet-pilote.

**Le président:** Je crois que vous avez bien répondu à la question. Merci. J'allais passer à la prochaine étude possible.

**Le sénateur Lefebvre:** Je pense que c'est ce que nous devrions faire; après, nous pourrions tenir une séance d'information, présenter un document, peut-être un cahier d'information, ensuite demander à tout le monde de venir devant nous et de nous expliquer ce qui en est. Alors, nous pourrions décider quelle mesure prendre.

**Le sénateur Spivak:** La seule chose que j'aimerais dire, c'est que nous ne nous sommes pas entendus en ce qui a trait à l'énergie nucléaire, par exemple, donc on voudrait que toute la collectivité scientifique participe à l'étude. Je pense ici à la $p. 100Royal Society$p. 100 parce qu'on ne peut pas demander à quelqu'un de présenter un document, vous savez, il faut vraiment que ce soit présenté par —

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre. Nous allons avoir le temps.

Sénateur Poitras, aviez-vous terminé?

**Le sénateur Poitras:** Oui.

**Le président:** Sénateur Roblin.

**Le sénateur Roblin:** Eh bien, monsieur le président, nous avons entendu de très bonnes idées qui font certainement res-

[*Text*]

lems that you are confronting when you start to deal with topics of this kind.

I want to throw my pet interest into the mix here and remind the committee that previously we were looking into the question of energy options. By that I mean the use of electricity, and the economical use of electricity, because everything else really stems from that. Depending on how much you use and how much you see you will use, you are compelled to look into these other questions about sources of supply, pollution and all that goes with it.

So, looking at the economics of the use of energy in the first instance seems to me to be a logical place to start. We had some evidence that there is plenty of scope for more economical use of energy, which in effect would postpone the development of new electrical sources for many a long day. In my own province that is turning out to be the case.

We have seen the utilities first in the United States and now in Canada beginning to take an interest in this issue, along with co-generation and things like that. So there is something to be said for looking at the fundamental problem, which is how much will we need. In this country, where we are perhaps the most extravagant users in the world, or pretty close to it, how can we improve our record?

If that aspect were to be examined, depending on what conclusions were reached, one could then perhaps decide to delve further into looking into questions concerning the source of supply for what the end-user requirements will be and all that kind of thing.

While I am much interested in the ideas that have been expressed so far, all of them have merit. We are presented with a real problem to sort it out. I hope you will consider this question of energy options as being one of the issues that should be considered when we ask for a new term of reference, Mr. Chairman.

I add one thought, that is, let us be careful we do not bite off the whole world while we are at this. There are so many aspects, and they are so difficult to come to grips with, that we may find ourselves milling around and not getting anywhere fast. I would hope that when we do decide we will have it relatively focused so within a period of 12 months or so we might come up with something worth saying. That is my two cents' worth.

**Senator Lefebvre:** I would add conservation as one of the options. We found out that conservation is a great source of energy and the more you conserve the more energy you have. The cheapest barrel of oil is the one you do not use. I agree that that could be part and parcel of this study on energy options.

**The Chairman:** Senator Spivak.

**Senator Spivak:** Is energy options the same as energy alternatives?

[*Traduction*]

sortir l'ampleur des problèmes qui se posent lorsqu'on entreprend d'étudier des questions de ce genre.

J'aimerais ici lancer mes idées dans la mêlée et rappeler au Comité que tout à l'heure, nous examinions les choix qui s'offrent à nous en matière d'énergie. J'entends ici l'utilisation économique de l'électricité parce que tout découle de cela, selon la quantité qu'on utilise, selon les prévisions d'utilisation; on est donc forcé d'examiner ces autres questions au sujet des sources d'approvisionnement et de pollution et tout le reste va ensemble.

Donc, à mon avis, la première chose qu'il me semble logique de faire, c'est d'examiner l'utilisation de l'énergie et les économies que l'on peut réaliser à cet égard. Nous avons entendu des témoins qui sont venus nous dire qu'il y a encore beaucoup de place pour les économies d'énergie qui permettraient en effet de repousser l'exploitation de nouvelles sources d'énergie électrique pendant de nombreuses années. Dans ma province, c'est ce qui commence à se faire.

D'abord aux États-Unis, puis maintenant au Canada, les sociétés hydro-électriques commencent à s'intéresser à cette question de même qu'à la cogénération et à des choses de ce genre. Donc, il faut étudier ce problème fondamental, à savoir de combien d'énergie avons-nous besoin, surtout ici où nous sommes peut-être les plus grands consommateurs d'énergie au monde, ou pas loin, et il nous faut nous demander comment nous pouvons améliorer la situation.

Si l'on devait examiner cet aspect de la question, suivant les conclusions auxquelles on en arriverait, il faudrait peut-être décider d'aller plus loin et d'étudier les questions portant sur la source d'approvisionnement, sur les exigences éventuelles de l'utilisateur final, tout ce genre de problèmes.

Cette question m'intéresse beaucoup, j'ai fait part de mon idée, et tous les aspects méritent qu'on s'y intéresse et nous posent un vrai problème. J'espère donc que l'on examinera cette question des choix énergétiques en elle-même. Ce seront des questions qu'il faudrait prendre en considération lorsque nous demanderons un nouvel ordre de renvoi.

J'aimerais ajouter une chose: il faut faire attention de ne pas avoir les yeux plus grands que le ventre dans notre étude. Il y a tellement d'aspects à étudier, tellement de solutions différentes qui sont proposées que nous risquons de tourner en rond et d'aller nulle part. J'espère que lorsque nous déciderons d'un sujet d'étude, il sera bien circonscrit de sorte que dans une période de douze mois ou à peu près, nous puissions produire un rapport qui vaille quelque chose. Voilà ce que j'en pense.

**Le sénateur Lefebvre:** J'aimerais ajouter que bien sûr, il faudrait inclure aussi l'aspect de la conservation de l'énergie. C'est une des choses que nous avons constatées. La conservation est une grande source d'énergie et plus vous conservez l'énergie, plus vous en avez. Le baril de pétrole qui coûte le moins cher est celui qu'on n'utilise pas. Je conviens que cet élément pourrait faire partie de cette étude sur les choix énergétiques.

**Le président:** Sénateur Spivak.

**Le sénateur Spivak:** Les choix énergétiques, est-ce que c'est la même chose que les énergies de remplacement?

[*Text*]

**The Chairman:** I guess it is in a way.

**Senator Spivak:** Are we looking at the same subject?

**The Chairman:** It was a 1988 report of the government. We have done a fair bit of work on it. We heard Amory Lovins in that context.

**Senator Lefebvre:** He made a good presentation.

**The Chairman:** It was a good example of something that came out of a conference.

**Senator Spivak:** I want to ask you a question, Mr. Chairman. Before I do that perhaps I could say that I think it would be very valuable to look at what has been done in the other House and then narrow in on some approach here. I can quite see that this is a huge kind of thing.

I should say what sparks my interest in this is that there seemed to be many contradictions in terms of what government policy is. You only have to glance at it to see the contradictions. I am talking about not only federal government but provincial government policy as well. On the one hand something is being said while on the other something totally different is being done.

At any rate, I do not know if you could embark on this as a study without doing a great deal of work and refinement. That is all I want to say.

In speaking to what you have suggested, Mr. Chairman, I am wondering if you are narrowing this to just economic instruments. You are not speaking of, for example, car efficiencies and other things like that, which have to do with maintaining a level of emissions? Of course, cars are the most serious source of emissions, even more serious than industrial emissions.

**The Chairman:** I have put my name on the list, and I will talk about that. Senator Adams.

**Senator Adams:** Yes, Mr. Chairman, I think Senator Spivak should add something more to her request of you. We pay a great deal for power in the Territories. I know we are far away from the south. Right now there is a power line from Gillam to Churchill. It was installed four or five years ago. Some of the communities are not far from Churchill. I have not heard anything from politicians in the Territories about having a power line running through to other communities.

I have a small business in Rankin. We pay almost 50 cents per kilowatt for the power to generate our diesels. Decimal Point is only about 100 miles from Churchill. Putting up power lines in the Territories does not involve cutting down trees and everything like that. It is open country. We are not causing any environmental damage or anything like that by putting in power lines.

There is a great deal of waste from lubricating oil from diesels. We have to ship it to Winnipeg to store because we have no way to burn it. We cannot dump it. It costs money to ship these products. We pay 21 cents per pound to ship freight to Churchill. The government spends a great deal of money to

[*Traduction*]

**Le président:** D'une certaine façon, oui.

**Le sénateur Spivak:** Est-ce que nous parlons de la même chose?

**Le président:** Le gouvernement a publié un rapport à ce sujet en 1988. Nous avons fait pas mal de travail là-dessus et nous avons entendu M. . . .

**Le sénateur Lefebvre:** Il a fait un bon exposé.

**Le président:** Voilà un bon exemple d'un avantage qu'on a retiré d'une conférence.

**Le sénateur Spivak:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question; mais avant, je pense qu'il serait peut-être très utile d'examiner ce qui a déjà été fait ailleurs, à l'autre endroit et ensuite circonscrire notre approche ici. Je sais que la tâche est assez grande.

En réalité, peut-être devrais-je dire que ce qui me stimule là-dedans, c'est que la politique du gouvernement semble renfermer de nombreuses contradictions. Qu'il suffise de l'examiner pour le constater. Non seulement la politique du gouvernement fédéral, mais celle des gouvernements provinciaux qui, d'une part, préconisent une chose, d'autre part prennent des mesures totalement différentes.

De toute façon, je ne sais pas si l'on pourrait entreprendre une étude de ce genre sans d'abord faire beaucoup de recherches préalables. C'est tout ce que je tiens à dire.

Pour revenir à votre suggestion, monsieur le président, je me demande si vous restreignez votre étude aux seuls instruments économiques? Par exemple, vous ne parlez pas d'efficacité, d'efficacité des voitures et d'autres choses de ce genre qui concernent vraiment le maintien des niveaux d'émission parce que bien sûr, les voitures sont la source la plus importante d'émission de polluants, même davantage que les industries.

**Le président:** J'ai mis mon nom sur la liste et je vais parler de cette question. Le sénateur Adams.

**Le sénateur Adams:** Oui, monsieur le président, le sénateur Spivak devrait ajouter un petit élément à ce que vous proposez au sujet d'une des questions concernant des études plus nombreuses au Comité; je dois dire que notre électricité est très chère dans les Territoires. Je sais que nous sommes loin du Sud mais aujourd'hui, nous avons l'électricité à partir de Churchill, mais il y a quatre ou cinq ans ce n'était pas le cas et je n'ai pas entendu les politiciens des Territoires dire que nous devrions avoir une ligne hydro-électrique qui traverserait toute la communauté.

J'ai une petite entreprise à Rankin et nous payons le kilowatt d'électricité 50 cents et nous ne sommes qu'à environ 100 milles de Churchill. Entre temps, on construit des lignes électriques mais pour cela, il faudra abattre tous les arbres de sorte que le champ soit libre. Nous ne causons pas de dommages à l'environnement.

Entre temps, nous sommes pris avec les huiles des moteurs diesels que nous devons envoyer à Winnipeg pour les faire entreposer parce que nous n'avons pas de matériel pour les brûler. Nous ne pouvons pas les déverser nulle part, nous devons payer pour expédier cette huile diesel à partir de Chur-

[*Text*]

keep people working in the power plants, performing maintenance and everything else in Rankin, Baker Lake and other places. It spends millions of dollars a year in the community.

We have a lot of wind. I cannot see why we do not do a study on windmills and other technologies to find alternative ways to drive diesels to generate power. I know that we are talking mostly about bigger cities, but in smaller communities business people want to get into business. They cannot afford to run utilities.

**Senator Lefebvre:** Could I ask Senator Adams a question? You say that you are 100 miles to 150 miles from the Churchill Falls power development.

**Senator Adams:** No, from Churchill there is a power line running to Gillam.

**Senator Lefebvre:** You have a power line to your community?

**Senator Adams:** No, only as far as Churchill.

**Senator Lefebvre:** You are 100 miles from there.

**Senator Adams:** From Eskimo Point you could add a little more than that.

**Senator Lefebvre:** Have figures been produced to say how much it would cost to bring in power? What are the alternatives compared to generating with diesel fuel or investing money to bring power 100 miles? Have you seen the figures?

**Senator Adams:** I have not seen the figures.

**The Chairman:** We will have to be careful not to get into too detailed questions. I will take Senator Adams' representation as being that the north is suffering from high-cost energy, and whether there is something in the way of conservation or alternative energy.

I am next on the list. I will not be too long. I do not think we will decide today at any rate.

What was your question, Senator Spivak?

**Senator Spivak:** Whether you were really narrowly focused on economic instruments for maintaining the level of emissions and not branching out to other things such as car efficiencies, and I forget what else there is.

**The Chairman:** There are some common issues that have been brought up by each of you, and by me. Quite frankly, off the top of my head, I cannot think of any way to combine them in a way that would give us a study that would be manageable. By that I mean a study focused enough that we could have a beginning and an end to it.

[*Traduction*]

chill, nous payons 21 cents la livre pour ce genre de transport. Et aujourd'hui, entre Churchill et Rankin jusqu'à Baker Lake et Chesterfield, le gouvernement dépense beaucoup d'argent par année pour préserver les emplois de ces gens qui sont affectés à l'entretien dans les usines hydro-électriques et pour lesquelles nous dépensons des millions de dollars par année dans la communauté.

Entre temps, je ne vois pas comment nous pourrions étudier certaines formes d'énergie éolienne qui viendraient réduire l'utilisation du diesel. Il est question ici de grandes villes et de choses de ce genre. Dans d'autres communautés, des gens voudraient établir des petites entreprises, mais ils ne peuvent pas se payer l'électricité.

**Le sénateur Lefebvre:** Puis-je poser une question au sénateur Adams? Vous dites que vous êtes à 100 milles de l'usine hydro-électrique de Churchill Falls?

**Le sénateur Adams:** Non, de Churchill à Gillam, au Manitoba.

**Le sénateur Lefebvre:** Vous avez une ligne hydro-électrique dans votre communauté . . .

**Le sénateur Adams:**

**Le sénateur Lefebvre:** Vous êtes à une centaine de milles de . . . , un peu plus que cela.

**Le sénateur Adams:**

**Le sénateur Lefebvre:** Est-ce que des études ont été produites pour déterminer combien il en coûterait pour amener l'électricité là-bas? Quelles sont les solutions de rechange comparativement à la production d'électricité à l'aide de carburant diesel ou encore par rapport aux investissements qu'il faudrait consentir pour amener l'électricité sur 100 milles, je ne sais pas, est-ce que vous avez des chiffres?

**Le sénateur Adams:** Je n'ai pas vu de chiffres.

**Le président:** Nous allons devoir ici faire attention pour ne pas entrer dans des sujets trop détaillés. Je pense que ce qu'a voulu dire le sénateur Adams, c'est que le Nord doit payer très cher pour conserver son énergie, pour avoir des énergies de remplacement qui, à mon avis, seraient utiles.

Je suis le prochain sur la liste. Je ne prendrai pas trop de temps. Je ne pense pas que nous allons prendre une décision aujourd'hui.

D'abord, quelle était votre question sénateur Spivak?

**Le sénateur Spivak:** Je me demandais si dans votre étude, vous alliez vous concentrer sur les instruments économiques permettant de maintenir le niveau des émissions au lieu de vous attaquer à d'autres sujets comme l'efficacité des véhicules automobiles, et je ne me souviens plus du reste.

**Le président:** Les automobiles, ou toute autre chose. Chacun de vous a soulevé des éléments qui sont communs, tout comme je l'ai fait moi aussi, mais en toute franchise, sur le coup comme cela, je n'arrive pas à penser à un moyen de combiner tous ces sujets qui nous permettraient de réaliser une étude raisonnable. J'entends par là une étude suffisamment circonscrite pour qu'on puisse y voir un début et une fin.

[*Text*]

I would like to have your indulgence and perhaps try to bring what has been suggested into one or two areas that are small enough and manageable enough that we might do them by the fall of next year. We could do the work in the first part and then do a report in the fall of 1992.

To plug my own again a bit, and I have forgotten just what you asked, Senator Spivak, but it seemed to give me a good entré into that. I made a note that it has to do with efficiency as a means of addressing the greenhouse gas emissions and pollution issue. That was really Senator Roblin's point.

The point I want to make, however it might have come in properly, is that the issue in terms of the environment, which seems to be the bent that we are on now, is that elements of the world that we live in have in some cases known and in some cases unknown assimilative capacities. We can pick up the point from energy options as well because the thrust there was to conserve and thereby eliminate emissions, eliminate land-based pollutants, et cetera.

In its simplest terms, we dump sewage into a river and up to a certain point the organisms in the river and so on will be fine. The river will accept that and turn those things that are dumped into it, which are pollutants when they go in, into something that the system uses. It then disappears. However, at a certain point that stops happening and when it stops happening immense problems are created. Apparently, there are now chunks of dead water floating around in the ocean. When fish go into them there is no oxygen and the fish pop up dead. We have passed the assimilative capacity in a number of areas. Of course, the one we are most worried about now is the atmosphere generally, as well as the atmosphere in certain air basins. The air basin in the Los Angeles area is one that has gone beyond the threshold.

Whether it is water in oceans and rivers, or the atmosphere, and it can be land as well, we have to find out more about how we intend to achieve our objective to not exceed the assimilative capacity. I suppose the tenor of my suggestion, my comment, my desire is that somehow or other we should bring that to the fore because it is not something that is being talked about. We have lots of stuff on the science of it. We have lots of stuff on the micro problems we encounter. We do not have an energy policy, or we do have one but nobody has really said what is the best way to achieve it. One of the things that we have an immense preoccupation with at this time is the use of the market, or the use of self-interest, be it corporate, provincial or national, as a means of using that and harnessing it to encourage people to do what you want them to do.

At the present time the market alone does not do that, so how do we deal with that? There is a preoccupation with it, yet

[*Traduction*]

J'aimerais implorer votre indulgence pour que vous essayiez de proposer une ou deux suggestions qui soient suffisamment restreintes et raisonnables afin que nous puissions réaliser une étude d'ici à l'automne prochain, ou encore que nous fassions d'abord le travail pour ensuite présenter un rapport à l'automne de 1992.

Pour revenir à mon idée, par contre j'ai oublié ce que vous avez demandé mais il me semble que cela me donne une bonne porte d'entrée, je pense que cela concernait, attendez j'ai une note ici, l'efficacité. C'est vraiment ce qu'a soulevé le sénateur Roblin.

Il pourrait s'agir d'un moyen d'examiner les émissions de gaz à effet de serre ainsi que la pollution. Ce que je veux souligner, et je pense que c'est tout à fait approprié, c'est que nous étudions ici une question environnementale, ce qui semble être la tangente que nous voulons prendre maintenant et on peut étudier cet aspect à partir des choix énergétiques de même que le désir de procéder à la conservation d'énergie, d'éliminer les émissions de gaz, de polluants terrestres, etc. Ce qui importe vraiment, c'est d'examiner les éléments du monde dans lequel nous vivons qui, dans certains cas, possèdent une capacité d'auto-épuration, parfois non.

En termes simples, disons que nous déversons des égouts dans un cours d'eau et jusqu'à un certain point les organismes vivants de ce cours d'eau s'en tirent bien, ils acceptent tout cela, ils absorbent ces polluants qui vont disparaître. Cependant, à un moment donné, les choses ne se passent plus ainsi, et c'est là qu'on crée d'immenses problèmes, dans les fleuves et maintenant dans les océans, il semble maintenant qu'il y ait de grandes étendues d'eaux mortes dans l'océan et dans lesquelles les poissons ne vont plus parce qu'il n'y a plus d'oxygène ce qui fait que les poissons meurent et flottent en surface; les éléments n'ont plus cette capacité d'auto-épuration et bien sûr, ce qui nous préoccupe le plus maintenant, c'est l'atmosphère en général et l'atmosphère dans certains bassins aériens comme dans la région de Los Angeles où l'on a dépassé le seuil acceptable.

Qu'il s'agisse de l'eau, des océans, des fleuves, de l'atmosphère ou de la terre aussi, il nous faut trouver d'autres façons d'intervenir si nous voulons atteindre nos objectifs, si nous ne voulons pas excéder la capacité d'auto-épuration des éléments. Donc, ce que je suggère, ce que je souhaite, c'est que d'une façon ou d'une autre nous examinions cette question parce qu'on n'en parle pas. Nous avons beaucoup de données sur les éléments scientifiques. Nous connaissons beaucoup de choses sur les micro-problèmes que nous éprouvons. Nous n'avons pas de politique énergétique, ou nous en avons une effectivement. Mais personne n'a jamais vraiment dit si nous voulons atteindre cet objectif, quelle est la meilleure façon d'y arriver. L'une des choses qui nous préoccupent énormément à ce moment-ci, c'est l'utilisation du marché, le recours aux particuliers, aux sociétés, aux gouvernements provinciaux ou nationaux pour nous aider à régler le problème afin d'encourager les gens à s'y attaquer.

Actuellement, les sociétés privées ne le font pas, donc qui s'en occupe? Il existe une préoccupation dont personne ne

[*Text*]

nobody much talks about it. I think we are on the verge of starting to talk a lot about it.

**The Chairman:** That is the end of my interjection. I have Senator Kenny on my list, and if there are no others we will conclude the meeting.

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman, I have a more procedural question. I wanted to canvass to see if there was any support on the committee for shorter or more discreet chunks rather than longer ones. I shudder when we talk about doing a study that will run over the spring with a report in the fall. I know that that is not an unusual way for the Senate to operate, but speaking personally, and maybe I just have a short span of attention, I find I am much more engaged when we are conducting shorter hearings. Perhaps I am arguing for several brief topics, or, if we are taking a broader topic, breaking it up with a series of interim reports every month or six weeks and then being combined, if you will.

I was wondering if anyone else, of those hardy few of us who are left here, has any views on that.

**Senator Lefebvre:** What we are lacking right now, I believe, is a person like Dean Kelly who would come in here, and take these notes and come back in a couple of weeks and say, "If we go for Senator Spivak's request to have a briefing book made up by government departments and other experts, someone can come in here and give us a briefing and then you can decide what to do. That will take two, three weeks. Senator Kenny, give me a couple of weeks to get stuff together on what you have asked for, because it is very important."

I think this is what we are lacking right now, Senator Hays, is somebody to take this and be the project manager or director of studies or whatever. I forget the title we had given Dean Kelly, but we really need somebody who can grab a hold of these things, who is knowledgeable in the energy field, and has the contacts. Then he can come in, give us a page or two telling us which studies we could do in a few weeks, others in a few months. And then we can make decisions, as Senator Kenny and others have said.

**The Chairman:** Let me do the best I can.

**Senator Roblin:** I am in favour of you taking a crack at it. I knew there was some reason why I wanted you for chairman, and this is it.

**The Chairman:** I will take a crack at it. I would propose then that we conclude this meeting, and we will meet again the next week the Senate sits, whenever that is, at the same time, and try to finalize this discussion at that time. I will make a hard

[*Traduction*]

parle et je pense que nous sommes sur le point de commencer à le faire.

**Le président:** Voilà, cela met un terme à mon intervention. J'ai sur ma liste le sénateur Kenny, et s'il n'y en a pas d'autre, nous allons clore la réunion.

**Le sénateur Kenny:** Merci, monsieur le président, j'ai une question qui est plus pratique. Je voulais faire un petit sondage pour savoir si les membres du Comité étaient d'accord pour que l'on fasse des études plus courtes ou plus discrètes que des études plus longues. J'en ai le frisson lorsque nous parlons de réaliser une étude tout le printemps pour faire un rapport à l'automne. Je sais que c'est la façon habituelle de faire du Sénat, mais en ce qui me concerne personnellement, et peut-être que je ne peux pas me concentrer longtemps sur un sujet, mais je trouve que je suis beaucoup plus engagé lorsque nous tenons des séances sur une courte période et que nous faisons connaître les vues des gens qui sont venus témoigner. Peut-être faudrait-il aborder plusieurs brèves questions, ou si nous étudions une question plus vaste, il faudrait la séparer pour en faire une série de rapports provisoires tous les mois ou toutes les six semaines qui seraient ensuite rassemblés, si vous voulez.

Je voudrais savoir si quelqu'un, parmi les quelques rares qui restent encore ici, a une opinion à ce sujet.

**Le sénateur Lefebvre:** Ce qu'il nous faut maintenant, je crois, c'est une personne comme Dean Kelly qui viendrait ici, prendrait des notes et nous demanderait de lui donner quelques semaines après quoi il pourrait revenir à notre Comité pour présenter son rapport nous disant que si l'on accède à la requête du sénateur Spivak qui voudrait qu'un cahier d'information soit rédigé par des ministères et d'autres spécialistes qui viendraient ici nous donner une séance d'information, alors là il faudrait décider quoi faire, cela prendrait deux ou trois semaines. Ou encore, il demanderait au sénateur Kenny de lui donner quelques semaines pour rassembler ce qu'il a dit, c'est très important.

Je pense que c'est ce qui nous manque maintenant, sénateur Hays, c'est quelqu'un qui soit un directeur de projet des études que nous voulons faire. Je ne me souviens plus du titre que nous avions donné à Dean Kelly, mais nous avons vraiment besoin de quelqu'un qui peut tout ramasser, qui connaît bien le domaine de l'énergie et qui a des contacts. Ensuite, cette personne pourrait venir nous rencontrer, nous donner un rapport d'une page ou deux et nous dire quelles études nous pourrions réaliser dans quelques semaines, d'autres dans quelques mois. Après, nous pourrions prendre nos décisions, comme le sénateur Kenny et les autres l'ont dit.

**Le président:** Je vais faire de mon mieux.

**Le sénateur Roblin:** Je suis d'accord pour que vous examiniez la question. Je savais qu'il y avait une raison pour laquelle je voulais que vous soyez président, et c'est précisément celle-là.

**Le président:** Je vais m'en occuper. Je propose alors que nous mettions un terme à cette séance et que nous nous rencontrions la semaine prochaine en même temps que le Sénat siégera, je ne sais pas quand, et que nous tentions de clore cette discussion. Je vais faire une proposition bien précise à ce

[*Text*]

proposal at that meeting. I have heard you all. Thank you very much. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, December 4, 1991

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 12.30 p.m. to consider future business of the committee.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the main objective today is to settle on a special study which we discussed at the last two meetings. Hopefully we are close enough that we can focus on it today and finalize it as a general discussion.

The motion to complete our study on Synfuels has been agreed to, but I did not receive a firm indication from the committee as to the date for reporting. I am raising this now because I can do it without having to deal with the steering committee. I propose to put in a reporting date of June 30. We could make it a later date, but it seems June 30 would be sensitive to the concerns of some committee members that we not spend a lot of time on this. It will make us do our work in a timely way that is some time early in the new year. We can request an extension if necessary; however, I think that June 30 would be appropriate. If there are no objections that is the date that I will present to the Senate at the next sitting and we will seek their support.

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Before we enter into our discussion, Lynne Myers is present and can perhaps give us a brief report on what the House of Commons environment and energy committees are doing at this particular point, and also comment on Bill C-13, which is important legislation that will come to us. I believe it will be relevant to what we decide to study.

**Ms. Lynne Myers, Research Officer, Library of Parliament:** I will start with the House of Commons Environment Committee. That is the one I know the least about because I am not involved with it, but I do know the people who are working on the committee. At the moment they are finishing a study on the constitutional aspects of environmental regulations which they have been at for some months now. I believe they are at the stage where a report will be written during the Christmas break and ready for the consideration of members on their return. That is a fairly major study.

I believe they are also contemplating looking in the next session, at the issue of environmental regulation and competitiveness. At the moment that is fairly preliminary. They are just

[*Traduction*]

moment-là. Je vous ai entendu tous, je vous remercie beaucoup. La séance est levée.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 4 décembre 1991

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 12 h 30 pour discuter des études qu'il pourrait effectuer.

**Le sénateur Daniel Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je déclare la séance ouverte et je vous souhaite la bienvenue. L'objectif principal de la réunion d'aujourd'hui est de nous entendre sur une étude spéciale que nous pourrions réaliser, ce dont nous avons discuté lors des deux dernières réunions. J'espère que nous sommes assez près d'en arriver à une décision de sorte que nous puissions axer nos travaux d'aujourd'hui uniquement là-dessus et prendre une décision finale.

La motion prévoyant la fin de notre étude sur le projet des combustibles synthétiques a été adoptée. Le Comité ne m'a pas donné de date précise pour le dépôt du rapport. Je soulève la question, parce que je peux décider d'une date sans devoir me reporter au comité de direction. Je propose que nous présentions notre rapport le 30 juin. Nous pourrions le déposer plus tard, mais le 30 juin est une bonne date qui répond aux préoccupations de certains membres du Comité qui ne veulent pas que nous consacrions trop de temps à cette question. Cela va nous permettre de faire notre travail en temps opportun, c'est-à-dire au début de la nouvelle année. Nous pouvons demander une prolongation, mais je pense que le 30 juin serait une bonne date. S'il n'y a pas d'objection, c'est la date que je vais présenter à la prochaine réunion du Sénat à qui nous allons demander de l'approuver.

**Des voix:** d'accord.

**Le président:** Mais avant d'entreprendre notre discussion, M^me^ Lynne Myers est avec nous aujourd'hui et peut-être pourrait-elle nous présenter un court rapport sur l'état des travaux des Comités de l'environnement et de l'énergie de la Chambre; en outre, j'aimerais qu'elle fasse des observations sur le projet de loi C-13, mesure législative importante qui nous sera déférée. Je crois que cela sera pertinent au sujet d'étude que nous déciderons d'entreprendre aujourd'hui.

**Mme Lynne Myers, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Je vais d'abord commencer par le Comité de l'environnement que je connais le moins parce que je ne participe pas à ses travaux, mais je connais effectivement des gens qui y sont affectés. En ce moment, le Comité est à mettre la dernière main à une étude sur les aspects constitutionnels des règlements environnementaux, question qu'il étudie depuis quelques mois maintenant. Je pense qu'il en est à l'étape du rapport qui sera rédigé durant les vacances de Noël pour être ensuite présenté aux membres à leur retour. Il s'agit d'une étude assez importante.

Je crois que le Comité envisage aussi d'examiner la réglementation environnementale et la compétitivité au cours de la prochaine session. Au moment où on se parle, il en est assez

[*Text*]

discussing that and I am not sure that they have decided on that one.

The House of Commons Committee on Energy, Mines and Resources, while I am intimately involved with, has a mandate with a fairly long title which says it all. Our study is entitled: "Sustainable Mineral and Energy Development, a Realistic Response to the Environmental Challenge." We have gone out to the energy, mining and smelting sectors and asked them the basic question, "What are the environmental challenges you are facing and how are you intending to answer them?" And subsequent to that: "How is that affecting your bottom line?"

The Chairman's feeling is that there are many demands from the public and from environmental groups and pressure internationally for us to do something about our environmental problems here in Canada. The energy, mining and smelting sectors are a very large part of our economy and a lot of the greenhouse gas emissions we experience are from those sectors.

In meeting the environmental challenges into the next century, those sectors will be affected to a great extent. We are seeking information back from industry and we are also consulting with environmental groups and others on those issues.

We are about to wind up our hearings next week. We are finding that much of the information on exactly what the challenges are has not been completely thought out because the exact details of what will be expected of them by government have not been put in place, so industry is at a loss to respond because they do not know exactly what they are responding to. Secondly, even were they to want to respond, it is not entirely clear to them how they will be able to meet these challenges. There is much work going on assessing technologies and assessing the economic impact of meeting these challenges.

We are also at the same stage of finishing hearings next week, hopefully, and writing a draft report during the Christmas break for consideration in February. The Chairman wants to have the report tabled by the end of February or the beginning of March so that it can be in the hands of Canada's negotiators when they go to the preparatory conference for the United Nations Conference on Energy and Development (UNCED) in Brazil. That preparatory conference will deal with energy and it is in New York in March. That is the reason our deadline is so short.

We are hoping to make sure that Canada is not lagging behind the rest of the world, but that, on the other hand, we are not leading with our chin by making all manner of commitments that will take away the natural advantage we have in terms of our mineral and energy sectors. That is the basic thrust of the study and that is where we are now.

I understand from the people working with Bill C-13 that it is in the clause-by-clause stage now and should be finished this week. Hopefully it will receive third reading next week and therefore could be referred to the Senate immediately follow-

[*Traduction*]

brièvement question. Le Comité commence à peine à en discuter et je ne suis pas certaine si une décision a été prise.

Le Comité de l'énergie, des mines et des ressources, que je connais très bien, s'est vu confier un mandat dont le titre est assez long et évocateur. Notre étude s'intitule: «Développement minier et énergétique durable: réponse réaliste aux défis environnementaux». Nous sommes allés rencontrer les représentants des secteurs de l'énergie, des mines et des fonderies et nous leur avons posé la grande question suivante: «Quels sont les défis environnementaux qui se posent à vous et comment avez-vous l'intention de les relever?» Ensuite, nous leur avons demandé: «En quoi ces défis influent-ils sur votre rentabilité?»

Le président estimait que le public, les groupes d'environnementalistes et les groupes de pression à l'échelle internationale nous forcent à prendre des mesures pour régler nos problèmes environnementaux ici même au Canada. Les secteurs de l'énergie, des mines et des fonderies constituent un volet important de notre économie et une grande partie des émissions de gaz à effet de serre que l'on trouve ici leur sont attribuables.

Ceux-ci vont être appelés à contribuer énormément aux efforts qui vont être déployés pour relever les défis environnementaux au siècle prochain. Nous demandons à l'industrie de nous refiler de l'information; en outre, nous consultons actuellement les groupes d'environnementalistes et autres sur ces questions.

Nous sommes sur le point de mettre un terme à nos audiences la semaine prochaine. Nous constatons qu'une grande partie de l'information sur la nature des défis n'a pas été précisée parce qu'on ne sait pas exactement ce que le gouvernement attend de ces secteurs, il ne l'a pas dit; donc l'industrie est incapable de répondre parce qu'elle ne sait pas exactement ce qu'on lui demande. Ensuite, même si l'industrie voulait répondre à la question, elle ne sait pas non plus clairement comment elle va pouvoir relever ces défis. On consacre aujourd'hui beaucoup d'énergie à évaluer les technologies, l'impact économique que présenteront ces défis, et ainsi de suite.

Nous espérons aussi mettre un terme à nos audiences la semaine prochaine, pour rédiger un rapport provisoire durant les vacances de Noël, rapport qui sera soumis en février. Le président veut que le rapport soit présenté fin février, début mars, de sorte que les négociateurs canadiens puissent l'avoir en main lorsqu'ils se rendront à la réunion préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'énergie et le développement qui se tiendra au Brésil. Cette réunion préparatoire portera sur l'énergie, elle a lieu à New York au mois de mars. C'est la raison pour laquelle notre délai est si court.

Nous espérons pouvoir nous assurer que le Canada ne soit pas à la remorque du reste du monde, mais nous n'allons pas foncer tête première pour prendre des engagements qui risqueraient de nous priver des avantages naturels que nous offrent nos secteurs minier et énergétique. Voilà en gros en quoi consiste notre étude et où nous en sommes actuellement.

Je crois savoir, d'après les gens qui travaillent au projet de loi C-13, qu'on en est rendu à l'étude article par article et qu'ils devraient avoir fini cette semaine. J'espère que le projet de loi sera présenté en troisième lecture la semaine prochaine et qu'il pourra donc être déféré au Sénat immédiatement après

[*Text*]

ing the Christmas break and will come for your consideration at that point.

**The Chairman:** On Bill C-13 I have no signal from any one and I would look to Senator Kelly to consider this. There is a desire that we take a reference by way of pre-study. It is a big bill and we will want to hear some witnesses, but I am not sure how many. If we have the time, if the government is not in a panic about this, it is best to consider that aspect when we actually see what comes from the House. However, I look to Senator Kelly for a signal that pre-study is something the government wants to pursue.

Another housekeeping matter I will raise is that the committee's budget has been approved. It has been cut back somewhat. There are four conferences. Senator Carney may or may not have attend one of them, I am not sure. If she did not, we will buy the materials.

Senator Lefebvre is the only person who has said that he is interested in attending one of the conferences on the schedule. There is a conference in Houston and I have forgotten the title of it.

**Senator Roblin:** "Quest for markets".

**The Chairman:** Yes, "Quest for markets". The committee on Internal Economy has listed two attendees. I would suggest that one from the government side and one from the opposition side attend. Senators should express an interest as soon as possible, if they are interested in any of those conferences, in order that we can finalize who will be attending and that the necessary arrangements can be made.

**Senator Roblin:** May I put my name down for the meeting in Washington on March 9?

**The Chairman:** Certainly. The Washington meeting is the exception: any one interested will be able to attend. We will also have staff present and, as we have done in the past, will take a couple of days and do a thorough job of trying to get up to date on what is happening there. Last year our focus was the National Energy Strategy. Now that we have the budget we will be working on what we should focus on this year, and it should relate to some extent to our legislative work, Bill C-13, although we may be finished with it by then. Certainly, our special study will be something we will want to have in mind when we arrange our meetings.

**Senator Buchanan:** I think I mentioned some weeks ago that I would like to attend the conference in Houston.

**The Chairman:** You did and I forgot, but I remember now. I will sit down with the deputy chairman and that is probably the way it will end up. Is that okay, Bill?

**Senator Kelly:** Yes.

[*Traduction*]

les vacances de Noël, après quoi il vous sera soumis pour que vous l'étudiiez.

**Le président:** En ce qui a trait au projet de loi C-13, je n'ai reçu aucun signal de personne et je vais demander au sénateur Kelly de s'en occuper. Certains ont manifesté le désir d'obtenir un ordre de renvoi pour effectuer une étude préliminaire. C'est un gros projet de loi et nous allons vouloir entendre certains témoins, mais je ne sais pas combien. Si nous en avons le temps, si le gouvernement ne perd pas les pédales, nous serons mieux en mesure d'examiner la situation lorsque nous verrons véritablement ce qui ressort de la Chambre. Cependant, je vais attendre que le sénateur Kelly nous dise que le gouvernement veut que nous procédions à une étude préliminaire.

Autre question interne que je tiens à soulever: le budget du Comité a été approuvé. On a réduit quelque peu les crédits. Il y a quatre conférences. On ne sait pas si le sénateur Carney a assisté à l'une d'elles, je n'en suis pas sûr. Si elle n'y est pas allée, nous allons nous procurer les documents pertinents à la conférence.

Le sénateur Lefebvre est le seul qui a manifesté le désir d'assister à l'une des conférences prévues au programme. Il s'agit d'une conférence qui se tiendra à Houston, j'ai oublié le titre.

**Le sénateur Roblin:** Le titre anglais est «Quest for markets».

**Le président:** Oui, «Quest for markets». Le Bureau de régie interne y a inscrit deux personnes. Je propose qu'un membre du gouvernement et un membre de l'opposition y assistent. Les sénateurs doivent manifester leur intérêt le plus rapidement possible s'ils veulent participer à l'une de ces conférences de sorte que nous puissions décider qui y assistera et ensuite prendre les dispositions nécessaires.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je donner mon nom pour la conférence de Washington le 9 mars?

**Le président:** Certainement. La réunion de Washington est l'exception: toutes les personnes intéressées par cette réunion pourront y assister. Certains membres du personnel nous accompagneront et, comme nous l'avons fait dans le passé, nous allons prendre quelques jours pour essayer de trouver tous les documents les plus à jour possible sur la situation énergétique aux États-Unis. L'année dernière, nous nous sommes concentrés sur la Stratégie énergétique nationale. Maintenant que le budget est adopté, nous allons axer nos recherches sur les questions que nous devrions étudier cette année, ce qui devrait avoir un certain rapport avec nos travaux législatifs, avec le projet de loi C-13, mais nous aurons peut-être fini de l'étudier à ce moment-là. Il ne fait aucun doute que notre étude spéciale devra nous préoccuper au plus haut point lorsque nous organiserons nos réunions.

**Le sénateur Buchanan:** Je crois avoir dit il y a quelques semaines que je voulais assister à la conférence de Houston.

**Le président:** C'est juste, et j'ai oublié, mais je me souviens maintenant. Je vais rencontrer le vice-président et vous allez probablement y assister. Vous êtes d'accord, Bill?

**Le sénateur Kelly:** Oui.

[*Text*]

**Senator Poitras:** I understand that Bill C-13 might reach the Senate before the end of the year. In January, perhaps we could have a resume of the various witnesses and the amendments that have been put forward in order to have a general view of that bill. Perhaps there is something that the library could do.

**The Chairman:** I will ask Lynne Myers to comment on what is in place now and what is proposed.

**Ms. Myers:** As you know, Bill C-13 was Bill C-78 in the preceding Parliament. There have been many hearings and it is probably not possible for anyone to do anything new. I believe from talking to my colleagues that summaries of testimony from the hearings on Bill C-78 were made for the House committee. I do not know the politics of that, but I do not imagine they would have much problem making sure you could see some of that material. I could endeavour to see what is available and what we could get. It is a very complex bill.

**The Chairman:** I will be asking for that because I think the committee could benefit from it.

**Senator Poitras:** Do they have a summary of that bill?

**The Chairman:** I have seen summaries of Bill C-78.

**Ms. Myers:** I believe there is a legislative summary in the library.

**The Chairman:** I do not believe it would be current. What you are asking for is entirely reasonable and desirable and I am now asking the Library of Parliament to prepare a summary of the important features and also to give us a list of witnesses. I have seen the list of witnesses; it is a very large list. I did not go to the most recent one to hear Ralph Klien from Alberta.

Are there any other questions on general matters? I remind senators that there are a number of other conferences, in addition to the one in Washington, that senators should target if they wish to attend.

**Senator Adams:** Is there a special agenda for the conference in Washington?

**The Chairman:** No, we have not set the agenda yet. One of the important things is to make sure that we take advantage of information we can get there on whatever special study we select. It is my guess that it is probably too late for us to worry about in the context of Bill C-13, but if it were not, we would be interested in those issues as well. When we do set the agenda we will have in mind the work we have done and what we have built up by way of information from previous trips. The Library of Parliament has the benefit of most of that material and most of the summaries that we have from those earlier trips. Does that help you?

**Senator Adams:** Yes.

[*Traduction*]

**Le sénateur Poitras:** Si je comprends bien, le projet de loi C-13 pourrait être renvoyé au Sénat avant la fin de l'année. En janvier, peut-être pourrions-nous avoir un résumé des divers témoins et des modifications qui ont été présentées afin d'avoir un aperçu global du projet de loi. Peut-être la Bibliothèque du Parlement pourrait-elle faire quelque chose?

**Le président:** Je vais demander à M^me^ Myers de nous parler des mesures qui ont été adoptées et de celles qui sont proposées.

**Mme Myers:** Comme vous le savez, le projet de loi C-13, c'était le projet de loi C-78 présenté à la dernière législature. Le Comité a tenu beaucoup d'audiences sur le projet de loi et il est probable que personne ne puisse ajouter quoi que ce soit de nouveau. Je crois, pour en avoir parlé avec mes collègues, que des résumés des témoignages sur le projet de loi C-78 ont été rédigés pour le Comité de la Chambre. Je ne connais pas le règlement à ce sujet, mais j'imagine qu'il ne devrait pas y avoir trop de problèmes à ce que vous puissiez examiner certains de ce documents. Je pourrais essayer de voir ce qui est disponible et ce que nous pouvons obtenir. C'est un projet de loi très complexe.

**Le président:** Je vais demander ces documents parce que je pense que le Comité pourrait en profiter.

**Le sénateur Poitras:** Est-ce qu'il y a un résumé du projet de loi?

**Le président:** J'ai vu des résumés du projet de loi C-78.

**Mme Myers:** Je crois qu'on peut en trouver un résumé à la Bibliothèque.

**Le président:** Je ne crois pas qu'il serait à jour. Vous demandez là quelque chose qui est tout à fait raisonnable et souhaitable. Je demande donc maintenant à la Bibliothèque du Parlement de préparer un résumé des caractéristiques importantes du projet de loi et de nous fournir une liste des témoins. J'ai vu cette liste, elle est très longue. Je ne suis pas allé à la dernière séance pour entendre M. Ralph Klien de l'Alberta.

Y a-t-il d'autres questions d'ordre général? Je rappelle aux sénateurs qu'il y a un certain nombre d'autres conférences, à part celle de Washington, auxquelles ils pourraient s'intéresser et assister.

**Le sénateur Adams:** Y a-t-il un programme spécial pour la conférence de Washington?

**Le président:** Non, nous n'en avons pas encore établi. L'une des choses importantes, c'est de trouver toute l'information que nous pouvons obtenir sur l'étude spéciale que nous allons choisir de faire. Je pense qu'il est probablement trop tard pour chercher de l'information pertinente au projet de loi C-13, mais s'il ne l'était pas, nous le ferions. Mais lorsque nous établirons effectivement le programme, nous tiendrons compte des travaux que nous avons réalisés et des documents que nous avons réussi à obtenir lors de voyages antérieurs. La Bibliothèque du Parlement a à sa disposition la plupart de ces documents et la majorité des résumés que nous avons ramenés de nos conférences antérieures. Cela vous va?

**Le sénateur Adams:** Oui.

[*Text*]

**The Chairman:** I am not sure when it was sent to you, but recently the library distributed a document entitled potential studies for the committee. Dan Shaw did the report, which I have read and it is very good. I would like to make sure that you have a copy.

We have had two meetings to discuss a special study and the purpose of this one is to try and narrow it down to the point where we can describe a study today and then proceed to prepare a request for a reference from the Senate and start to do the work to hold a set of successful hearings and do a report. I am not sure when, but it would mostly likely be tabled in the fall.

I would like to start with a proposal. I refer you to the Library of Parliament paper and the quote in that paper from the 12th report of the committee, which was its last report in the last Parliament. After a couple of meetings held at that time we tried to describe what it is that we thought the committee should pay attention to. Should I read it? Do you have it in front of you? I will just read the quote, because I think it is worthwhile. I think we could pick up some language here that would be an appropriate description for a study, in my opinion, and you can comment on that.

> The central focus of the study will be the demand side of the energy equation, which has historically received little attention. Within this context we have identified two issues on which we intend to concentrate: energy and the environment; and energy efficiency.... Your committee wishes to contribute... by examining measures which could reduce greenhouse gas emissions. These might entail the promotion of energy efficiency and fuel-switching, regulation of emissions, the introduction of a carbon tax and the adoption of market- based instruments.

It was attempting to be a fairly general description. There was a strong feeling then and the committee has not changed that much that although it was a valid worry we should not be worrying as much as we had been in the past about supply-side issues but should be going to the demand side. It appears several times here.

I would suggest, for purposes of getting a discussion going, that a reference might pick up on the language of the last sentence of that quote. We might ask for a reference to do a study on those things which entail the promotion of energy efficiency. Fuel-switching is pretty specific. I would not necessarily include that in the reference, because it is a specific thing that follows under energy efficiency. You can go from one fuel to another depending on cost and so on. Then we can pick up on regulation of emissions and introduction of a carbon tax and the adoption of market-based instruments. Then, in the paper itself, there is a long description of what that might entail, some of which we would do, some of which we would not do.

[*Traduction*]

**Le président:** Je ne sais pas au juste quand on vous l'a fait parvenir, mais la Bibliothèque a distribué récemment un document intitulé «Études possibles» pour le Comité. M. Dan Shaw a rédigé le rapport que j'ai lu et qui est très bon. Je veux m'assurer que vous en avez un exemplaire.

Nous avons tenu deux réunions pour discuter d'une étude spéciale que nous pourrions effectuer et l'objectif de notre réunion est d'essayer de circonscrire notre sujet afin que nous puissions décrire aujourd'hui une étude, pour ensuite nous préparer à demander un ordre de renvoi au Sénat; après, nous pourrons commencer les travaux, tenir des audiences intéressantes et présenter un rapport. Je ne sais pas au juste quand, mais ce sera probablement à l'automne.

J'aimerais d'abord commencer par présenter une proposition. Je vous renvoie au document de la Bibliothèque du Parlement et à la citation qu'il contient qui est tirée du douzième rapport du Comité, soit son dernier rapport de la dernière législature. Après avoir tenu quelques séances à ce moment-là, nous avons essayé de décrire les questions auxquelles le Comité devrait prêter attention. Devrais-je vous le lire? Est-ce que vous l'avez devant vous? Je vais simplement lire la citation, parce que je pense que cela vaut la peine. Je crois aussi que nous pourrions reprendre certains termes de la citation qui constitueraient une bonne description d'une étude, à mon avis, et vous pourrez me faire vos observations.

> L'objectif premier de l'étude sera l'aspect demande de l'équation énergétique, auquel on s'est toujours peu intéressé. Dans ce contexte, nous avons cerné deux questions sur lesquelles nous avons l'intention de nous concentrer: l'énergie et l'environnement, et l'efficacité énergétique... Votre Comité désire contribuer... en examinant les mesures qui permettraient de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il pourrait s'agir entre autres de favoriser l'efficacité énergétique et les changements de carburants, la réglementation des émissions de polluants, la mise en place d'une taxe sur les hydrocarbures et l'adoption d'instruments économiques axés sur les marchés.

On a voulu faire une description assez générale. Le Comité pensait vraiment à ce moment-là, et il n'a pas changé beaucoup d'idée depuis, que même s'il valait la peine de s'intéresser à cette question, nous ne devions pas nous en préoccuper autant que nous l'avions fait dans le passé, mais qu'il fallait plutôt nous intéresser à la question de la demande. On en parle à plusieurs reprises ici.

Pour entamer la discussion, je propose que l'ordre de renvoi reprenne les termes de la dernière phrase de cette citation. Nous pourrions peut-être demander un ordre de renvoi nous permettant de faire une étude sur des volets qui englobent la promotion de l'efficacité énergétique. La question des changements de carburants est assez spécifique. Je ne l'inclurais pas nécessairement dans l'ordre de renvoi parce qu'il s'agit d'un sujet précis qui découle de l'efficacité énergétique. On peut passer d'un carburant à un autre selon le coût et ainsi de suite. Nous pourrions ensuite nous intéresser à la réglementation des émissions de polluants et à la mise en place d'une taxe sur les hydrocarbures, ainsi qu'à l'adoption d'instruments économiques axés sur les marchés. Ensuite, on décrit en long et en

[*Text*]

Before going to a general discussion on the other suggestions, we have dealt with Synfuels. The study of supply-side issues I think we will leave for the time being. Senator Carney's suggestion, while excellent, would not be in keeping with our earlier discussions, nor do I think it is something that I would personally like to do. You can all comment on that at this time, but I think it should receive some attention. This idea of setting aside 12 per cent of our land mass for parks is not going to go away, because it is in our common future report. I would propose to request the Library of Parliament, or, after discussions with Senator Carney, the appropriate people, to do some work by way of a paper on that matter, which could be circulated to the committee and reviewed with a view to its possibly being a future study of the committee.

Very well. We go back to the one we would like to describe now. I am going to shut up. I have already said too much. Is there some discussion?

**Senator Roblin:** Just as a side bar to the last point, an announcement was made, last week I think, about emissions and the environment and parks. They have a new program to do the kind of thing that might be envisioned in Pat Carney's letter. We could inform ourselves as to what that actually means and see what relevance it has to her concern.

**The Chairman:** I did not see that. It is obviously on the government's agenda.

**Senator Kelly:** You suggested that the final report may not include all of these items. This report was very well done, by the way.

**The Chairman:** I think so, too.

**Senator Kelly:** Would it be appropriate to deal now with Items A, B, C and D.?

**The Chairman:** If you like, certainly.

**Senator Kelly:** It is hard for me to see something we would not want to include.

**The Chairman:** I agree, but we will not be able to do all of that, and I am not suggesting we try.

**Senator Kelly:** I will subside. I cannot see anything that we should leave out.

**The Chairman:** Very well.

**Senator Lefebvre:** First of all, it is very nice to see Lynne Myers occupying that seat. I am sure she will be a great help to this committee. She has been in the energy field for many years and has contributed greatly to studies for both Chambers.

I was wondering, Mr. Chairman, if Senator Spivak's interest and mine on alternative energies could not be included in this paper in some way. It is suggested that we study alternative policy instruments, and I think that is very important. Along

[*Traduction*]

large les mesures que cela pourrait supposer, certaines que nous étudierons, d'autres non.

Avant de passer à la discussion générale sur les autres suggestions, nous avons parlé du projet des combustibles synthétiques. Je pense que pour l'instant, nous allons laisser de côté l'étude des questions concernant l'offre. La suggestion du sénateur Carney, bien qu'excellente, ne s'intégrerait pas à nos discussions antérieures et je ne pense pas non plus que ce soit quelque chose que j'aimerais personnellement faire. Vous pouvez tous faire des commentaires à ce sujet, mais je pense qu'on devrait y accorder une certaine attention. L'idée de réserver 12p. 100 de notre territoire à l'établissement de parcs ne sera pas mise de côté parce que nous allons en parler dans nos rapports futurs. Je propose de demander à la Bibliothèque du Parlement ou, après discussion avec le sénateur Carney, aux personnes compétentes, de nous présenter un document sur ce sujet qui pourrait être remis aux membres du Comité et examiné dans le but d'en faire une étude future du Comité.

Très bien. Revenons maintenant à la question que nous souhaitons décrire. Je vais me taire. J'ai déjà trop parlé. Y a-t-il des commentaires?

**Le sénateur Roblin:** Juste une petite question concernant le dernier point, je pense qu'on a parlé la semaine dernière des émissions de polluants, de l'environnement et des parcs. Le gouvernement a un nouveau programme qui permettra de réaliser ce dont la sénateur Carney parle dans sa lettre. Nous pourrions nous informer pour savoir ce qu'est véritablement ce programme et voir s'il est pertinent à notre étude.

**Le président:** Je ne suis pas au courant de cela. De toute évidence, cela fait partie des plans du gouvernement.

**Le sénateur Kelly:** Vous avez laissé entendre que le rapport final ne couvrirait peut-être pas toutes ces questions. Au fait, ce douzième rapport est très bien.

**Le président:** Je le pense aussi.

**Le sénateur Kelly:** Serait-il pertinent de commencer par les questions A, B, C, D?

**Le président:** Certainement, si vous voulez.

**Le sénateur Kelly:** J'ai de la difficulté à croire qu'il y a des choses que nous ne voudrions pas inclure dans notre étude.

**Le président:** Je comprends, mais nous ne serons pas capables de tout examiner, et je ne dis pas non plus que nous allons essayer.

**Le sénateur Kelly:** Je vais laisser faire. Je ne conçois pas que l'on puisse laisser tomber un élément.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Lefebvre:** D'abord, c'est très agréable de voir M^me^ Myers assise dans ce fauteuil. Je suis sûr qu'elle va être d'un grand secours pour le Comité. Elle travaille dans le domaine de l'énergie depuis de nombreuses années et elle a grandement contribué aux études réalisées par les deux Chambres.

Je me demandais, monsieur le président, si les préoccupations du sénateur Spivak et les miennes concernant les énergies de remplacement ne pourraient pas être incluses d'une façon ou d'une autre dans ce document. Il est proposé d'étudier les

[*Text*]

with that, could we have an update, as has been requested, on where we are in this country for alternative energies, both new sources and renewable resources? In other words, we have had very important studies and committee reports. We had a commission just a couple of years ago, the Cairns Commission.

**The Chairman:** Energy options.

**Senator Lefebvre:** Yes, and various house committees, including the special committee in which Mrs. Myers and I worked very closely on. Could we have an update on what has happened in Canada in the last ten years? I hope this is not loading on too much work. I think it would help us in our perspective, if we had a paper showing what has been done in this country, compared to other countries maybe, in the alternative energy field to help in reducing the emissions that everybody is so concerned about, and also if there is a possibility of safeguarding our carbohydrates for future generations so that we have something left in this country.

Mrs. Myers, would you know if it is possible to have this incorporated into any paper that would be prepared for this committee?

**Ms. Myers:** Well, I do not see it as being excluded, if you study the economic instruments idea, because I think the whole idea with economic instruments is that you set targets and then you put a price on exceeding certain emission limits. That would change the playing field, as they like to call it, and the alternatives and efficiency would hopefully have a better chance, in that regard, of competing. A company could see that by using so many windmills or solar panels or going to efficiency, it could therefore not build another coal-fired plant and therefore would keep the emissions down.

**Senator Lefebvre:** New methods of conservation could be included in that.

**Ms. Myers:** It would not necessarily be sort of the focal point of the study, but it certainly would not necessarily exclude it either. I think it could form part of it.

**Senator Lefebvre:** To include it?

**Ms. Myers:** I would see it as being possible.

**The Chairman:** The policy objective in lowering the level of greenhouse gas emissions is served by using less of the kinds of energy that cause the pollution. The focus of this study would be: How do we see this end being best served? It seems to me that it is quite legitimate, although not the main focus of what I see as the study, to have in mind what it is you want to encourage people to do. That ties in, I think quite well, with what you and Senator Roblin have talked about in the context of energy efficiency.

The issue came up in our hearing with Amory Lovins. I remember I was talking with Ms. Myers about it this morning.

[*Traduction*]

instruments économiques favorisant les énergies de remplacement, je pense que c'est très important. En même temps, nous pourrions faire une mise à jour, comme il a été demandé, pour voir où nous en sommes au Canada dans ce domaine, tant en ce qui concerne les énergies nouvelles que les énergies renouvelables? Autrement dit, on nous a présenté des études et des rapports de comités très importants. Il y a à peine quelques années, la Commission Cairns s'est penchée sur la question.

**Le président:** Oui, sur les choix énergétiques.

**Le sénateur Lefebvre:** C'est exact, ainsi que plusieurs comités de la Chambre, y compris le Comité spécial aux travaux duquel M^me^ Myers et moi-même avons travaillé de façon très étroite. Pourrions-nous essayer de savoir ce qui s'est passé au Canada depuis les dix dernières années? J'espère que ce n'est pas trop demander. Je pense que cela pourrait nous aider si nous disposions d'un document qui indique ce qui a été fait au Canada, comparativement aux autres pays peut-être, dans le domaine des énergies de remplacement en vue d'aider à réduire les émissions dont tout le monde se préoccupe tant; je me demande aussi s'il ne serait pas possible de préserver nos hydrates de carbone pour les générations futures de sorte qu'il nous reste encore quelque chose dans notre pays.

Madame Myers, savez-vous s'il serait possible d'incorporer cet élément à un document qui serait préparé pour le Comité?

**Mme Myers:** Je ne crois pas que la question soit mise de côté si vous étudiez les instruments économiques, parce que, à mon avis, l'idée première à cet égard, c'est d'établir des objectifs et un prix à payer si l'on dépasse certaines limites concernant les émissions de gaz. Cela changerait les données, comme on dit, et les énergies de remplacement ainsi que l'efficacité qu'elles supposent je l'espère, auraient plus de chances d'être dans la course. Par exemple, une société pourrait se rendre compte qu'en construisant des éoliennes ou des panneaux de cellules solaires pour atteindre l'efficacité énergétique, elle ne pourrait donc pas construire une autre centrale thermique alimentée au charbon, ce qui aurait pour effet de réduire les émissions.

**Le sénateur Lefebvre:** Ou on pourrait inclure aussi des nouvelles méthodes de conservation.

**Mme Myers:** Cela ne serait pas nécessairement le point central de l'étude, mais elles ne seraient pas exclues non plus. Je pense que la question pourrait y être intégrée.

**Le sénateur Lefebvre:** À l'étude?

**Mme Myers:** Je pense que c'est possible.

**Le président:** L'objectif qui est visé quand on veut abaisser le niveau d'émissions de gaz à effet de serre est atteint si l'on utilise en moins grande quantité les types d'énergie qui causent la pollution. Notre étude pourrait porter sur la façon et sur les moyens d'y arriver. Il me semble que c'est tout à fait légitime, même si cela ne devrait pas être le but premier de notre étude, de voir ce que l'on veut faire pour encourager les gens à économiser l'énergie. Cela s'intègre assez bien à ce dont vous et le sénateur Roblin avez parlé au sujet de l'efficacité énergétique.

La question a été soulevée lors du témoignage de M. Amory Lovins. J'en ai parlé avec M^me^ Myers ce matin. Les sociétés

[*Text*]

The traditional approach for a utility has been: the more electricity you sell, the more money you make. So there has been no incentive there. The challenge we have is: How do we build it into our system? This is a big difficulty for the federal government because of provincial jurisdiction in this area, so I am not saying this is all that terribly relevant. The challenge is: How do you change mind-sets there? How do you change that culture? There are ways of doing that. He had some suggestions. Are there policy or economic instruments that provide encouragement to do that?

Of course the whole idea of the limits and one of the things trading in emission allowances does, is to enable you to make money by using less energy, because it would involve emitting less, which would give you an economic incentive or a dollar or bottom-line incentive to do what it is that we think should be done to reduce the emission. In that way it is relevant. I do not know whether that helps you.

If I could add to it too, another sort of interesting side discussion there is the competitiveness discussion. You might want to comment on this, Lynne. I gather that in either the House Energy Committee or the Environment committee they are talking about this. Australia, for instance, has made certain commitments with respect to emissions, but they have made them conditional everybody else has to do the same thing. If everybody else is not going to do it, the Australians see it affecting their competitiveness adversely, and they are not going to do it if it affects their competitiveness adversely.

I gather that will be one of the main problems they will face at the UN conference in Brazil. We are all on this planet together. What happens if we all do not pursue the same objective and somebody not pursuing it beats the pants off us because they are not doing it? The example I heard the other day was that of the Japanese taking a product and refining it on some island in the Pacific that is not under the same pressure as Japan. They refine it to the point where all of the pollution side of it is no longer relevant and then bring the product into the country. We have to address those concerns. This idea of its being a national problem is outdated. It is an international problem. That makes this a little more complicated. That is another side discussion.

**Senator Lefebvre:** It sounds very good.

**Senator Poitras:** My point was exactly the same as Senator Lefebvre's. At the last meeting, we had quite a lengthy discussion on Senator Spivak's item. Everybody agreed with her that it was necessary to know more or to have a study on energy alternatives. I have not read this document. I just got it. However, I feel that maybe it would be possible, in one study, to cover that point, and then,later on, we could go on with specific items. I agree 100 per cent with Senator Lefebvre .

[*Traduction*]

hydroélectriques ont toujours eu pour principe que plus elles vendent de l'électricité, plus elles font de l'argent, donc elles ne sont pas tellement enclines à adopter cette approche. Le défi que nous devons relever, c'est de savoir comment transformer ce principe en système. C'est là une grande difficulté pour le gouvernement fédéral à cause des compétences provinciales dans ce domaine, donc, je ne serais pas prêt à dire que cet aspect est vraiment pertinent. Le défi qui se pose, c'est de savoir comment changer les mentalités. Comment changer cette culture? Il y a des moyens d'y arriver. M. Lovins a fait des suggestions. Y a-t-il des politiques ou des instruments économiques qui encouragent les gens en ce sens?

Bien sûr, toute la question des limites et l'une des choses que la négociation des émissions nous permet d'obtenir, c'est que l'on réalise des économies en utilisant moins d'énergie parce que ce faisant, les émissions sont moins nombreuses, ce qui pourrait donner un stimulant économique ou un incitatif de rentabilité pour faire ce qui doit être fait pour réduire les émissions de polluants. De cette façon, la question est pertinente. Je ne sais pas si cela vous aide.

Si je puis me permettre d'ajouter quelque chose, un autre aspect qu'il serait intéressant de discuter serait la question de la compétitivité. Peut-être M^me^ Myers voudrait-elle faire des observations à ce sujet. Je pense qu'il en est question au Comité de l'énergie ou de l'environnement de la Chambre. L'Australie, par exemple, a pris certains engagements en ce qui a trait aux émissions de polluants, mais à condition que tout le monde fasse la même chose. Si personne ne fait rien, les Australiens se rendent bien compte que de telles mesures vont miner leur compétitivité, donc le gouvernement australien ne va pas adopter ces mesures s'il se rend compte que sa compétitivité est minée.

Je pense que c'est l'un des principaux problèmes que la conférence du Brésil va devoir affronter. Nous vivons tous ensemble sur cette planète. Que se passe-t-il si nous ne poursuivons pas le même objectif et que quelqu'un qui fait le contraire nous dame le pion? L'exemple que j'ai entendu l'autre jour était celui des Japonais qui prennent un produit pour aller le perfectionner sur une île du Pacifique qui n'est pas soumise aux mêmes règlements que le Japon. Les Japonais perfectionnent le produit au point où l'aspect pollution n'est plus du tout pertinent et le ramènent sur le continent. Nous devons nous intéresser à ce genre de chose. Il ne faut plus voir la question comme un problème national. Il s'agit d'un problème international, ce qui rend les choses un petit peu plus compliquées. Voilà un autre volet de la discussion.

**Le sénateur Lefebvre:** Cela me paraît très bien.

**Le sénateur Poitras:** Je voulais préciser la même chose qu'a soulevée le sénateur Lefebvre. Lors de notre dernière séance, nous avons eu une discussion assez longue sur la suggestion du sénateur Spivak. Tout le monde était d'accord avec elle pour dire qu'il fallait en savoir davantage ou faire une étude sur les énergies de remplacement. Je n'ai pas lu ce document. Je viens juste de l'avoir. Cependant, je pense qu'il serait possible dans une étude d'examiner cette question après quoi nous pourrions aborder des aspects plus précis. Je suis totalement d'accord avec le sénateur Lefebvre.

[*Text*]

**Senator Buchanan:** Whatever we are doing in this study, I hope we take a look at something that has bothered me for a long time. It is no secret around this table that I am a great proponent of coal. First, the economy of Nova Scotia depends on how cheaply we can generate electricity and, secondly, the fuel we use is our indigenous coal, which is under attack all the time.

Over the last ten years, we have solved the sulphur dioxide problems. We are into massive coal washing operations. We are using low sulphur coals and blending those coals with Cape Breton coals to lower SO2.

We are building a fluidized bed plant to almost eliminate SO2. However, we keep coming back.

Once the groups who oppose coal burning are relatively satisfied that SO2 is not a problem, they move into the next problem, which you just mentioned a minute ago, the so-called greenhouse gases, the CO2. There is nobody in the world today that has solved the problem of CO2.

One thing that I have learned in studies that I have looked at over the last five years particularly, is the exaggeration that people have that coal burning is a big producer of CO2 worldwide. It is not. If you take all of the coal that burns, including the massive amounts that are burned in China, which is the biggest contributor of CO2 from coal burning, about 7 to 8 per cent of CO2 emissions come from coal burning. The rest of the CO2 emissions come from other carbons that are burned, carbon fuels, gasoline, diesel, et cetera. About 7 to 8 per cent is from coal burning.

The last figures that I looked at for Canada were in a study conducted out of New Zealand world-wide. Maybe Lynne has the figures. Less than 1 per cent of the world's CO2 was produced in Canada from coal burning, and from little old Nova Scotia about .0005 per cent of the world's CO2 is produced out of Cape Breton. My God, you would think, to listen to some groups, that we were polluting the whole atmosphere because of all of this CO2. The fact of the matter is that we produce .0005 per cent, or something like that, of the world's production of CO2 from coal burning.

I would like to see us, as a committee in this study, come out with some factual information about coal and CO2. I know it is a great whipping boy to whip coal around, but, when you look at the actual statistics, coal is not a big bad bogey-man as far as CO2 is concerned.

**The Chairman:** I am from Alberta, and Alberta is very sensitive to the same issue for the same reasons. That is one of the reasons why this is such a difficult problem for us. We feel as blameless as you in Nova Scotia. We use the same arguments. The fact of the matter is we are under intense pressure to do something and we are an example. You made a comment about China. The comment I get from Lynne Myers is that if China were using technology that was even only 20 years old,

[*Traduction*]

**Le sénateur Buchanan:** Peu importe ce que nous allons faire dans cette étude, mais j'espère que nous allons nous arrêter à une question qui me dérange depuis longtemps. Ce n'est pas un secret pour personne ici que je suis un fervent défenseur du charbon. L'économie de la Nouvelle-Écosse dépend de la façon dont nous pouvons produire de l'électricité à bas prix, et, deuxièmement du carburant que nous utilisons, c'est-à-dire notre propre charbon, qui est attaqué constamment.

Au cours des dix dernières années, nous avons réglé le problème du SO2. Nous exploitons de grandes usines de lavage au charbon. Nous utilisons du charbon faible en soufre que nous mélangeons avec celui du Cap Breton pour diminuer les niveaux de SO2.

Nous construisons actuellement une usine de lit fluidisé pour éliminer presque complètement le SO2. Mais on nous attaque encore.

Une fois que les groupes d'opposants au charbon seront relativement convaincus que le SO2 n'est plus un problème, ils vont aborder le problème suivant dont vous avez parlé il y a une minute, à savoir les gaz à effet de serre, c'est-à-dire le CO2. Il n'y a aucun pays au monde qui ait encore réglé le problème du CO2.

L'une des choses que j'ai apprises dans les études que j'ai examinées au cours des 15 dernières années plus particulièrement, c'est l'exagération des gens qui ont tendance à dire que le charbon est un gros producteur de CO2 dans le monde entier. Il n'en est rien. Si vous prenez tout le charbon qui est utilisé, y compris les quantités massives que brûle la Chine, qui est le plus grand producteur de CO2 à partir du charbon, environ 7 à 8p. 100 des émissions de CO2 proviennent du charbon. Le reste est causé par d'autres carburants qui sont utilisés, des combustibles au carbone, de l'essence, du diesel, etc. Environ 7 ou 8p. 100 des émissions proviennent du charbon.

Les derniers chiffres que j'ai vus pour le Canada sont tirés d'une étude menée à l'échelle mondiale mais à partir de la Nouvelle-Zélande. Peut-être M^me^ Myers a-t-elle les données. Moins de 1p. 100 du CO2 produit dans le monde entier provient du charbon qui est utilisé au Canada, et de la Nouvelle-Écosse, environ 0,0005p. 100 de toutes les quantités de CO produites dans le monde proviennent du Cap Breton. Mon Dieu, on croirait à entendre les groupes d'opposants, que nous polluons l'atmosphère avec tout ce CO2. Le fait est que nous produisons 0,0005p. 100 ou à peu près de la quantité mondiale de CO provenant de l'utilisation du charbon.

J'aimerais bien que l'étude de notre Comité nous permette d'avoir des données factuelles au sujet du charbon et du CO. Je sais que le charbon est le grand bouc émissaire, mais quand on regarde les véritables statistiques, le charbon n'est pas si mauvais que ça en ce qui a trait au CO2.

**Le président:** Je suis de l'Alberta, et ma province est sensible à la question pour la même raison. Voilà une des raisons pour lesquelles c'est là un problème aussi difficile pour nous. Nous ne nous sentons pas plus coupables que vous en Nouvelle-Écosse. Nous invoquons les mêmes arguments. Le fait est qu'on exerce d'énormes pressions sur nous pour que nous adoptions différentes mesures, et nous sommes un exemple. Vous avez parlé de la Chine. D'après ce que me dit M^me^ Myers, si la

[*Text*]

then that contribution to reduction in CO2 emissions would do more than anything.

I also can tie that into a comment I heard coming out of the Aylmer conference, which was that in terms of value added what does Canada have to sell the world, and so on? It has things to sell that will be beneficial environmentally. In other words, technologies and so on to ensure that people outside Canada—but first start with ourselves—are able to address this problem of pollution.

**Senator Buchanan:** Our Point Aconi generating plant reduces SO2 emissions by 90 per cent to 95 per cent. Yet, the Greenpeace group came down to Nova Scotia and were there on a platform of not allowing the plant to be built because of SO2 emissions. They confronted me right in front of the site where the plant was being built. They went on and on about this. Finally, I said, "Are you finished?" "Yes," they said. I said, "Are you aware of the fact that this plant will not produce any SO2?" They just laughed at that. It was a big joke. It proves to me that when they come to Nova Scotia, they do not know what the hell they are talking about. They have no idea what they are talking about. They are there just to rabble-rouse and cause problems without knowing anything about the kind of plant it is, or anything about the type of technology being used.

When they found out, they were back again three weeks later, but with a changed tune. It was CO2 they were complaining about.

**The Chairman:** I hear you. Again, this is important and relevant. The study that is suggested here is not on the scientific side; it is more on the policy development side. There is a lot of scientific work on the issue. We will take full advantage of what is available.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, this discussion indicates the wide spread of this whole problem. It will probably be necessary for us to try to zero in on certain aspects of it.

In connection with our domestic situation, the breakdown of responsibilities between the provinces and the federal government I think is very important. Maybe the committee of the House of Commons will throw some light on that. But we should consider perhaps how we can approach the provincial problem. You are not going to get economy in electricity, for example, if the local public utility board does not permit the utility to recapture some of the gains they make because they have done it. I am not sure how that stands in Canada today. I know it has been a problem.

I say that we should clarify as far as we can the role of the provinces and perhaps even be bold enough to tell them what to do.

The other point which has been raised is the question of the international aspects of energy and of environmental problems, because, as everybody knows, they do not respect any political boundaries. I am wondering whether it is possible for us to get

[*Traduction*]

Chine utilisait une technologie datant ne serait-ce que de 20 ans, alors sa contribution en vue de réduire les émissions de CO2 serait plus qu'importante.

Peut-être puis-je aussi faire le lien avec une observation que j'ai entendue lors de la conférence d'Aylmer où quelqu'un se demandait ce que le Canada avait à vendre au monde et ainsi de suite. Oui, le Canada a des exemples à offrir qui seront profitables pour l'environnement. Autrement dit, des technologies et autres choses de ce genre pour s'assurer que les autres pays, mais commençons d'abord par nous-mêmes, sont capables de régler ce problème de la pollution.

**Le sénateur Buchanan:** Notre centrale électrique de Point Aconi réduit ses émissions de SO2 de 90 à 95p. 100. Pourtant, le mouvement Greenpeace est venu en Nouvelle-Écosse et criait à qui voulait l'entendre qu'il ne fallait pas permettre la construction de l'usine à cause des émissions de SO2. Ces gens m'ont affronté juste en face de l'usine en construction. Ils y ont mis le paquet. J'ai fini par leur demander s'ils avaient terminé. On m'a répondu que oui. Alors, je leur ai demandé s'ils savaient que cette usine ne produirait pas d'émissions de SO2. Ils se sont foutus de moi. C'était la grosse farce. Ce qui me prouve que lorsque les représentants de Greenpeace viennent en Nouvelle-Écosse, ils ne savent absolument pas de quoi ils parlent. Ils n'en ont aucune idée. Ils sont juste là pour fomenter le trouble et causer des problèmes, ils ne connaissent rien au sujet de l'usine, au sujet de la technologie que l'on utilise.

Lorsqu'ils ont découvert la vérité, ils sont revenus trois semaines plus tard, mais avec un nouveau cheval de bataille. Cette fois-ci, ils se plaignaient des émissions de CO2.

**Le président:** Je comprends. Une fois de plus, c'est un élément important et pertinent. L'étude qui est proposée ici ne porte pas sur l'aspect scientifique, mais bien plutôt sur les politiques qui pourraient être élaborées. Beaucoup d'ouvrages scientifiques existent sur la question. Nous allons nous servir de tout ce qui est disponible.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, d'après les discussions, le problème est très répandu. Nous allons probablement devoir nous concentrer sur certains de ses aspects.

En ce qui a trait à la situation qui règne au Canada, je crois qu'il est important d'examiner le partage des responsabilités entre les provinces et le gouvernement fédéral. Peut-être que le Comité de la Chambre va jeter un peu de lumière sur cette question. Mais nous devrions peut-être voir comment il nous est possible d'aborder le problème en ce qui a trait aux provinces. On n'arrivera pas à économiser de l'électricité, par exemple, si les offices locaux d'électricité ne permettent pas aux sociétés publiques de récupérer une partie des gains qu'elles réalisent en adoptant un programme en ce sens. Je ne sais pas ce qui en est au Canada actuellement, mais je sais que c'est un problème.

Je dis que nous devrions clarifier le plus possible le rôle des provinces et peut-être forcer la note pour aller jusqu'à leur dire quoi faire.

L'autre chose qui a été soulevée, c'est la question des ramifications internationales des problèmes énergétiques et environnementaux parce que, comme tout le monde le sait, la pollution ne respecte pas les frontières politiques. Je me demande

[*Text*]

our act together so that we have a view of that before Rio. I do not know what opportunity there will be at Rio for this committee to express an opinion, or to influence the opinion of the Canadian government. But that is something that could be looked at to see if it is possible for us to do anything.

The question of international competitiveness will be front and centre at Rio. No one will do anything unless they are assured that a lot of other people are willing to do it too. That, perhaps, will not involve everybody. You will not get the Chinese in line in any short order.

Domestically, as far as the feds are concerned, the question of CO2 emissions from automobiles as a major pollutant is an issue, which is what Senator Buchanan is talking about. We have seen what they have done in California and now in the northeastern United States. Are there any lessons there for us? If we are attacking one particular problem of pollution, CO2 is it no doubt, and that means a direct attack on the automobile industry one way or the other.

I just indicate some of the tricky areas I foresee. I am not sure what we can do about them, but perhaps we can think about them.

**The Chairman:** On the automobile issue, clearly it is the major offender, both in low-level ozone as well as CO2. The United States is a good precedent for us since they have the problem at a more advanced stage than we have. That is the source of their so-called CAFE standards, CAFE being an acronym for Corporate Automobile Fuel Eefficiency.

When Senator Buchanan, myself, Lynne, and Senator Sylvain were in Washington, we heard a lot about that. On one occasion we met with Mr. dingle, the representative from Michigan, who is a very interesting man. He is the equivalent of Senator Bird in the Senate, who says that coal is the key, and anything to do with automobile emission standards that will make the car more expensive to produce or less competitive, or whatever, does not sit well with him.

When we were there we heard some presentations on the CAFE objectives. It fits directly into the proposed study, in terms of ensuring that as we replace the existing fleet the standards that we set for emission control are absolutely crucial in terms of our future success. It applies to power plants and everything, but cars are the major offender

One of the obvious economic instruments that we have heard about is the gas guzzler disincentive tax on new or even existing cars. A lot can be done to get rid of inefficient automobiles by making it not only expensive to buy the fuel for them, but expensive simply to own or licence them. Again, it is something which crosses jurisdictions. Nonetheless, it is an important part of the study.

[*Traduction*]

s'il nous est possible de nous ressaisir pour examiner cette question avant la conférence de Rio. Je ne sais pas si le Comité pourra exprimer une opinion ou influencer l'opinion du gouvernement à cette conférence. Mais je pense que nous devrions voir s'il est possible de faire quelque chose.

La question de la compétitivité internationale va être au premier plan des délibérations à Rio. Aucun pays n'adoptera quelque mesure que ce soit sans être assuré que beaucoup d'autres vont faire la même chose. Peut-être, tout le monde ne se sentira pas en cause. On ne réussira pas à convaincre les Chinois dans un avenir rapproché.

Ici, en ce qui a trait au gouvernement fédéral, la question des émissions de CO2 des automobiles en tant que polluant majeur est importante, comme le fait remarquer le sénateur Buchanan. Nous avons vu quelles mesures l'État de la Californie et les États du Nord-est des États-Unis ont adopté. Y a-t-il des leçons à tirer pour nous? Si nous nous attaquons à un problème particulier de pollution, c'est-à-dire aux émissions de CO2, il ne fait aucun doute que nous nous attaquons directement à l'industrie automobile d'une façon ou d'une autre.

Je soulève simplement ici les questions épineuses que j'entrevois. Je ne suis pas sûr de ce que nous pouvons faire à ce sujet, mais peut-être pourrions-nous y penser.

**Le président:** En ce qui a trait aux véhicules automobiles, il ne fait aucun doute que ce sont les grands coupables, tant en ce qui a trait à l'ozone de l'atmosphère qu'aux émissions de CO2. Les États-Unis offrent un bon précédent pour nous puisque le problème là-bas est beaucoup plus aigu qu'ici. C'est pourquoi ils ont adopté des normes que l'on appelle CAFE, c'est-à-dire des normes concernant l'efficacité des véhicules automobiles (Corporate Automobile Fuel Efficiency).

Lorsque les sénateurs Buchanan et Sylvain, M^me^ Myers et moi-même étions à Washington, nous en avons beaucoup entendu parler. Nous avons rencontré le représentant du Michigan à une occasion, un M. Dingle, qui est un homme très intéressant. Il est le pendant du sénateur Bird pour qui le charbon est roi et maître; il n'est pas du tout d'accord pour que l'on adopte des mesures concernant les normes relatives aux émissions de gaz des automobiles qui vont faire en sorte qu'il en coûtera plus cher de produire une voiture, que l'industrie sera moins concurrentielle et ainsi de suite.

Lorsque nous étions à Washington, nous avons entendu des exposés sur les objectifs du CAFE, et ainsi de suite. Cette question s'intègre directement à l'étude proposée, en ce sens que nous devons nous assurer que dès que nous remplacerons le parc automobile actuel, les normes qui seront établies pour régir le contrôle des émissions sont absolument cruciales pour l'avenir. Cela s'applique aux usines hydroélectriques et à tout, mais les voitures sont les principales coupables.

L'un des instruments économiques les plus évidents dont nous avons entendu parler est cette taxe imposée aux voitures neuves ou existantes qui consomment beaucoup d'essence. Bien des mesures peuvent être adoptées pour se débarrasser des véhicules inefficaces; non seulement peut-on faire en sorte que l'essence qu'on leur vend soit très chère, mais on peut aussi simplement imposer des prix de vente ou des coûts d'immatriculation très élevés. Une fois de plus, les compétences des pro-

[*Text*]

**Senator Lefebvre:** Perhaps you might have to discuss this matter with the people in the research branch of the Library of Parliament, Mr. Chairman. I would like to know how many people we could call on so that some of these studies and papers can go ahead even while we are working on something else. They may be a few weeks apart, but I know Lynne Myers cannot do them all herself. Are there other people we can ask to work with us on these subjects that we have mentioned this morning? Senator Buchanan's subject could be an important paper on its own. We are all interested in it.

**The Chairman:** In answer to that, the library has made available to us Lynne, who is the senior person. She will be the person who is directly responsible to the committee. In addition to her there is Dan Shaw, who has done work for the committee and who prepared this paper. He is available to us. A new employee of the library, Bill Murray, who has a strong environmental background, is available to us, as well as Peter Berg who is an economist. Dan Shaw is also an economist. If that is not enough, we will get more.

**Senator Lefebvre:** Will one of those people mentioned have as his first priority his work with the Senate committee? Would that be possible?

**The Chairman:** My request to the library is that Lynne give our work priority. She, however, is at the present time committed to a House committee study and will be for awhile.

**Senator Lefebvre:** I understand.

**The Chairman:** Lynne, do you want to comment?

**Ms. Myers:** As you know, there are a number of people in the library. There are about 89 professionals who work in the research branch in everything from government law through to science and technology, and so on. I think if you were to come up with a series of short papers, work on them could be undertaken. I presume you would not want them too long. Something like Senator Buchanan's could probably be handled in 10 pages. I believe most of the statistics you are asking for are available. It would be a matter of itemizing what it is you need and I would undertake to spread it around and find the people to do it.

**Senator Poitras:** Could we get help from certain universities?

**The Chairman:** We might. One of the first things I would like to do, and I will talk to Senator Kelly before I do anything, is sit down with Lynne and whoever else we think it would be appropriate to have there and try to do a rough framing of the study in terms of the likely witnesses we want to seek and just how we would proceed. There are a number of papers,

[*Traduction*]

vinces et du fédéral sont en cause. Néanmoins, il s'agit d'un volet important de l'étude.

**Le sénateur Lefebvre:** Peut-être devriez-vous discuter de cette question avec le personnel du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, monsieur le président. J'aimerais savoir combien de personnes nous pourrions demander pour réaliser ces études et documents pendant que nous travaillons à quelque chose d'autre. Ils pourraient être produits à quelques semaines d'intervalle, mais je sais que M^me^ Myers ne peut pas tout faire elle-même. Y a-t-il d'autres personnes à qui nous pourrions demander de travailler avec nous pour faire ces études dont nous avons parlé ce matin? Le sujet du sénateur Buchanan pourrait constituer un document important en soi. Cela nous intéresse tous.

**Le président:** Pour répondre à cela, la Bibliothèque nous a prêté M^me^ Myers, qui est la principale responsable. C'est elle qui sera directement comptable au Comité. En plus, nous pouvons compter sur M. Dan Shaw, qui a déjà travaillé pour le Comité et qui a préparé ce document. Il peut travailler pour nous. Un nouvel employé de la Bibliothèque, M. Bill Murray, qui a une très bonne formation en matière d'environnement, peut aussi travailler pour nous, de même que M. Peter Berg qui est économiste. M. Shaw est lui aussi économiste. Si ça ne suffit pas, nous allons en trouver d'autres.

**Le sénateur Lefebvre:** Est-ce que l'une de ces personnes que vous venez de nommer pourrait être affectée en priorité aux travaux du Comité du Sénat? Cela serait-il possible?

**Le président:** Ce que j'ai demandé à la Bibliothèque, c'est que M^me^ Myers nous donne la priorité. Cependant, elle est actuellement en train de faire une étude pour un comité de la Chambre et elle va être là pour un petit moment.

**Le sénateur Lefebvre:** Je comprends.

**Le président:** Madame Myers, voulez-vous dire quelque chose?

**Mme Myers:** Comme vous le savez, il y a un certain nombre de personnes à la Bibliothèque. On compte environ 89 spécialistes qui travaillent au Service de recherche, qui sont affectés à des domaines variés, qu'il s'agisse du droit, des affaires gouvernementales, des sciences et de la technologie, et ainsi de suite. Je pense que si vous demandiez que l'on produise une série de courts documents, cela pourrait être fait. Je suppose que vous ne les voudriez pas trop longs. Un sujet comme celui que propose le sénateur Buchanan pourrait probablement être résumé en 10 pages. Je crois que la plupart des statistiques que vous demandez sont disponibles. Il s'agirait de préciser exactement ce dont vous avez besoin et je me chargerais de répartir le travail et de trouver les gens pour le faire.

**Le sénateur Poitras:** Pourrions-nous obtenir de l'aide de certaines universités?

**Le président:** Oui. L'une des premières choses que j'aimerais faire, et je vais en parler avec le sénateur Kelly avant, c'est de m'asseoir avec M^me^ Myers et une personne que nous souhaiterions avoir avec nous, pour essayer de structurer en gros l'étude, voir quels témoins nous aimerions entendre et quelle façon de procéder nous pourrions adopter. Nous disposons d'un certain nombre de documents, et je vous en ai distribué un tout

[*Text*]

one of which I distributed to you earlier, by Environment Canada or Energy, Mines and Resources, I don't know which.

For instance, I am aware that on this narrow part of the issue, economic instruments, the government is at the point of releasing a paper. I have not seen it, obviously, but I am aware of it and I have discussed it with the people who have been responsible for it. They are very anxious, and, as is often the case, frustrated, that it is not moving ahead. They can not get it through the ministerial approval process that they have, because they are busy or something.

**Senator Poitras:** Are they from a government source?

**The Chairman:** They were in Parliament. We would look at it independently from a different perspective. The government has its agenda.

**Senator Poitras:** Are there any universities which have special studies on the environment?

**Ms. Myers:** As you know, senator, it is a subject that everybody is looking at now. In the library we have access to many databases which are on line. We can get access to papers that have already been done. I would suggest that is sort of the first line that we would take. If there is something you come up with specifically that you like, and if we find that someone at a university has done a thesis or paper on it, then that is what we would present to you.

**Senator Poitras:** It is not the same thing to get a paper from someone in a university as it is to having someone from one or two universities working closely with you.

**Ms. Myers:** That is true.

**The Chairman:** That is not excluded. We can do that.

**Senator Lefebvre:** We can do both. We have done it before. As Lynne mentioned, she could get the papers, and I agree that there must be many of them. It is a hot subject, and has been for the last number of years. It will continue to be so.

Once we have that material, if we can second somebody from a university or one of the departments to bring it up to date for our use, then I am sure that could be done, could it not?

**Ms. Myers:** Sure. There are also consulting firms and, if you have a very specific subject you want a paper done on, you can engage them to do just that. That is another possibility.

**Senator Poitras:** I go further than that. If you have someone with varying experiences who has lived in various environments, then that will improve the way of thinking and the result.

**The Chairman:** That is true. That is not precluded. We can hire them, borrow them, take advantage of their expertise.

**Senator Poitras:** It is just a suggestion.

[*Traduction*]

à l'heure, produit par Environnement Canada ou Énergie, Mines et Ressources, je ne sais pas lequel.

Par exemple, je sais que sur ce volet précis de la question, c'est-à-dire les instruments économiques, le gouvernement est sur le point de publier un document. Bien sûr, je n'en ai pas pris connaissance, mais je sais qu'il en est ainsi et j'en ai discuté avec les gens qui en sont responsables. Ils ont bien hâte, et comme c'est souvent le cas, ils sont frustrés de voir que les choses n'avancent pas. Ils ne réussissent pas à le faire approuver par le ministre parce qu'il est occupé.

**Le sénateur Poitras:** La source est-elle du gouvernement?

**Le président:** Du Parlement. Nous examinerions ce document indépendamment et sous un angle différent. Le gouvernement a son programme.

**Le sénateur Poitras:** Y a-t-il des universités qui ont réalisé des études spéciales sur l'environnement?

**Mme Myers:** Comme vous le savez, sénateur, c'est une question que tout le monde étudie actuellement. À la Bibliothèque, nous disposons de nombreuses bases de données informatisées. Nous pouvons avoir accès à des documents qui ont déjà été réalisés. Je pense que ce serait la première chose que nous ferions. Si vous nous faites part de quelque chose que vous aimez particulièrement, et si nous nous rendons compte que quelqu'un dans une université a écrit une thèse ou un document sur le sujet, alors c'est la première chose que nous vous présenterions.

**Le sénateur Poitras:** Ce n'est pas la même chose, trouver un document de quelqu'un dans une université que d'avoir quelqu'un d'une ou deux universités qui travaille en étroite collaboration avec vous.

**Mme Myers:** C'est exact.

**Le président:** Cela n'est pas exclu. Nous pouvons le faire.

**Le sénateur Lefebvre:** Nous pouvons faire les deux. Nous l'avons déjà fait avant. Comme M^me^ Myers l'a signalé, elle pourrait obtenir les documents et je reconnais qu'il doit y en avoir beaucoup. C'est une question d'actualité depuis un certain nombre d'années et il va continuer d'en être ainsi.

Une fois que nous aurions ces documents, si nous pouvions demander à quelqu'un d'une université ou d'un des ministères de les mettre à jour pour nous, alors je suis sûr que nous pourrions le faire, n'est-ce pas?

**Mme Myers:** Certainement. Il y a aussi des firmes de consultants qui peuvent rédiger un document sur un sujet précis. C'est une autre possibilité.

**Le sénateur Poitras:** J'irais plus loin que cela. Si nous trouvons quelqu'un qui a des expériences différentes et qui a vécu dans des environnements différents, cela pourrait améliorer notre façon de penser ainsi que les résultats de notre étude.

**Le président:** C'est exact. Cela n'est pas exclu. Nous pouvons engager les consultants, les «emprunter», et profiter de leur expertise.

**Le sénateur Poitras:** C'est simplement une suggestion.

[*Text*]

**The Chairman:** Any other discussion? I will bring you up to date, Senator Kenny, in a minute, and then I want to ask for a motion.

**Senator Kenny:** I apologize for being late.

**Senator Kelly:** Just following on what Senator Poitras said, I agree that once we take the next stage, where we put some flesh on this thing and set some more specific targets, that would be the time to refine these various suggestions on how to proceed. All of these are great ideas.

**The Chairman:** Okay. I leave this to the committee, but at this point I would like you to consider whether or not you want to pass a motion today. I believe the wording of the motion would pick up on the last sentence of the quote on page 1. It is a quote from our twelfth report in terms of energy efficiency, regulation of emissions and introduction of—we might not be as specific as carbon tax—but policy measures or economic instruments to achieve objectives.

I would like to have some discussion on whether we should move that motion today. My own feeling is we should. If we do, then we can carry on from this meeting and the previous two to do just as you suggest, Senator Kelly, which is to describe the study. The wording of this will be broader than the study. We can then distribute it to the committee, get general approval and then proceed.

I am going to go to Senator Kelly and then Senator Ottenheimer.

**Senator Kelly:** What do you have in mind in terms of timing?

**The Chairman:** That is a good question. I would say probably the first month we are back in the fall.

**Senator Kelly:** I am talking about the reference itself. When would you be requesting the reference?

**The Chairman:** I would like to finalize it, at least at the committee level. I would like to know that the Senate has given us the reference before the end of the year, or certainly early next year.

**Senator Kelly:** I would suggest that we, as quickly as possible, put together the first draft and hopefully the last draft of the description of this initiative. Then the two caucuses should look at it, because in the past we have all had problems, such as, "Why did you think of this?" or "Why did you think of that?" Let's get some wording that we can accept, bring it back and get it into the Senate before the end of year.

**The Chairman:** I will try, with the assistance of Lynne Myers, to have something by Monday next. That would give us an opportunity to see it through the caucuses. We caucus on Tuesday.

[*Traduction*]

**Le président:** Y a-t-il autre chose? Je vous résume ce qui a été dit, dans une minute, sénateur Kenny, après quoi je vais demander que l'on dépose une motion.

**Le sénateur Kenny:** Je m'excuse du retard.

**Le sénateur Kelly:** Simplement pour revenir à ce qu'a dit le sénateur Poitras, je conviens qu'une fois que nous aurons entrepris la prochaine étape, c'est-à-dire bien étoffé notre sujet et établi des objectifs plus spécifiques, il serait alors temps de peaufiner ces diverses suggestions sur notre façon de procéder. Ce sont toutes là d'excellentes idées.

**Le président:** D'accord. J'en laisse le soin au Comité, mais maintenant, j'aimerais que vous vous demandiez si vous voulez adopter ou non une motion aujourd'hui. Je crois que le libellé de la motion reprendrait la dernière phrase de la citation que l'on donne en page 1. Il s'agit d'une citation de notre douzième rapport sur l'efficacité énergétique, la réglementation des émissions de polluants et la mise en place de - peut-être n'irons-nous pas jusqu'à parler d'une taxe sur les hydrocarbures - mais de politiques ou d'instruments économiques permettant d'atteindre les objectifs fixés.

J'aimerais que nous discutions pour savoir si nous devons adopter cette motion aujourd'hui. Je pense que oui. Si tel est le cas, nous pourrions profiter des discussions que nous avons aujourd'hui, et que nous avons eues au cours des deux réunions précédentes, pour faire ce que vous venez tout simplement de proposer, sénateur Kelly, c'est-à-dire décrire l'étude. Le libellé de cette motion sera plus vaste que l'étude même. Nous pouvons alors la distribuer au Comité, la faire approuver et ensuite commencer.

Je vais d'abord laisser la parole au sénateur Kelly, ensuite au sénateur Ottenheimer.

**Le sénateur Kelly:** Qu'avez-vous en tête en ce qui a trait aux délais?

**Le président:** C'est une bonne question. Je dirais probablement le premier mois après la rentrée à l'automne.

**Le sénateur Kelly:** Je parle de l'ordre de renvoi même. Quand le demanderiez-vous?

**Le président:** J'aimerais le faire adopter, à tout le moins au niveau du Comité. J'aimerais être sûr que le Sénat nous accorde l'ordre de renvoi avant la fin de l'année, ou certainement au début de l'année prochaine.

**Le sénateur Kelly:** Je propose que nous rédigions le plus rapidement possible la première ébauche et, je l'espère, la dernière version de la description de notre étude. Ensuite, les deux caucus devraient l'examiner, parce que dans le passé, nous avons tous eu des problèmes, pourquoi avez-vous pensé à ceci, à cela? Essayons de trouver un libellé qui soit acceptable, faites-nous en part et soumettons-le au Sénat avant la fin de l'année.

**Le président:** Je vais essayer, avec l'aide de M^me^ Myers, de rédiger quelque chose pour lundi prochain. Cela nous donnerait la chance de faire examiner le document par les caucus. Le nôtre est mardi.

[*Text*]

**Senator Lefebvre:** I think we could get it through the Senate by next week if we do it the right way.

**Senator Kelly:** I am not in any way suggesting that we are asking our respective caucuses to draft the damn thing, but they should have one chance to comment on it.

**The Chairman:** I think it is very wise, so let us proceed in that way. Senator Ottenheimer?

**Senator Ottenheimer:** In the quotation from the 12th report that the discussion started out on, it states that they had identified two issues: energy and the environment, and energy efficiency. Then they go down to what we have been discussing as a reference, a motion of energy efficiency, regulation of emissions, and whatever else we put there. Does that imply that a choice has been made with respect to those two issues—energy and the environment, energy and efficiency—and that the committee is concentrating on energy and efficiency? Or is the committee endeavouring to meld the two into one?

**The Chairman:** If I could answerthat, one of the most obvious means of addressing environmental concerns is to make more efficient use of energy, particularly energy that involves emissions of greenhouse gases, or pollution of any kind. That is why the words "energy efficiency" appear there so often. When we discussed this at the time of the 12th report and it is coming back to me now we kept saying that this was important.

In terms of the other side of it, they really are not two things. It is one thing. Energy efficiency is an aspect of obtaining a desirable environmental result, and we heard some evidence on that during the course of the hearing that we had, and we take full advantage of that in this report. Does that help you? In other words, energy efficiency, emitting less CO2 from a power plant or a car, because the plant is more efficient, or in the case of an electrical utility, the appliances that it serves are more efficient—that extends right through the piece and has a desirable environmental result.

**Senator Lefebvre:** Absolutely.

**Senator Ottenheimer:** Perhaps it is the wording of the report that is confusing, because they say two issues and they certainly oppose them. I certainly agree on the energy efficiency in terms of environmental policy. It can also, of course, be regarded from a market perspective. The point I am making is that, since the opinion is that this study with respect to energy efficiency is going to be sensitive to environmental concerns, should, in order to preclude confusion such as I had at least up until now, indicate the specific reference for which we will be seeking the approval of the Senate.

**The Chairman:** I hear you and I hope Lynne has heard you. It is not clear to you how they relate to one another, and I have tried to explain the relationship of the two: that energy efficiency, as I recall the discussion and as I see it now, contrib-

[*Traduction*]

**Le sénateur Lefebvre:** Je pense que nous pourrions le soumettre au Sénat la semaine prochaine si nous faisons notre devoir comme il faut.

**Le sénateur Kelly:** Je ne veux absolument pas dire que nous demandons à nos caucus respectifs de rédiger le fameux ordre de renvoi, mais ses membres devraient pouvoir le commenter.

**Le président:** Je pense que c'est très sage, alors allons-y comme ça. Sénateur Ottenheimer?

**Le sénateur Ottenheimer:** Dans la citation tirée du douzième rapport et sur laquelle s'est enclenchée la discussion, on dit qu'on a cerné deux questions, l'énergie et l'environnement, et l'efficacité énergétique. Ensuite, il est question de ce dont nous discutons qui pourrait être inséré dans notre ordre de renvoi, c'est-à-dire une motion sur l'efficacité énergétique, la réglementation des émissions, et ainsi de suite. Cela veut-il dire qu'on a fait un choix en ce qui a trait à ces deux questions, l'énergie et l'environnement, l'énergie et l'efficacité, et que le Comité va se concentrer sur l'énergie et l'efficacité? Ou si le Comité tente de combiner les deux?

**Le président:** Si vous me permettez de répondre, je dirais que l'un des moyens les plus évidents de régler les problèmes environnementaux est de faire un usage plus efficace de l'énergie, particulièrement l'énergie qui implique des émissions de gaz à effet de serre, ou une pollution de quelque nature que ce soit. C'est la raison pour laquelle l'expression «efficacité énergétique» apparaît si souvent. Lorsque nous en avons discuté au moment de la rédaction du douzième rapport, cela me revient, nous n'arrêtions pas de dire que c'était une question importante.

En ce qui a trait à l'autre volet, en réalité, il n'y a qu'une chose, l'efficacité énergétique permet d'obtenir un environnement agréable, nous avons entendu des témoignages à cet effet lors de nos audiences et nous exploitons cet aspect en tous points dans le rapport. Cela vous aide-t-il? Autrement dit, l'efficacité énergétique, le fait qu'une usine ou une automobile émette moins de CO2, parce que l'usine est plus efficace, ou dans le cas d'une société électrique, parce que les appareils qu'elle fait fonctionner sont plus efficaces, cela va droit au but et l'environnement est plus sain.

**Le sénateur Lefebvre:** Absolument.

**Le sénateur Ottenheimer:** Peut-être est-ce le texte du rapport qui est mêlant, parce qu'on parle de deux questions que l'on met certainement en opposition. Je suis tout à fait d'accord en ce qui a trait à l'efficacité énergétique dans une politique sur l'environnement. Bien sûr, on peut examiner la question aussi du point de vue des marchés. Ce que je veux dire ici, c'est que puisque les gens pensent que cette étude sur l'efficacité énergétique va permettre de nous sensibiliser aux questions environnementales, nous devrions, afin d'éviter la confusion que moi j'ai eue, au moins jusqu'à maintenant, nous devrions préciser l'ordre de renvoi que nous demandons au Sénat d'approuver.

**Le président:** Je prends note de ce que vous dites, et j'espère que M^me^ Myers fait la même chose. Ce n'est pas clair pour vous comment les deux sujets s'entrecoupent, et j'ai essayé d'expliquer les liens entre les deux, à savoir que l'efficacité

[*Text*]

utes to a better environment. We will try to clarify that in moving the reference that we will request and circulate on Monday.

**Senator Ottenheimer:** It is not anything that you or anyone else has said. I am suggesting that we make it explicit that our preoccupation is sensitive to the environment.

**The Chairman:** Senator Kenny, do you want to add anything?

**Senator Kenny:** No, sir, I in came late and I will go with whatever you decide.

**The Chairman:** I will explain later then. I should take full advantage of that.

**Senator Kelly:** It may never happen again.

**Senator Lefebvre:** It is on the record.

**The Chairman:** I will sit down with Lynne and Mr. Onu and we will have some suggested reference and some comment on it. We appreciate, in the time frame, it may not be complete, but we will have some comment on how the study might proceed and how long it might take.

**Senator Kelly:** Is your thought that, if we have any suggestion, we should get back to Lynne or get back to someone with it?

**The Chairman:** It could be definitely discussed at the next meeting time, which is a week from now.

**Senator Kelly:** But we should get this in shape so we can discuss it at caucuses and get it ready for Wednesday afternoon.

**Senator Lefebvre:** But this committee would have to meet before our caucuses on Tuesday to see if we agree.

**The Chairman:** No, we would bring it to our caucus, for instance, on Tuesday next.

**Senator Lefebvre:** Yes, but before we go to caucus, if this committee, Mr. Chairman, could agree to the wording, each one of us would take it to our individual caucuses. But would we have to meet before the caucus on Tuesday at noon to finalize it?

**Senator Kenny:** Couldn't people just phone?

**Senator Lefebvre:** You could distribute the wording and tell us to phone you.

**The Chairman:** I can distribute something and have a "no objection" from you before the caucus.

**Senator Lefebvre:** Sure, that is fine.

**Senator Kelly:** That is fine.

**The Chairman:** Those of us on the opposition side would put it on the agenda and bring it forward to next Tuesday, and for the government side, to next Wednesday? When do you meet?

[*Traduction*]

énergétique, d'après les discussions dont je me souviens et celles que j'entends maintenant, contribue à un meilleur environnement. Nous allons essayer de clarifier cela dans l'ordre de renvoi que nous allons demander et que nous distribuerons lundi.

**Le sénateur Ottenheimer:** Cela n'a rien à voir avec ce que vous avez dit ou quelqu'un d'autre. Je propose simplement que nous précisions clairement que notre préoccupation va à l'environnement.

**Le président:** Sénateur Kenny, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Le sénateur Kenny:** Non, monsieur, je suis arrivé en retard et je vais me soumettre à tout ce que vous décidez.

**Le président:** Je vais vous expliquer plus tard alors. Je vais en profiter.

**Le sénateur Kelly:** Cela ne se reproduira peut-être jamais.

**Le sénateur Lefebvre:** Vos propos sont officiels.

**Le président:** Je vais rencontrer M^me^ Myers et M. Onu et nous allons rédiger un certain ordre de renvoi dont nous allons discuter. Nous reconnaissons que dans le délai qui nous est donné, l'ordre de renvoi ne sera peut-être pas complet, mais nous allons avoir certains commentaires sur la façon dont l'étude pourrait être réalisée et combien de temps elle pourrait prendre.

**Le sénateur Kelly:** Croyez-vous que si nous avons des suggestions, nous devrions de nouveau soumettre l'ordre de renvoi à M^me^ Myers ou à quelqu'un d'autre?

**Le président:** Nous pourrions certainement en discuter à la prochaine réunion qui sera dans une semaine.

**Le sénateur Kelly:** Mais nous devrions rédiger l'ordre de renvoi pour pouvoir en discuter dans nos caucus et être prêts pour la séance de mercredi après-midi.

**Le sénateur Lefebvre:** Mais notre Comité devrait siéger avant nos caucus de mardi pour voir si nous sommes d'accord.

**Le président:** Non, nous allons soumettre l'ordre de renvoi à notre caucus, par exemple mardi prochain.

**Le sénateur Lefebvre:** Oui, mais avant de le présenter au caucus, si le Comité, monsieur le président, pouvait s'entendre sur le libellé, chacun de nous le soumettrait à son caucus. Pour cela, nous devrions nous rencontrer avant le caucus de mardi à midi pour y mettre un point final?

**Le sénateur Kenny:** Les gens ne pourraient-ils tout simplement pas téléphoner?

**Le sénateur Lefebvre:** Vous pourriez remettre l'ordre de renvoi et nous le dire au téléphone.

**Le président:** Je peux le distribuer et m'assurer que personne ne s'y opposera avant le caucus.

**Le sénateur Lefebvre:** Certainement, c'est parfait.

**Le sénateur Kelly:** Je suis d'accord.

**Le président:** Ceux qui sont de l'opposition l'inscriraient à l'ordre du jour et le présenteraient mardi prochain et, ceux du gouvernement, mercredi prochain? Quand nous rencontrons-nous?

[*Text*]

**Senator Kelly:** 9 o'clock in the morning, Wednesday.

**The Chairman:** And as for the "no objection", if it fits, then we can meet a week from today and finalize the resolution. It can be put to the Senate and we will request a reference back. Then we are on our way. We will do all the things that have to be done, budgeting and so on.

**Senator Lefebvre:** Sounds good.

**The Chairman:** And we will be ready to do the work early in the next year. Is there anything else?

**Senator Poitras:** We have voted a budget?

**The Chairman:** Yes, we did.

**Senator Poitras:** Has it been accepted?

**The Chairman:** With some modification downward, but basically the budget is in place as we want it.

**Senator Poitras:** Will we receive a copy of the new budget?

**The Chairman:** The only change, as Senator Kelly was going to say—he is on the subcommittee approving it as well—is, instead of four representatives the committee had budgeted to send, only two representatives can go to the four conferences that are mentioned.

**Senator Kenny:** What happened was Senator Kelly assured us he was not going to any of them and it could be reduced accordingly.

**Senator Poitras:** It will change one item, so we will have a correction supplied?

**The Chairman:** I will ask the clerk to distribute them.

**Senator Lefebvre:** I think one of the comments at the committee was that, if one conference does not attract any attention, then four can go to some other, as long as we are within the budget.

**The Chairman:** And that has already happened. Thank you.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, December 11, 1991

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 12:30 p.m. to consider future business of the committee.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I will call the meeting to order. The only item of business before us is one to do with a decision on a special study. At the last meeting, one of, I believe, three meetings we have held on this subject, a form of suggested resolution to be put to the Senate was circulated along with a short paper to describe what it is that a special study might achieve.

The only other thing I wish to put on the agenda is that we should try to strike a steering committee of the committee. I look to Senator Kelly on that account. It could be a large steering committee or a small steering committee, but I would suggest it is probably appropriate for the time being to have a

[*Traduction*]

**Le sénateur Kelly:** À 9 heures, mercredi matin.

**Le président:** Et si personne ne s'y oppose, alors nous pouvons nous rencontrer dans une semaine et finaliser la résolution qui peut être présentée au Sénat à qui nous demanderons un ordre de renvoi. Ensuite, nous commençons. Nous ferons tout ce qui a à faire, le budget, et ainsi de suite.

**Le sénateur Lefebvre:** C'est parfait.

**Le président:** Et nous serons prêts à commencer nos travaux au début de l'année prochaine. Y a-t-il autre chose?

**Le sénateur Poitras:** Nous avons voté un budget?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Poitras:** A-t-il été accepté?

**Le président:** Avec quelques modifications à la baisse, mais dans l'ensemble, le budget que nous avons présenté a été adopté.

**Le sénateur Poitras:** Allons-nous en recevoir un exemplaire?

**Le président:** La seule modification, comme allait le dire le sénateur Kelly, car il fait partie du sous-comité qui l'approuve, est que, au lieu de quatre représentants du Comité aux quatre conférences qui sont mentionnées, seulement deux sont autorisés à y aller.

**Le sénateur Kenny:** Ce qui s'est passé, c'est que le sénateur Kelly nous a assurés qu'il n'assisterait à aucune des conférences et le nombre de représentants a pu être diminué en conséquence.

**Le sénateur Poitras:** Cela va changer un poste, est-ce qu'il y aura une correction?

**Le président:** Je vais demander au greffier de les distribuer.

**Le sénateur Lefebvre:** Ce que l'on a dit au Comité, c'est que si une conférence n'attire personne, alors quatre représentants peuvent aller à une autre, dans la mesure où nous respectons le budget.

**Le président:** Cela s'est déjà produit. Merci.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 11 décembre 1991

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit ce jour à 12 h 30, pour étudier les travaux futurs du Comité.

**Le sénateur Dan Hays** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** La séance est ouverte. Le seul point à l'ordre du jour est une décision concernant une étude spéciale. Lors de notre dernière rencontre, une des trois—si je ne m'abuse—que nous avons eue à ce sujet, on nous a soumis une sorte de proposition de résolution à mettre aux voies au Sénat, ainsi qu'un court document décrivant ce que permettrait de réaliser une telle étude spéciale.

L'autre point que je désire ajouter à l'ordre du jour porte sur la formation d'un comité directeur pour ce Comité. C'est pour cela que je regarde le sénateur Kelly. Il pourrait s'agir d'un comité important ou restreint, mais, pour l'instant, je pense qu'il conviendrait que nous nous limitions à trois personnes,

[*Text*]

three-person steering committee made up of the chairman, the deputy chairman, and one member from the government side. It can be expanded, but it seems to me that would be sufficient for the time being.

**Senator Kelly:** Do you want to deal with that now?

**The Chairman:** Sure.

**Senator Kelly:** I would like to suggest to the committee that Senator Roblin be asked to be a member of the steering committee.

**The Chairman:** I will take that as a motion. It is moved that the steering committee be comprised of the chairman, deputy chairman, and one other member of the committee whose name is Senator Roblin. Is it agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. On either Monday or Tuesday, you had on your desks a suggested resolution and a background paper. I might also say that I have had an opportunity to discuss this briefly with Senator Carney, and she, as you will recall, had circulated a letter to the committee with respect to a parks study. I do not want to suggest that we should not discuss that. I think we should. However, I would invite comment on what we have circulated to see whether we can reach agreement on a resolution with respect to a special study. I open it up for discussion.

**Senator Spivak:** I have a question. Is this, in essence, very close to the proposal that you had made before the committee?

**The Chairman:** It is. It is quite narrow in its focus. It is narrower than the focus of the study suggested by you.

**Senator Spivak:** I understand. But let me just say why I ask. The proposal is quite clear, at least if this is the title. "Proposed Committee Study on Policy Instruments" is quite clear, but then you get down to the summary: "desiring to bring to the attention of policy makers a broad range of opinions, and the policy alternatives available to government in assisting its efforts to achieve its environmental objectives." I take it that is not what you mean. You mean a rather narrow study?

**The Chairman:** I do, but inevitably you are drawn into some other aspects than the narrow idea of how it is you deal with the problem. For instance, the concept of assimilative capacity is something that one has to understand. The atmosphere presumably has the capacity to assimilate a certain volume of materials and it disburses or disappears, and no known harm arises from that. However, in the case of CFCs, it is felt, scientifically, that that assimilative capacity has been exceeded and there is a certain consequence of that and it is bad. So we must have some means of reducing the amount of that substance.

It also has a better land analogy. At a certain point, sewage can flow into a river system and the organisms in the system will make the materials that go into the river turn into whatever it is that is in the river. But at a certain point you exceed

[*Traduction*]

soit un président, un vice-président et un membre du côté gouvernemental. On pourrait, certes, l'augmenter par la suite, mais cela me semble suffisant pour l'instant.

**Le sénateur Kelly:** Voulez-vous que nous réglions ce point maintenant?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Kelly:** Je recommande que l'on demande au sénateur Roblin de faire partie du comité directeur.

**Le président:** Je vais en faire une motion. Il est proposé que le comité directeur soit formé d'un président, d'un vice-président et d'un autre membre du Comité qui sera le sénateur Roblin. Est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci. Lundi ou mardi dernier, on vous a remis une proposition de résolution et un document d'information. Je dois vous dire que j'ai eu l'occasion d'en discuter brièvement avec le sénateur Carney; comme vous vous en souviendrez, c'est elle qui nous a fait remettre une lettre réclamant la tenue d'une étude sur les parcs. Loin de moi l'idée de suggérer que nous ne devrions pas en discuter, mais j'aimerais d'abord avoir vos réactions sur ce qu'on nous a remis pour voir si nous pouvons nous entendre sur une résolution concernant une étude spéciale. La discussion est ouverte.

**Le sénateur Spivak:** J'ai une question. Est-ce que, dans le fond, cette recommandation n'est pas très proche de la proposition que vous aviez antérieurement formulée au Comité?

**Le président:** Oui. Elle a une portée assez étroite, beaucoup plus que l'étude que vous avez recommandée.

**Le sénateur Spivak:** Je comprends. Je vais vous dire pourquoi j'ai posé cette question. La proposition est très claire, du moins en ce qui concerne le titre: «Proposition d'étude en Comité sur les instruments politiques», mais je ne pense pas que le résumé illustre ce que vous entendez par étude de portée étroite: «nous avons pour objectif de porter à l'attention des décisionnaires un maximum d'avis sur les politiques de remplacement que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de l'environnement»?

**Le président:** Si, mais il est inévitable qu'on déborde de la définition d'étude de portée limitée dans la façon dont on appréhende le problème. Ainsi, il faut bien comprendre la notion de pouvoir d'auto-épuration. On peut penser que l'atmosphère a la capacité d'absorber un certain volume de matières qu'il disperse ou fait disparaître, sans que ce processus n'occasionne de problèmes connus. Toutefois, dans le cas des CFC, les scientifiques sont portés à croire que l'atmosphère n'a pas un pouvoir d'auto-épuration suffisant, ce qui se solde par des effets néfastes. Nous devons donc trouver des moyens de réduire le volume de ces substances.

On peut encore mieux illustrer la question en parlant de ce qui se passe sur terre. Les égouts se déversent dans les rivières qui font partie des réseaux hydrographiques. Les micro-organismes présents dans les cours d'eau transforment les matières

[*Text*]

that, and then you have a problem, and it is a horrible problem.

In the oceans, I gather we now have—and this is another good example of it—dead spaces where the water has no oxygen in it, so that fish or organisms entering into the area end up popping to the surface, dead. I think we will hear about that in the course of this study, because it is the driving mechanism, it is the reason we are doing it.

The study takes the position that we assume the problem exists. There may be a scientific argument about whether or not it does, but we are at the point, as countries, that we have accepted it as a problem. We may even be wrong. I don't think so, but many do. So we are going to do something about it. What is the best way to do something about it?

**Senator Spivak:** No, it is not a critical comment. I just wondered about the range. So you are not just talking about trading stuff, but about policy instruments in a broad sense. Okay, I understand what are you getting at.

**Senator Carney:** I mentioned to you that this is an extremely interesting concept. Were you aware of the fact that the Alberta Government has done very much of the same thing. I told you that this report was coming. It landed on my desk yesterday. I had asked my secretary to xerox the index for you, but I guess she just could not get it done in time.

If you look at the index of what it contains, you will see that they discuss emissions, they discuss what Canada is doing, they discuss what the alternatives are. This is a report for the Alberta Government, of course. It was about 18 months in the making. It discusses all the new challenges and the recommended strategy, and it deals with the economic instruments that I know you are very interested in. It outlines taxes and fees, subsidies, incentives, tradeable permits, scientific research.

You may find it useful to look at this report and then adapt your terms of reference so that we would not be viewed as duplicating this work but as adding to it.

**The Chairman:** Most definitely. I have not seen that report. I was aware of its existence and that it was to be released. I have read many of the preliminary reports that have led up to that. I am also aware of the fact that the Government of Canada has the same report about to be released. Our committee could do a lot of good by giving people an opportunity to comment on the subject in a public forum. We can do a lot of good by analyzing it and coming up with a report that would advance it.

There can be a problem with looking at it as a provincial issue. Alberta is very sensitive to it, and as an Albertan I am very sensitive to it, because of our dependence on economic activity that flows from the energy sector, gas processing, and so on, which makes us in Alberta the largest $CO_2$ emitters, on

[*Traduction*]

en suspension mais, à un certain niveau, on excède la capacité d'auto-épuration et l'on fait face à un terrible problème.

C'est ainsi que l'on retrouve désormais dans les océans—et c'est un excellent exemple de ce genre de problème—des espaces morts où l'eau n'est plus du tout oxygénée et où les poissons ou les organismes qui s'y trouvent meurent. D'ailleurs, je pense que nous entendrons parler de ce genre de réalité au cours de cette étude, parce que c'est précisément pour cette raison que nous voulons l'effectuer.

Nous partirons du principe voulant que le problème existe. Les avis scientifiques peuvent diverger, mais au Canada, nous partons du principe que le problème existe, même s'il doit s'avérer que nous avons tort. Je ne le pense pas, mais beaucoup le croient. Nous allons faire quelque chose à ce sujet. Mais alors quelle est la meilleure façon de procéder?

**Le sénateur Spivak:** Ce n'était pas une critique que je formulais, je me demandais simplement jusqu'où nous allions aller. Vous n'envisagez pas de vous limiter à la question des échanges, mais de penser à des instruments de politique, dans le sens large du terme. Parfait, je vois exactement où vous voulez en venir.

**Le sénateur Carney:** Je vous ai dit que c'était un concept extrêmement intéressant. Saviez-vous que le gouvernement de l'Alberta a effectué exactement la même chose que nous? Je vous avais dit que son rapport serait bientôt disponible, eh bien, je l'ai trouvé sur mon bureau hier. J'avais demandé à ma secrétaire de vous en photocopier la table des matières, mais je crains qu'elle n'ait pas eu le temps de le faire.

Dans cette table des matières, il est question d'émissions, de l'action du Canada dans le domaine et des solutions de remplacement. Je veux bien sûr parler du rapport du gouvernement de l'Alberta. Il aura fallu environ 18 mois pour produire ce rapport: on y parle des défis de l'heure, on y recommande des stratégies et on y analyse les instruments économiques qui, je le sais, vous intéressent beaucoup. Il y est question de taxes et de redevances, de subventions, de stimulants, de permis négociables et de recherche scientifique.

Vous estimerez peut-être utile d'étudier ce rapport et de vous en inspirer pour arrêter votre mandat de sorte qu'on ne croit pas que nous reproduisons ce travail, mais plutôt que nous le complétons.

**Le président:** Tout à fait. Je n'ai pas lu ce rapport, mais je connaissais son existence et je savais qu'il venait d'être publié. J'ai pris connaissance de la plupart des rapports préliminaires qui l'ont précédé. Je sais également que le gouvernement du Canada est sur le point de publier un rapport semblable . . . et c'est une des principales raisons pour laquelle, selon moi, ce comité pourrait faire beaucoup en donnant aux gens la possibilité de nous faire part de leurs commentaires dans le cadre d'une tribune publique. Nous pouvons faire beaucoup en analysant la question et en produisant nous-mêmes un rapport qui favoriserait la connaissance du sujet.

Il peut être délicat d'analyser la question d'un point de vue provincial. Je sais, par exemple, qu'elle est délicate pour les Albertains, dont je suis, à cause de notre dépendance des activités économiques liées au secteur énergétique, au traitement du gaz et au reste, et qui font que l'Alberta est la première

[*Text*]

a per capita basis, in the world. So we are very anxious that the issue be fully aired and that whatever we end up doing as a country will not destroy our base of economic activity. It is one of the concerns that has motivated me to take this interest in this issue and to try to push it ahead.

In any event, it is not an Alberta issue. It is not even a Canadian issue. It is an international issue. That is the other aspect of it that needs to be brought forward. I think this committee could do a lot of good by bringing it forward. I do not see us going all over the world. I do not see us having to leave Ottawa. But we could bring to the committee a lot of good evidence that would elaborate on the problem and ensure that we have the full spectrum of opinion set out somewhere before actual policy decisions are made as to whether we go into tradeable emissions or whether we go into a tax system that encourages incentives, or whether we have command-and-control means of ensuring that we maintain the standards we wish to have as a country.

**Senator Carney:** The point I am making, though, is that this report, as you know, is a report for Alberta but it is not confined to the Alberta situation. It takes Canadian data and international data where it is available.

My central point is that the terms of reference of this study should be written after this report and the Government of Canada's report is brought down. I am not comfortable with the way this is written, as Senator Spivak mentioned. The summary, "It is our aim to bring to the attention of policy makers a broad range of opinions on the policy alternatives available to government in assisting its effort to achieve its environmental objectives." That is already being done by this report. I am assuming it will also be done in the Government of Canada report, the presentation of a broad range of opinions.

You may want to change your recommendation to add "to make recommendations as to the most effective measures to fit the Canadian experience". What you say here that we are are doing has in fact been done elsewhere, so I think you need to add to your summary in terms of the terms of reference.

**The Chairman:** Are you talking about the suggested motion or the summary document saying what the study would try to do? In any event, there is no intention to duplicate that work. The intention would be to go from the base that is already in place. There will be an Alberta report as well as, I believe, work done by other provinces in addition to Canada. There is no intention to duplicate any of that and I believe we will find that they will have different recommendations. Although they are not public yet, we will find there are different suggestions as to which approaches should be taken. The key element here is to air the issue and give the various people who are going to be affected by this, who are principally environmental groups, and also the industry people who are responsible for the emissions, an opportunity to come before the committee and say

[*Traduction*]

entité au monde émettrice de $CO_2$, par habitant. Nous tenons donc beaucoup à ce que cette question soit pleinement débattue et à ce que le résultat auquel nous parviendrons, en tant que pays, ne détruise pas les fondations de notre activité économique. Il s'agit d'ailleurs là d'une des préoccupations qui m'a incité à me pencher sur cette question et à essayer de pousser ce dossier.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit nullement d'un dossier qui concerne seulement l'Alberta, pas plus que le Canada. C'est une question internationale. Voilà d'ailleurs l'autre volet qu'il convient de mettre en exergue. Je pense que ce Comité ferait beaucoup en procédant de la sorte. Je n'imagine pas que nous allons parcourir le monde, même pas que nous devrons quitter Ottawa. Mais nous pourrions inviter plusieurs témoins à nous parler en détail de cet aspect de la question afin que nous soyons certains d'avoir raisonnablement couvert toute la gamme des opinions possibles avant que l'on ne décide des politiques à adopter en matière d'émissions échangeables, de système fiscal axé sur les stimulants ou de moyens de contrôle devant nous assurer que nous respectons les normes qui nous intéressent en tant que pays.

**Le sénateur Carney:** Ce que je voulais dire, cependant, c'est que ce rapport de l'Alberta ne se limite pas à la situation de cette province. Il reprend les données canadiennes et internationales disponibles.

Ce que je veux dire, c'est que le mandat de notre étude devrait être rédigé en fonction de ce rapport et de celui que le gouvernement du Canada est en train de produire. Comme le sénateur Spivak l'a mentionné, je ne suis pas à l'aise avec la façon dont ce mandat est actuellement rédigé, surtout pour ce qui est du résumé: «nous avons pour objectif de porter à l'attention des décisionnaires un maximum d'avis sur les politiques de remplacement que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de l'environnement». C'est ce que fait déjà ce rapport. Et je suppose que ce sera la même chose dans le cas du rapport du gouvernement du Canada, autrement dit, il sera question de présenter tout un éventail d'opinions sur la question.

Peut-être voudrez-vous ajouter: «en vue de faire des recommandations quant aux mesures les plus efficaces à adopter en fonction de l'expérience canadienne». Ce qui est dit ici a déjà été fait ailleurs et j'estime donc qu'il faut étayer le résumé du mandat.

**Le président:** Parlez-vous de la proposition de motion ou du résumé qui précise à quoi devrait servir l'étude? Quoi qu'il en soit, nous n'avons pas l'intention de dupliquer le travail déjà effectué, mais plutôt de nous en servir de base pour aller plus loin. Outre le rapport de l'Alberta et celui du gouvernement du Canada, je crois savoir que d'autres provinces produiront des études. Nous n'avons absolument pas l'intention de reproduire l'un ou l'autre de ces rapports et je ne doute pas que nous constaterons qu'ils renferment des recommandations différentes. Même s'ils n'ont pas encore été rendus publics, nous pourrons constaté qu'ils renferment différentes suggestions quant aux approches à retenir. Ce qu'il importe ici, c'est de débattre publiquement la question et de donner à tous ceux qui seront visés par la politique gouvernementale—principalement les

[*Text*]

what they agree and disagree with. In the end, we will have to use our best judgment as to what we should put in the report, saying this is a good idea or that is a bad idea. I am oversimplifying, but I think that is where we could make a really important contribution in this area at an early stage of its evolution.

**Senator Carney:** I am in your hands. Since this summary statement is too restrictive, what is it you are asking to us approve?

**The Chairman:** I would ask the committee to approve the following motion:

> That the Standing Senate Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources be authorized to undertake a study of the policy options available to government to achieve its objectives in containing emissions associated with energy production and use in Canada. Among these options are regulation; the use of economic instruments such as emission charges and taxes, subsidies and tradeable emissions permits; measures to enhance energy efficiency and conversation; and the promotion of energy alternatives.

It is general. Are you through for now Senator Carney?

**Senator Carney:** I propose this could be amended to add that second step.

**The Chairman:** Would you give me that second step again?

**Senator Carney:** As I said, what you are saying here is in fact duplicating work done, so I would ask that it be amended in a way that indicates that it is a broader study than a study of policy options. It should use the words "and to make recommendations on suitable mechanisms for Canadians," something that indicates you are going to go a step further.

**The Chairman:** I will come back to that. I understand you now.

**Senator Roblin:** I think Senator Carney is trying to zero in on the words in this order of reference. My approach is that this should be a very broad wording indeed because at this stage we really do not know exactly where we want to go. We have all these other studies on the table. We have the policies of the federal government that we want to look at. Alternative energy initiatives was just announced, and alternative transportation energy initiatives are all part of this mix. I do not want to see a term of reference which is too definite as to what particular roads we will follow because I suggest that at the present time it is still a matter for debate in committee. We want to get a report that gives the committee broad authority to study these things and then we shall, at our discretion afterward, decide where we are going to zero in because we obvi-

[*Traduction*]

groupes d'écologistes et les nombreuses industries responsables des émissions—l'occasion de venir nous faire part de leurs opinions et de nous dire s'ils sont d'accord ou pas avec ce qui est proposé; par la suite, nous devrons exercer notre jugement au mieux pour décider des suggestions que nous devrons finalement incorporer au rapport après avoir fait le tri entre les bonnes et les mauvaises idées. Je simplifie à l'extrême, mais je pense que nous pourrions apporter une contribution très importante dans tout ce dossier, et à un stade très précoce.

**Le sénateur Carney:** Je m'en remets à vous, et puisque le résumé est trop restrictif, que voulez-vous que nous approuvions?

**Le président:** Je demande au Comité d'approuver la motion suivante:

> Que le Comité permanent du Sénat, de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles soit autorisé à entreprendre une étude des options politiques que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de la limitation des émissions associées à la production et à l'utilisation de l'énergie au Canada. Parmi ces options, figurent des règlements, la mise en oeuvre d'instruments économiques comme les redevances et les taxes sur les émissions, les subventions et les permis d'émissions négociables, des mesures destinées à améliorer l'efficacité et la conservation énergétiques et d'autres à promouvoir les énergies de remplacement.

Voilà qui est général. Cela vous va-t-il, maintenant, sénateur Carney?

**Le sénateur Carney:** Je propose qu'on le modifie en faisant état d'une étape supplémentaire.

**Le président:** Pourriez-vous me rappeler de quoi il s'agit?

**Le sénateur Carney:** Comme je vous disais, ce mandat se trouve à reproduire le travail effectué par ailleurs, si bien que je demande qu'on le modifie de façon à indiquer que l'on veut faire plus qu'une simple étude des options politiques. Nous pourrions, par exemple, ajouter: «en vue de faire des recommandations quant aux mécanismes appropriés pour les Canadiens», ou quelque chose du genre indiquant que l'on franchit une étape de plus.

**Le président:** Je reviendrai là-dessus. Je vous comprends à présent.

**Le sénateur Roblin:** Je pense que le sénateur Carney essaie de préciser cet ordre de renvoi. Quant à moi, j'estime que nous devrions en rester à un libellé assez large parce que, à l'heure actuelle, nous ne savons pas exactement où nous nous en allons. il y a toutes ces autres études. Il y a les politiques du gouvernement fédéral sur lesquelles nous voulons également nous pencher. Et les initiatives en matière d'énergies de remplacement qui viennent juste d'être annoncées, ainsi que les initiatives en matière d'énergie de remplacement dans le domaine du transport font également partie de tout cela. Je ne voudrais pas être limité par un mandat trop restrictif parce que, selon moi, nous devrions encore en débattre en comité. Nous voulons un mandat qui donne au Comité le pouvoir d'étudier tous ces aspects et, par la suite et à sa propre discrétion, de décider des aspects particuliers sur lesquels nous nous

[*Text*]

ously cannot do it all. It is an enormous field and we should pick out those particular subjects that are of interest to us.

I believe that the study should be described as one that deals with energy efficiency and the environment. I want to see both those in there because the two hang together very well. The present wording does not give me the impression that the environment is as important as I think it is. It seems to me we should have a very brief order of reference zeroing in on energy efficiency and the environment with instructions to report by a certain date, then after we get that we can sit down and hammer out just exactly what particular aspects of this matter we want to look at in order to avoid duplication, recognize what other folk are doing, and see what we need do to add to it.

**Senator Spivak:** I agree with the previous speakers. I particularly agree that we ought to recommend something in terms of what the government is doing. There have been all kinds of reports and there does not seem to have been much adherence to any of the recommendations in the reports. The first world meeting on global warming suggested a reduction by 25 per cent, I think, by the year 2000 and something. At any rate, I think we need to retain "promotion of energy alternatives" and "the use of economic instruments such as emission charges and taxes, subsidies and tradeable emissions permits; measures to enhance energy efficiency and conversation". The word "environment" is already assumed but if we add that word I think it would strengthen it.

But the key thing is to add what the recommendations might be. In other words, this might be a study which is looking not at primary sources but at what the available research has been as well as hearing from expert witnesses, and then looking through that to see what is suitable for Canada at this point in time, having in view the targets that have already been agreed to and the targets that have been suggested, for example, by leading proponents looking at the policy of governments all around the world to slow global warming.

**Senator Roblin:** We cannot put all that in the resolution, can we?

**Senator Spivak:** No, I am just suggesting that you cannot leave out what is here because that is focusing it more rather than making it broader. If you make it much broader you are not going to focus on these issues.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I agree with both points of view except that Duff's recommendation and Senator Spivak's points are points to be remembered as we proceed into the study where greater and greater focus will take place. Is it necessary at this stage to go beyond the kind of resolution Senator Roblin suggested? It seems to me it does not rule out any of the things we want to see happen. What happens is going to continue to be within the control of this committee. In addition to what Senator Spivak suggested there are a host of

[*Traduction*]

pencherons parce que, de toute évidence, nous ne pourrons pas tout faire. Il s'agit d'un domaine très vaste et nous devrons choisir les sujets qui nous intéressent plus particulièrement.

Selon moi, on pourrait dire de cette étude qu'elle traite d'efficacité énergétique et d'environnement. Je tiens à voir ces deux aspects, côte à côte, parce qu'ils vont très bien ensemble. Le libellé actuel ne me donne pas l'impression que l'environnement est aussi important que j'aime à le penser. Donc, j'estime que l'ordre de renvoi devrait être très bref et se concentrer plus particulièrement sur l'efficacité énergétique et sur l'environnement et préciser, en substance, qu'un rapport devra être déposé avant une certaine date, après quoi nous pourrons nous asseoir et nous entendre sur les aspects particuliers sur lesquels nous voulons nous pencher afin d'éviter les dédoublements par rapport à ce que les autres auront fait et pour voir également ce que nous pouvons ajouter.

**Le sénateur Spivak:** Je suis d'accord avec les derniers intervenants. Je suis particulièrement d'accord avec le fait que nous devrions faire état d'une recommandation relative à ce que fait le gouvernement. Il y a déjà eu toutes sortes de rapports et il ne semble pas qu'on ait beaucoup respecté les recommandations dont ils faisaient état. Si je me souviens bien, lors de la première conférence internationale sur le réchauffement planétaire, on a recommandé une réduction de 25 p. 100 des émissions avant l'an 2000. Mais quoi qu'il en soit, je pense qu'il est important de conserver les mentions «promotion des énergies de remplacement» et «mise en oeuvre d'instruments économiques comme les redevances et les taxes sur les émissions, les subventions et les permis d'émissions négociables, des mesures destinées à améliorer l'efficacité et la conservation énergétiques». Le mot «environnement» est sous-entendu, mais si nous l'ajoutons, nous renforcerons d'autant l'idée.

Le plus important, c'est de préciser ce à quoi devront ressembler les recommandations. Autrement dit, cette étude n'aurait pas pour objet d'analyser les sources primaires, mais plutôt de se pencher sur les recherches disponibles et d'entendre des témoins experts, et de faire la synthèse du tout pour voir ce qui convient pour le Canada, à l'heure actuelle, compte tenu des objectifs déjà convenus et des objectifs recommandés, par exemple, en invitant les promoteurs à analyser la politique adoptée par les autres gouvernements en vue de ralentir le processus de réchauffement planétaire.

**Le sénateur Roblin:** Nous ne pouvons pas mettre tout ça dans la résolution, n'est-ce-pas?

**Le sénateur Spivak:** Non, ce que je dis, c'est qu'on ne peut pas se passer de ce qui est déjà là, parce que cela nous amène à cibler notre action. Si le mandat est plus ouvert, nous ne nous concentrerons pas sur toutes ces questions.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je suis d'accord avec les deux points de vue exprimés, si ce n'est que nous devrons nous rappeler la recommandation de Buff et le point de vue du sénateur Spivak quand nous nous enfoncerons dans notre étude et que nous nous concentrerons de plus en plus sur certains aspects. Pour l'instant, est-il nécessaire d'aller au-delà du genre de résolution proposée par le sénateur Roblin? Il me semble que celle-ci n'exclut absolument pas la possibilité pour nous de rester maîtres du jeu. Nous pourrons continuer à déci-

[*Text*]

other things we could build into this initial resolution but I wonder if we have to do that at this time.

**Senator Carney:** This order of reference will become a public document and therefore it has to reflect—

**The Chairman:** Yes. This is a public meeting, by the way. Everything we say here is available to the public.

**Senator Carney:** I think that the order of reference of the the Standing Committee on Energy and the Environment has to reflect an interest in the environment. So I do not think we need to add a lot to it. I would just suggest we make two additions. Instead of saying that it "be authorized to undertake a study of policy options available to government to achieve its objectives in containing emmissions associated with energy production and use in Canada", why can we not add "in an environmentally sensitive manner"? Can we not add something that would have the parameters of environment in it?

Second, instead of just saying we are going to study the policy options available, because they in fact have been recently done, we could add the words, "and would make recommendations as to appropriate instruments for Canada". Otherwise we are going to get a lot of academic theoretical guff from energy critics which may not be useful in the Canadian context. So why don't we add "or make recommendations on those options which are best suited to the Canaidan context"?

**The Chairman:** I have no problem at qall with making those additions because they are totally consistent with what I think we all agree we are most concerned about now. Your suggestion is that we add language in the first sentence?

**Senator Carney:** I can be specific. We could change it to, " . . . available to government to achieve its objectives in containing emmissions associated with energy production and use in Canada in an environmentally sensitive manner," or "in a manner sensitive to the environment".

**Senator Roblin:** I don't want to nit-pick, but if we put the words, "to achieve its objectives," it means we are bound by what the government's objectives are and it may not necessarily be what we want at all.

**Senator Ottenheimer:** That certainly will not tie the hands of the committee.

**Senator Carney:** The Canadian government's objectives on containing emmissions are a matter of public record. They are in The Green Plan and the acid rain objectives. Those objectives exist. Presumably the report is going to deal with government objectives.

**Senator Kenny:** We could add the word "appropriate" instead of "its objectives".

**The Chairman:** We could say, "government to achieve the objective of containing emmissions associated with energy pro-

[*Traduction*]

der de ce qui se passera. Il y a bien d'autres choses que l'on pourrait ajouter à cette résolution initiale, en plus de ce que le sénateur Spivak a recommandé, mais je me demande si c'est le moment de le faire.

**Le sénateur Carney:** Cet ordre de renvoi sera public et, par conséquent, il doit refléter . . .

**Le président:** Oui. Soit dit en passant, il s'agit d'une réunion publique. Tout ce que nous disons est rendu public.

**Le sénateur Carney:** Je crois que l'ordre de renvoi du comité permanent de l'énergie et de l'environnement doit refléter l'intérêt que nous portons à l'environnement. Donc, je ne pense pas que nous ayons beaucoup à y ajouter, mais je recommanderais cependant deux ajouts. Plutôt que de dire simplement: «soit autorisé à entreprendre une étude des options politiques que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de la limitation des émissions associées à la production et à l'utilisation de l'énergie au Canada», pourquoi n'ajouterions-nous pas: «dans le respect de l'environnement? Ne pourrions-nous pas ajouter quelques mots pour parler effectivement d'environnement?

Deuxièmement, plutôt que nous contenter de dire qu'il s'agira d'une étude des options politiques possibles, parce que c'est ce qui vient d'être fait récemment, nous pourrions ajouter les mots: «de recommander les instruments appropriés pour le Canada». Sinon, nous risquons d'entendre beaucoup de bêtises de la part des critiques en matière d'énergie, ce dont on pourrait se passer dans la conjoncture actuelle. Donc, pourquoi n'ajouterions-nous pas: «de recommander les options qui sont les mieux adaptées au contexte canadien»?

**Le président:** Je n'ai pas de problème à faire ces ajouts, parce qu'ils sont tout à fait conformes aux préoccupations que nous avons, je crois, tous en commun pour l'instant. Vous recommandez que, dans la première phrase, nous ajoutions . . .

**Le sénateur Carney:** Pour être précise, je propose de changer pour: « . . . que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de la limitation des émissions associées à la production et à l'utilisation de l'énergie au Canada, dans le respect de l'environnement, ou «d'une façon qui soit respectueuse de l'environnement».

**Le sénateur Roblin:** Loin de moi l'idée d'être pointilleux, mais il y a les mots «afin d'atteindre ses objectifs», ça veut dire que nous serons liés par les objectifs du gouvernement et ils ne seront pas forcément ce que nous voulons.

**Le sénateur Ottenheimer:** Le Comité ne sera absolument pas lié.

**Le sénateur Carney:** Les objectifs du gouvernement canadien en matière de limitation des limitations sont on ne peut plus publics. On les retrouve dans le Plan vert et dans les objectifs sur les pluies acides. Ces objectifs existent et l'on doit s'attendre à ce que le rapport en parle.

**Le sénateur Kenny:** Nous pourrions employer «appropriés» à la place de «que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs».

**Le président:** Nous pourrions dire «que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine

[*Text*]

duction and use in Canada with a view to improving the environment". The only thing not in there is the suggestion Senator Carney makes that we should commit ourselves to making recommendations. We will make recommendations. I have no objection to putting that in either. I do not know what they will be. I do not know how good the suggestions that are already made are. That is the purpose of the inquiry. But I can add that language. Is that okay?

**Senator Roblin:** Yes.

**Senator Ottenheimer:** That could be fairly easily achieved by saying, "to undertake a study of and make appropriate recommendations with respect to the policy options available to government in containing emmissions associated—"

**The Chairman:** " . . . to achieve the objectives of containing emmissions associated with energy production and make recommendations pursuant thereto." Is that what you are suggesting?

**Senator Ottenheimer:** Yes.

**The Chairman:** That is fine with me.

**Senator Carney:** I think that would give a clearer indication on the public record of what the committee wants do, and that we are spending taxpayers' money in a way that is of interest to them.

**Senator Spivak:** I take it that the objective you are talking about—and I am sorry I do not have the exact words—is the objective of holding stable the emmissions until such and such a date. That is the government objective.

**The Chairman:** No, the government's objectives are not necessarily decided. One of the things we are going to hear is the zero tolerance objective. That is why I think a simulative capacity will come before us. There are those who speak of zero emissions of a certain type, CFCs for instance, furans and whatever, in the land sense, the bi-products of the bleaching process with chlorines. Undoubtedly we are going to have to direct our minds to the issue and decide whether zero tolerance or zero emmissions is the policy objective or whether the policy objective is emmissions below the assimulative capacity of that which the emmissions enter into.

**Senator Spivak:** I was speaking just of CO2.

**The Chairman:** I don't want to get into too much detail but those are things that will come before us.

**Senator Spivak:** That is fine. I understand you.

**The Chairman:** We cannot judge whether we will think zero or an assimilative capacity. I assume the latter, but who knows. Then we enter into the competitiveness problem internationally, because Sweden is very much involved in this now, having taken bigger steps than anyone else in certain areas. Will that affect competitiveness? We will inevitably get into a discussion of that at some point.

[*Traduction*]

de la limitation des émissions associées à la production et à l'utilisation de l'énergie au Canada, en vue d'améliorer l'environnement». La seule chose que l'on ne retrouve pas ici est la suggestion formulée par le sénateur Carney que nous nous engagions à faire des recommandations. Nous ferons effectivement des recommandations, et je n'ai aucune objection à en faire mention ici. Mais je ne sais pas ce qu'elles seront. Je ne sais pas jusqu'à quel point les suggestions déjà formulées, mais c'est l,objet de l'enquête. Je pourrais proposer toutefois l'ajout de ce libellé. Vous êtes d'accord?

**Le sénateur Roblin:** Oui.

**Le sénateur Ottenheimer:** On pourrait facilement y arriver en disant: «entreprendre une étude et faire les recommandations appropriées au sujet des politiques que le gouvernement pourra adopter afin de limiter les émissions associées . . .»

**Le président:** « . . . afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de la limitation des émissions associées à la production de l'énergie, et faire les recommandations y afférent». Est-ce que c'est ce que vous suggérez?

**Le sénateur Ottenheimer:** Oui.

**Le président:** Ça me convient.

**Le sénateur Carney:** Je pense qu'ainsi, nous nous trouverions à préciser, dans le procès-verbal public, ce que veut faire le Comité et le fait que nous dépensons l'argent du contribuable dans son intérêt.

**Le sénateur Spivak:** Je suppose que l'objectif dont vous parlez—et je regrette de ne pas avoir le libellé exact—concerne la stabilisation des émissions jusqu'à telle ou telle date. C'est l'objectif du gouvernement.

**Le président:** Non, les objectifs du gouvernement ne sont pas forcément arrêtés. Une des choses dont nous entendons parler, c'est l'objectif de tolérance zéro. C'est pour ça qu'il sera également question, du moins je le suppose, de la question du pouvoir d'auto-épuration. Il y a les tenants des niveaux nuls pour certaines émissions, comme les CFC, les furanes ou autres, des sous-produits du processus de blanchiment faisant appel à l'utilisation de chlorines. Il est indéniable que nous devrons nous pencher sur cette question et que nous devrons décider si un objectif de «tolérance zéro» ou de «niveau d'émission nul» doit être retenu dans la politique, ou plutôt s'il ne faut pas envisager un niveau inférieur au seuil correspondant au pouvoir d'auto-épuration du milieu dans lequel se retrouvent les émissions.

**Le sénateur Spivak:** Je pensais simplement au dioxyde de carbone.

**Le président:** Je ne veux pas entrer dans autant de détails, parce que ce sont des aspects que nos témoins soulèveront.

**Le sénateur Spivak:** C'est parfait. Je vous comprends.

**Le président:** On ne peut savoir d'avance si nous opterons pour un niveau zéro ou un niveau établi en fonction du pouvoir d'auto-épuration. Je pense que nous retiendrons le dernier choix, mais qui sait? Et puis, il y a également la question de la compétitivité, parce qu'à l'échelle internationale, des pays comme la Suède sont bien plus avancés que n'importe qui d'autre dans certains domaines. Est-ce que cela aura une inci-

[*Text*]

**Senator Kenny:** It is probably premature, Mr. Chairman, but if this order of reference, as we have been amending it, is adopted, can you give us any feel for the work plan, or can the staff give us any feel for how a work plan might unfold?

**The Chairman:** I will comment first and then I will ask Dan Shaw to comment. It is important, firstly—and the steering committee would be involved in this in the first place, and then the whole committee—that we identify a list of witnesses who could help us and also include in that list people who may want to be heard on this issue. They are easily identifiable.

I do not believe that a series of hearings can start much before February, probably later in February by the time we have a work plan and finalize which staff, either from the Library of Parliament or elsewhere, will be supporting us. As you see, the projected report date is November 30. It would be reported in the fall.

**Senator Kenny:** I was thinking more in terms of whether or not you saw different components to the examination.

**The Chairman:** I have not got to that point. Do you have a suggestion there?

**Senator Kenny:** No. I am just curious as to how this might unfold if we decide to go ahead.

**The Chairman:** There are federal and some provincial reports, including the Alberta report which is now released, and these represent the beginning of the study. We would like the Library of Parliament to analyze them and show us where they differ, and we will ask that that work begin immediately, if possible. We have only the one report, but we will get started on that.

Then we will want to decide who we wish to invite as witnesses to appear before the committee. In Alberta, there are a number of interested parties. The hydrocarbon field is interested as well as the environmental field. Those are the two sides of the issue, and we would want to identify which ones we think are representative of the points of view that should be taken into consideration and ask them to come before us. Many of them may seek an opportunity to come before us so that we may hear them.

**Senator Kenny:** I have not thought about it as much as I should, Mr. Chairman, but if I could give you some general thoughts I would certainly welcome a broad background or overview. At some point I would hope that we would become more focused on this issue. I would be happy at some point in the study if we got down to focusing on a few rather than many problems. I am not asking for that to be decided now, but rather than solve everything in relation to this I would rather at some point we collectively decide to focus in on some areas and be reasonably exhaustive in those areas.

[*Traduction*]

dence sur la compétitivité? À un moment ou à un autre, nous aurons inéluctablement des entretiens à ce sujet.

**Le sénateur Kenny:** Peut-être est-ce prématuré, monsieur le président, mais si cet ordre de renvoi est adopté, tel que modifié, pouvez-vous nous donner une idée de ce que sera notre programme de travail, à moins que le personnel ne nous donne une indication de la façon dont les choses vont se dérouler?

**Le président:** Je vais d'abord vous répondre, après quoi je demanderai à Daniel Shaw d'intervenir. Tout d'abord il est important—et cela devrait d'abord revenir au comité directeur, avant d'être étudié en comité plénier—il est important disais-je, que nous arrêtions une liste de témoins susceptibles de nous aider, ainsi qu'une liste de personnes désireuses de se faire entendre sur le sujet. C'est facile à faire.

Je ne pense pas que les audiences pourront débuter bien avant février, et nous nous retrouverons sans doute à la fin février avant d'avoir un plan de travail et de savoir d'où viendra le personnel qui nous aidera, de la Bibliothèque du Parlement ou d'ailleurs. Comme vous le voyez, la date prévue pour le dépôt du rapport a été fixée au 30 novembre. Donc, nous ferions rapport à l'automne.

**Le sénateur Kenny:** Je me demandais en fait si vous envisagiez des éléments différents dans la procédure d'examen.

**Le président:** Je n'en suis pas encore là. Avez-vous une suggestion à faire?

**Le sénateur Kenny:** Non. Je me demandais simplement comment les choses pourraient se dérouler, si nous décidions d'aller de l'avant.

**Le président:** Il y a un rapport du gouvernement fédéral et certains rapports provinciaux, notamment celui de l'Alberta qui vient d'être publié, qui constituent l'amorce de notre étude. Nous aimerions que le personnel de la Bibliothèque du Parlement les analyse, en fasse ressortir les différences, et nous souhaiterions que ce travail débute immédiatement, si c'est possible. Nous n'avons actuellement qu'un rapport, mais nous pourrons toujours commencer lui.

Par la suite, nous pourrons décider de qui inviter en tant que témoins. En Alberta, il y a plusieurs parties intéressés. Le secteur des hydrocarbures est tout aussi intéressé que les écologistes. Il y a les deux côtés à cette question et il faudrait que nous choisissions les témoins en fonction de leur représentativité des points de vue à prendre en considération. La majorité d'entre eux demanderont, cependant, à comparaître sans que nous ayons à les y inviter.

**Le sénateur Kenny:** Bien que je n'y ai pas vraiment pensé, monsieur le président, j'aimerais partir d'une toile de fond ou d'un aperçu assez global. Cela dit, j'espère qu'à un moment donné nous nous concentrons plus particulièrement sur certains points. Je serais très heureux que, dans le courant de l'étude, nous nous limitions à certains problèmes seulement. Je ne demande pas à ce que nous prenions une décision pour l'instant, mais plutôt que de tout décider tout de suite, je préférerais que nous décidions, à un moment donné, et de façon collégiale, de nous concentrer sur tel ou tel aspect que nous couvririons alors de façon raisonnablement exhaustive.

[*Text*]

**Senator Roblin:** Surely what we want to do in our report is to identify what the Canadian Parliament ought to do.

**Senator Kenny:** Yes. I was hoping, if I understand what is written here, that there might be an awful lot involved there. I was arguing for our being more specific than general once we got into the study.

**The Chairman:** I understand what you are saying in that we should be cautious not to bite off more than we can chew. We will have to be careful to make sure we can do the work that we want to do within the time available and within our budget. That is an important part of whatever it is we plan as the committee's work on this special study.

**Senator Ottenheimer:** What Senator Kelly is suggesting might well become inevitable, and it certainly seems appropriate that we take an overview, but then we must be selective and identify what are the most pressing issues to address, and perhaps we can then make specific recommendations. One would, I assume, start off with a general overview, and somewhere along the line we would have to select three or four pressing issues out of these nine or ten, or however many issues, and concentrate on them so that we do not keep going forever.

**The Chairman:** Of course. We make a trip each year to Washington. It helps us address the problem of whether or not our approach should be different from the American approach. The first problem has already arisen. The Americans have made their decision on how to control $SO_2$, and they will use a system of trading in emission allowances. They have already allocated the allowances and made the political deals to give extra allowances here and there so that they can get coal states on side. I have not seen the regulations yet, but they are now available. That is one of the things we will have to look at. $SO_2$ is a very much a North American issue. We will want to ask if we can adopt a different method than they have. The method they are using, is it a good idea? Will it work? I do not know.

**Senator Roblin:** Do not forget California.

**The Chairman:** California is interesting, because it is one of the only places where they are above threshold levels; that is, they have more low-level ozone, more of the components that go into the photosynthetic process that results in those low-level ozones than any other place in North America. I suppose Calgary and Denver are examples of communities where the problem exists. However, California has a problem where its citizens are actually coughing and choking. They are moving on CFCs and lead in gasoline.

**Senator Roblin:** The New England states are helping them.

[*Traduction*]

**Le sénateur Roblin:** Il est évident que ce que nous visons dans notre rapport, c'est de cerner ce que le Parlement du Canada devrait faire.

**Le sénateur Kenny:** Oui. J'espérais que nous aurions beaucoup à traiter, et je crois comprendre que c'est ce qui est écrit ici. Ce que je prétends, c'est qu'une fois l'étude commencée, nous devrons devenir plus spécifiques dans notre approche.

**Le président:** Je comprends, vous voulez nous mettre en garde contre le fait d'avoir plus d'yeux que de ventre. Nous devrons être certains de pouvoir effectuer le travail que nous voulons entreprendre dans les délais qui nous sont imposés et dans nos limites budgétaires. C'est effectivement un aspect important du travail que nous effectuerons en comité dans le cadre de cette étude spéciale.

**Le sénateur Ottenheimer:** Ce que le sénateur Kelly recommande risque de se produire dans tous les cas et il convient certainement de commencer par adopter une vision globale, mais nous devrons devenir plus sélectifs par la suite et cerner exactement les questions les plus pressantes et, éventuellement, formuler des recommandations particulières. Donc, je suppose qu'on pourrait commencer par adopter une vision plutôt générale après quoi, au bout d'un certain temps, nous pourrions retenir trois ou quatre questions les plus pressantes, sur les neuf ou dix qui se présenteront, ou quel que soit leur nombre, pour les étudier à fond et ne pas risquer de nous éterniser.

**Le président:** Bien sûr. Chaque année, nous allons à Washington. Cela nous permet de décider si notre approche doit ou non être différente de celle des Américains. Le premier problème s'est déjà posé. Les Américains ont pris leur décision quant à la façon de lutter contre le $SO_2$, en adoptant un système d'échange des émissions permises. Ils ont déjà réparti les niveaux permis et conclu des ententes politiques pour accorder des niveaux de tolérance supplémentaires ici et là, de sorte à ne pas toucher aux états producteurs et utilisateurs de charbon. Je n'ai pas encore vu les règlements, mais ils sont déjà disponibles. Voilà, c'est un des aspects sur lesquels nous voudrons nous pencher. Par leur nature, les émissions de $SO_2$ ont une envergure nord-américaine. Nous devrons nous demander si nous voulons adopter une méthode différente de celle des Américains. La leur est-elle la bonne? Fonctionnera-t-elle? On ne le sait pas.

**Le sénateur Roblin:** N'oubliez pas le cas de la Californie.

**Le président:** La Californie est un cas intéressant, parce que c'est un des seuls États où les émissions sont supérieures aux seuils établis; autrement dit, le niveau d'ozone des basses couches y est plus élevé et il y a plus d'éléments qui entrent dans le processus de photosynthèse à cause de cette ozone des couches inférieures que n'importe où ailleurs en Amérique du Nord. Et je suppose que ce genre de problème existe également dans des villes comme Calgary et Denver. Toutefois, en Californie, il y a des gens qui souffrent cet état de chose, qui étouffent, qui suffoquent. L'État a décidé d'intervenir à propos des niveaux de CFC et des niveaux de plomb dans l'essence.

**Le sénateur Roblin:** Ce sont les États de la Nouvelle-Angleterre qui les aident.

[*Text*]

**The Chairman:** I have a suggested resolution. If you are ready, I will read it back to you. The first sentence has changed. It reads that "the energy committee be authorized to undertake a study of the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment"... or "our environment..."

**Senator Roblin:** I buy that.

**The Chairman:** After the words "study" and "make recommendations thereto," to undertake a study—well, I think those words would fit at the end, and "make recommendations pursuant thereto" would just be an add-on at the end.

The second sentence would not change. That covers the desire of some members of the committee to emphasize that this study be motivated by the desire to get a good environmental result. We would make recommendations—some have suggested that—and I think it brings that in and does not interfere in any way that I can see with what the committee is attempting to achieve by conducting this study.

**Senator Austin:** I am content with the discussion and the terms of reference. If you are ready to take suggestions with respect to the kinds of material we will need for our work, I would suggest that our research capactiy include material to the committee dealing with the topic of the full costing of energy, which is the phrase that is now in vogue amongst those who are studying the tradeoff between environmental enhancement and energy use and in the many discussions about the definition of sustainable development, which we will be into in one way or another.

In doing this work on total costs, which includes environmental costing, there are subjective judgments galore. They are not avoidable, and if we want to deal with the subject properly, we have to move in those subjective areas. There should also be awareness of the shifts in competitiveness of different energy sources and different energy uses that that total cost allocation concept brings about. I think the committee should be advised as to how those competitive relationships change as we move through this topic. In other words, economic competitiveness is a very important factor in our assessment of choice and finally coming to our recommendations.

**The Chairman:** I would like to spend a few minutes on something Senator Carney suggested, a park study, as future work for the committee. I would entertain a motion at this point.

**Senator Carney:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Perhaps I will leave it to Senator Carney to inform the committee with respect to the park study. It is a

[*Traduction*]

**Le président:** Je suis saisi d'une proposition de résolution et, si vous êtes prêts, je vais vous la relire. La première phrase a été changée et elle se lit désormais comme suit: «... soit autorisé à entreprendre une étude des options politiques que le gouvernement pourra adopter afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de la limitation des émissions associées à la production et à l'utilisation de l'énergie au Canada, en vue d'améliorer l'environnement»... ou «notre environnement...»

**Le sénateur Roblin:** Je suis d'accord.

**Le président:** Et puis «étude et à faire les recommandations y afférent», d'entreprendre une étude—je pense que ces mots iraient à la fin, de sorte que «et à faire les recommandations y afférent» viendraient après tout le reste.

La deuxième phrase demeure inchangée. Elle exprime le désir de certains membres du Comité d'insister sur le fait que cette étude est motivée par la volonté de parvenir à de bons résultats sur le plan environnemental. Nous pourrions faire des recommandations—certains l'ont suggéré—et je ne pense pas que cela gêne le Comité, d'une façon ou d'une autre, dans le travail qu'il essaiera de faire afin de mener cette étude à bien.

**Le sénateur Austin:** Je me réjouis de la discussion que nous avons eue et du mandat sur lequel nous nous sommes entendus. Si vous êtes prêts à accepter des recommandations à propos du genre de documents dont nous avons besoin pour effectuer notre travail, j'aimerais recommander que nous disposions d'une documentation sur le coût total de l'énergie, expression désormais en vogue parmi ceux qui étudient le compromis entre l'amélioration de l'environnement, d'une part, et l'utilisation énergétique d'autre part, et qui alimente les discussions sur la définition de développement durable dont nous serons appelés à parler d'une façon ou d'une autre.

Dans ce travail d'établissement du coût total, notamment en ce qui concerne l'environnement, les jugements subjectifs sont pléthores. Ils sont inévitables et, si nous voulons correctement nous pencher sur le sujet, nous ne pourrons éviter tout ce qui est subjectif. Nous devrons également être conscients des changements, sur le plan de la compétitivité, qui seront attribuables aux différentes sources d'énergie et aux différentes utilisations énergétiques, changements que la prise en compte du concept de coût total fait ressortir. Je crois que le Comité devrait être informé de la façon dont évoluent les différentes interactions sur le plan de la compétitivité, au fur et à mesure que nous nous enfoncerons dans le sujet. Autrement dit, la compétitivité économique est un facteur très important dans notre évaluation des choix qui s'offrent à nous et dans ce que nous recommanderons en fin de compte.

**Le président:** J'aimerais m'attarder quelques instants sur la suggestion du sénateur Carney, soit l'étude concernant les parcs, et ce au titre des travaux futurs du Comité. Je serais heureux d'accepter une motion à ce sujet.

**Le sénateur Carney:** Je propose.

**Le président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Peut-être vais-je laisser au sénateur Carney le soin de renseigner les membres du Comité au sujet de cette étude sur les parcs. C'est une bonne idée. Nous devrions nous

[*Text*]

good idea. We should be doing some work on this subject in the sense of gathering information and analyzing it.

**Senator Carney:** I had circulated an idea in keeping with the thrust Senator Hays mentioned, which is that we should be doing work in fields that anticipate public concerns so that we have timely recommendations. While a lot of work by the committee has been very good it has often been reactive to government policy. The study that we have just approved and the one that I am proposing are more pro-active, saying these are the things the government should look at and these are the recommendations.

The subject that I circulated to committee members is the national parks issue. The Brundtland Commission has suggested that all countries should commit 12 per cent of their land mass in order to preserve representative examples of their global regions. We in Canada have been committed through several administrations, Liberal and Conservative, to completing our national parks system, as suggested in the Green Plan. When that is done we will have committed only 3 per cent of our Canadian land, which means that either we have to find more land or we have to find it from other jurisdictions, otherwise we will not reach 12 per cent.

**Senator Austin:** Does that include provincial parks?

**Senator Carney:** No. Only 3 per cent of our land resources will be preserved under our national parks system at the federal level. That is the figure from the Department of the Environment.

The other concern that environmentalists have put forward is that we are very slow. There is a time element here. If we do not start moving to preserve, particularly, specific kinds of development at the rate of development it will all be alienated anyway. It will be too late. I have been informed that a great deal of work has been done on this subject but nobody has pulled it together into one focused report. Various environmental groups and jurisdictions have done aspects of this study but it would be a fairly focused way of bringing together all the material. Then at the appropriate time we could hear witnesses and make recommendations. As Senator Hays said, he is a better advocate for his own report than my report. We agreed that it would be timely to perhaps phase this study. While this other report goes ahead with its November date, we could start assimilating data, getting material together and scoping the terms of reference of a subsequent report that we would do. That is the discussion we had, which is merely to start the process of collecting information, and perhaps by March being able to bring forward to the committee terms of reference for a special study.

**The Chairman:** That makes sense to me. I do not know who would be the best person or persons to do this. First we should go to the Library of Parliament to see what they have available

[*Traduction*]

pencher quelque peu sur le sujet, pour recueillir des renseignements et les analyser.

**Le sénateur Carney:** J'ai déjà fait part de l'idée, dans le sens de ce que le sénateur Hays a mentionné, à savoir que nous devrions nous pencher sur les domaines susceptibles de préoccuper le public dans l'avenir, de sorte à produire des recommandations opportunes. Bien que la majorité des travaux effectués par le Comité aient été d'excellente qualité, nous avons très souvent réagi aux politiques du gouvernement. L'étude que nous venons juste d'approuver et celle que je propose sont beaucoup plus proactives, puisque nous nous trouverions à recommander au gouvernement les aspects sur lesquels il devrait se pencher.

J'ai donc fait part aux membres du Comité de l'idée d'effectuer une étude sur les parcs nationaux. La Commission Brundtland a recommandé que tous les pays consacrent 12 p. 100 de leur territoire à la préservation d'exemples représentatifs de leur région du globe. Au Canada, les gouvernements successifs, Libéraux et Conservateurs, se sont engagés à terminer notre réseau de parcs nationaux, et c'est aussi ce que recommande le Plan vert. Mais une fois l'objectif atteint, nous n'aurons réservé que 3 p. 100 de notre territoire, ce qui signifie qu'il nous faudra trouver encore plus de terres, éventuellement auprès d'autres instances, sans quoi nous n'atteindrons jamais les 12 p. 100.

**Le sénateur Austin:** Ce pourcentage inclut-il les parcs provinciaux?

**Le sénateur Carney:** Non. Les 3 p. 100 concernent le réseau des parcs nationaux à l'échelon fédéral. C'est un chiffre du ministère de l'Environnement.

L'autre préoccupation des environnementalistes est la lenteur du processus. Or, il faut agir assez rapidement, car si nous ne commençons pas tout de suite à créer des réserves naturelles, l'aménagement des terres, au rythme auquel il progresse, aura mobilisé la totalité du territoire et il sera bientôt trop tard. On m'a dit qu'un gros effort a été entrepris sur ce plan, mais personne ne s'est attaqué à la préparation d'un rapport spécifique. Les différents groupes écologistes et les différentes instances canadiennes ont bien couvert différents aspects de l'étude proposée, mais celle-ci se voudrait une façon de regrouper toute la documentation existante sur le sujet. À un moment donné, nous pourrions entendre des témoins et faire des recommandations. Comme l'a dit le sénateur Hays, il défend mieux son rapport que celui que je propose. Nous avons convenu que le temps était peut-être venu de nous lancer dans cette étude. Alors que nous progresserions dans la préparation du premier rapport, en fonction du délai de novembre, nous pourrions commencer à recueillir des données, à nous procurer de la documentation et à établir le mandat en vue de ce second rapport. Voilà la nature des entretiens que nous avons eus . . . il serait simplement question de lancer le processus de collecte des renseignements et, peut-être en mars, d'adopter le mandat du Comité à propos d'une étude spéciale.

**Le président:** Ça me paraît logique. Je ne sais pas qui pourrait être la meilleure personne ou les meilleures personnes pour faire cela. Tout d'abord, nous devrions communiquer avec la

[*Text*]

to help us to do some of the things you suggested; that is, to pull these things together into a document of some kind which will give us a good understanding of the challenges of meeting the objective of setting aside 12 per cent of our land.

Senator Austin has raised an interesting question. I do not expect the provincial parks are very large or would add much to the 3 per cent.

**Senator Austin:** My guess is that it would double.

**Senator Carney:** It is contentious because of the resource development.

**The Chairman:** Anyway the more we know the better, and I propose that we go ahead and do as you suggest. First we will look to the Library of Parliament, have a discussion with them and if we think we need more help we may have to budget to retain somebody.

**Senator Carney:** Do we need a motion?

**The Chairman:** You can make one if you wish, but I don't think we need one.

**Senator Roblin:** I think we should take Senator Carney's suggestion and act on it.

**Senator Carney:** I think there is enough material in the letter that I circulated to get the Library of Parliament going.

**The Chairman:** I will ask them to respond both to you and the steering committee on that.

**Senator Austin:** I was not at the organizational meetings so I would like to make a remark now. It reflects on something that Senator Carney said about our committee becoming more forward looking in its choice and range of activities. One of the emerging issues in North America is the question of water, not just its quality but its quantitative uses and the multiple use demands made on it. I do not think that we have done a contemporary study of Canada's water resources and supply and demand systems for quite some time. At the same time the U.S. is showing strain in some parts of its country with respect to water quantity and quality and continues to look to us. I am not commenting on the U.S. situation at the moment or what its policies might be. It would serve the committee and the country well to take a look at the question of water, what we have and what we need in this country over a period of 50 years or as far as is reasonable to forecast.

There is no question that, in the last decade alone, changing water use patterns in Canada have rendered past assumptions quite archaic. We are not focused because we believe, as a matter of absolute Canadian faith, that we have abundant fresh water and that we have it at more competitive costs for its use than virtually any other country. I believe that there will be a time, probably in the next year or so, when this committee could serve the Canadian public interest by examining some of these questions.

[*Traduction*]

Bibliothèque du Parlement pour voir en quoi elle pourrait nous aider dans la préparation d'un document qui puisse nous permettre de mieux comprendre le défi que représente l'objectif de 12 p. 100 du territoire à préserver.

Le sénateur Austin a posé une question intéressante, mais je ne pense pas que les parcs provinciaux soient très grands et qu'ils nous fassent dépasser de beaucoup les 3 p. 100.

**Le sénateur Austin:** À mon avis, on arriverait au double.

**Le sénateur Carney:** C'est une question litigieuse à cause du développement des ressources.

**Le président:** Quoi qu'il en soit, plus nous en savons et mieux c'est, et je propose que nous procédions tel que vous l'aviez recommandé. Tout d'abord, nous communiquerons avec la Bibliothèque du Parlement pour voir si ces gens peuvent nous aider et, nous devrons peut-être prévoir une enveloppe budgétaire pour engager une personne, si besoin était.

**Le sénateur Carney:** Voulez-vous une motion?

**Le président:** Vous pouvez en formuler une si vous voulez, mais je ne crois pas que ce soit nécessaire.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que nous devrions accepter la suggestion du sénateur Carney et prendre les mesures en conséquence.

**Le sénateur Carney:** Je pense qu'il y a assez de renseignements dans la lettre que j'ai envoyée à tout le monde pour que la Bibliothèque du Parlement agisse.

**Le président:** Je demanderai aux gens de la Bibliothèque de vous répondre, ainsi qu'au comité directeur.

**Le sénateur Austin:** Je n'étais pas présent lors des réunions d'organisation, j'aimerais faire une remarque maintenant. Ça fait suite à ce que le sénateur Carney a dit à propos du Comité qui se tournait beaucoup plus vers l'avenir, dans ses choix et ses activités. L'une des questions qui fait surface en Amérique du Nord, est celle de l'eau, non seulement sur le plan de la qualité, mais aussi de la quantité, et pour la multitude des utilisations auxquelles elle est destinée. Je ne pense pas que nous ayons récemment fait une étude des ressources aquifères du Canada, notamment sur le plan de l'approvisionnement et de la demande. Par contre, on sait que certaines parties des États-Unis sont éprouvées sur les plans de la qualité et de la quantité de l'eau, et elles se tournent vers nous. Je ne veux pas parler, ici, de la situation américaine, ni du genre politique que les États-Unis devraient adopter. Par contre, il serait très utile, pour le Comité, et pour tout le pays, que nous nous penchions sur la question de l'eau, sur ce que nous avons et sur ce dont nous aurons besoin, ici, au cours des cinquante prochaines années ou de toute période de planification raisonnable.

Il ne fait aucun doute que, dans la dernière décennie seulement, les changements d'habitudes dans la consommation de l'eau au Canada ont fait que les anciennes hypothèses sont relativement dépassées. Nous n'y faisons pas très attention parce que, en tant que Canadiens, nous sommes convaincus que nous pouvons compter sur d'abondantes ressources d'eau douce, à des coûts très concurrentiels par rapport à n'importe quel autre pays. Je crois qu'il viendra un temps, sans doute

[*Text*]

**The Chairman:** Any other comments?

**Senator Roblin:** I know that the PFRA have made studies on the water of prairie rivers, but that will not take one very far. It all flows into Hudson Bay. The point is well taken.

**Senator Carney:** That could be a very crucial study, given the pressures, political and geographical, on the water system.

I wished to ask the chairman, in scoping the size and therefore the cost of the study on emissions, will you keep in mind that possibly there will be cost pressures to have other initiatives?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Carney:** Clearly, there is some pretty interesting work that we could do. I do not know how that works. Does the steering committee look at the budget? Presumably there is a finite pot for this committee and in allocating the resources some room should be left.

**The Chairman:** No, the committee has to approve the budget.

**Senator Carney:** Senator Hays and I have talked about this in the sense that there can be some slippage of preliminary work on one study while another is going on. You can cut your coat according to your cloth.

**Senator Roblin:** Fortunately, we have the Library of Parliament and they do not cost us anything, do they?

**The Chairman:** No, they do not. They will staff for us, if we have a specific request.

**Senator Carney:** On the emissions study, a $100,000 study could be done or an $80,000 study, if it is found that a lot of work been done on it. That would leave some room to explore some of these other initiatives.

**Senator Kenny:** I presume we are still discussing Senator Carney's proposal?

**The Chairman:** Or Senator Austin's, for that matter.

**Senator Kenny:** I liked the general area proposed by Senator Carney. I presume it would also include examining the goal from other perspectives such as on a per capita basis. Canada looks a little different if our parks are measured on a per capita basis. I presume that if we pursued that area of study, we would also spend a fair bit of time examining how we are taking care of the parks we have now and what resources should be applied to those parks before we establish new parks.

As I see it, the key to the debate is, do we spend time acquiring more parks, which may not be properly maintained and

[*Traduction*]

l'année prochaine, où ce Comité pourra servir l'intérêt du Canada en se penchant sur certaines de ses questions.

**Le président:** Y a-t-il d'autres remarques?

**Le sénateur Roblin:** Je sais que l'ARAP a effectué de nombreuses études sur l'eau des rivières dans les Prairies, mais elles ne nous amènent pas très loin. Toutes ses rivières s'écoulent dans la baie d'Hudson. Toutefois, on a pris note de la chose.

**Le sénateur Carney:** Il pourrait s'agir d'une étude très importante, compte tenu des pressions, d'ordre politique et géographique, exercées sur le réseau hydrographique.

Je désire demander au président, dans l'évaluation de l'importance et donc des coûts de l'étude sur les émissions, s'il tiendra compte du fait qu'il faudra éventuellement dépenser des sommes supplémentaires au titre d'autres initiatives?

**Le président:** Tout à fait.

**Le sénateur Carney:** Il est évident que l'on pourrait se livrer à un travail fort intéressant. Mais je ne sais pas de quoi il pourrait s,agir au juste. Est-ce que le comité directeur va examiner la question du budget? On peut supposer que ce comité ne dispose pas de fonds illimités et qu'il faudra se garder une certaine marge dans l'allocation des ressources.

**Le président:** Non, le Comité doit approuver le budget.

**Le sénateur Carney:** Le sénateur Hays et moi-même en avons parlé en faisant allusion à la possibilité de nous lancer dans les travaux préliminaires de l'étude suivante, pendant que nous en effectuons une autre. Nous agirons selon nos moyens.

**Le sénateur Roblin:** Heureusement, nous pouvons faire appel à la Bibliothèque du Parlement qui ne nous coûte rien, n'est-ce pas?

**Le président:** Effectivement pas. Elle peut nous fournir le personnel dont nous avons besoin, si nous le demandons.

**Le sénateur Carney:** Pour ce qui est de l'étude sur les émissions, on pourrait effectuer beaucoup avec 80 000 $ ou 100 000 $. Ce qui nous laisserait une certaine marge pour financer d'autres initiatives.

**Le sénateur Kenny:** Je suppose qu'on discute encore de la proposition du sénateur Carney?

**Le président:** Ou, en l'occurrence, de celle du sénateur Austin.

**Le sénateur Kenny:** J'aime la démarche globale proposée par le sénateur Carney. Je suppose qu'elle prévoirait également l'examen des objectifs visés, selon une autre perspective, par exemple selon une analyse par habitant. La situation du Canada peut paraître quelque peu différente si on évalue la superficie de nos parcs en fonction du nombre d'habitants. Je suppose que si nous nous lancions dans ce domaine d'étude, nous passerions également un certain temps à l'examen des soins que nous apportons aux parcs du réseau actuel, ainsi que des ressources que nous devons mettre en oeuvre à ce titre, avant de créer de nouveaux parcs.

Comme vous le voyez, l'essentiel pour nous est de décider si nous allons passer plus de temps à acquérir de nouveaux parcs qui risquent de ne pas être correctement entretenus ou si nous

[*Text*]

taken care of, or do we devote the resources to seeing that we protect what we already have established?

**The Chairman:** Yes, I hear you. On that point, land set aside for a park area is not traditional Banff or Jasper type parks, but rather wilderness area that is set aside and preserved as it always was. Do you have a comment on that?

**Senator Kenny:** My only observation is that it would not be a cost-free exercise. To do it requires some resources, and to ensure that it is then protected requires resources.

**The Chairman:** How would we acquire the initial parkland? In the case of the federal government, I suppose depending on where it was picked it would be designated, but then how would it be maintained? You ask if we are looking after our existing parks in a proper manner.

**Senator Carney:** Is the Brundtland Commission goal of 12 per cent—

**Senator Kenny:** Reasonable for Canada?

**Senator Carney:** . . . reasonable for Canada? That is certainly a valid question.

**Senator Kelly:** I would like to refer to what Senator Carney said. I urge us to be careful. I heard her say that we would examine and cost out the study we decided to make for, say, $100,000 and if we can do it for $80,000 then we have $20,000 to spend. I do not think it works in that manner, at least I hope it does not. Let us not be one of those committees that gets an arm on some money and then spends it all. If we concentrate on the study we have agreed on and cost it out and receive approval for that, then these other issues have to be brought in as separate entities and with separate approvals. Notwithstanding the fact that there may be some money left from study one, it cannot be automatically dedicated to a new study.

**Senator Carney:** I have discussed this with the Chairman, and my point is that there has been a lot of work done in this area.

**Senator Kelly:** Understood.

**Senator Carney:** Since the Chairman agrees that we do not aim to duplicate this, and since there is a finite pot somewhere on the books, we may find that because of the volume of research already generated that the amount of money required to fund a study like this would certainly be less than otherwise if the work had not been done. If there was no fresh information, and you were quoting California, that is in here. If there was not all that fresh information that can be assembled and produced, the study would certainly cost more. I have spent 10 years of my life costing economic and environmental studies.

[*Traduction*]

allons consacrer plus de ressources à la protection de ceux que nous avons déjà.

**Le président:** Je vous comprends. À ce propos, il faut savoir que les territoires réservés pour une réserve naturelle n'ont rien à voir avec des parcs comme Banff ou Jasper, il s'agit plutôt de régions sauvages désignées et conservées dans leur état naturel. Avez-vous des remarques à ce sujet?

**Le sénateur Kenny:** La seule chose que j'ai à dire, c'est que cet exercice ne serat pas gratuit. La désignation des territoires nécessitera certaines ressources, de même que la protection des parcs qui seront nouvellement créés.

**Le président:** Et comment pourrions-nous acquérir les premières forêts-parcs? Dans le cas du gouvernement fédéral, je suppose que ce serait une simple question de désignation, selon l'emplacement, mais comment entretiendrait-on ces parcs? Ce que vous demandez, c'est si nous nous occupons déjà suffisamment bien des parcs que nous avons.

**Le sénateur Carney:** Est-ce que l'objectif de 12 p. 100 de la Commission Brundtland?

**Le sénateur Kenny:** Est-ce raisonnable pour le Canada?

**Le sénateur Carney:** . . . est-ce raisonnable pour le Canada . . . Voilà une question tout à fait pertinente.

**Le sénateur Kelly:** J'aimerais revenir sur ce qu'a dit le sénateur Carney. Je plaide en faveur de la prudence. Je l'ai entendu dire qu'elle voudrait que nous évaluions les coûts de l'étude que nous envisageons et que, si au lieu de dépenser 100 000 $, nous nous en tirons avec 80 000 $, nous pouvons alors utiliser les 20 000 $ restants à autre chose. Eh bien, je ne pense pas que ce soit une bonne façon de procéder, du moins j'espère que ce n'est pas comme cela qu'il faut s'y prendre. Ne soyons pas un de ces comités qui fait main basse sur l'argent et qui le dépense en totalité. Concentrons-nous sur l'étude sur laquelle nous nous sommes entendus, faisons une demande de budget à ce titre, obtenons les approbations nécessaires et, pour le reste, recommençons le processus à neuf et essayons d'obtenir d'autres approbations. Même s'il reste de l'argent d'un budget consacré à une autre étude, on ne peut pas automatiquement l'appliquer à une nouvelle étude.

**Le sénateur Carney:** J'en ai discuté avec le président et j'estime que l'on a fait beaucoup de travail sur ce plan.

**Le sénateur Kelly:** Je comprends.

**Le sénateur Carney:** Puisque le président est d'accord pour que nous ne dupliquions pas les études déjà effectuées sur le sujet, et puisque nous avons des ressources limitées, nous risquons de constater qu'à cause du volume de recherches déjà effectuées et de l'argent nécessaire au financement d'une étude comme celle-ci, nous aurons beaucoup moins dépensé que si rien n'avait jamais été entrepris dans le domaine. Si nous ne disposions pas de renseignements récents—et vous avez parlé de la Californie—l'étude coûterait certainement beaucoup plus. J'ai passé dix ans de ma vie à évaluer les coûts des études économiques et environnementales.

[*Text*]

We are not spening the money. I think the senator's point is that if we have the money we will spend it. I am only stating that we have to be prudent.

**The Chairman:** We will be thrifty.

**Senator Roblin:** When we submit this application, we submit a budget to go with it. That budget is tied to this order. If we come in with another order on parks or water there will be a special budget attached to each of those. The funds cannot be shifted around very easily.

**The Chairman:** We have a legislative budget approved already and there is some room, but not very much.

The point I would like to make in response to all who are concerned about how this works is that if we use the Library of Parliament, and we will use them if we can and if they have the researchers to do the work for us, the cost will not be great to the committee. Of course, if the Library of Parliament does the work, then the benefit of that work is available to others who access it presumably on the House of Commons side or individual parliamentarians.

In terms of Senator Austin's suggestion, I will do some work in gathering together a bibliography or a list of information that is available when this was last dealt with on some comprehensive basis. I also have an interest in it. There is no worse nightmare than having to deal with water problems in an agricultural sense. Alberta—again, I guess, a rich province—has done a number of studies. There is an old study on the south Saskatchewan River basin which is a fascinating study that I remember reading years ago. In terms of the agreements, the flow-past into Saskatchewan and the flow-past into the U.S. after that, there are many interesting issues there. We do not use very much of the potential of those systems.

**Senator Roblin:** It flows into the Old Man, I think, out in Alberta.

**The Chairman:** We will do some work. Dan, you wanted to make a comment?

**Mr. Daniel J. Shaw, Researcher, Library of Parliament:** I will just make one comment. Senator Carney mentioned that we should start collecting information. Again, the Library of Parliament can either bring in the resources required for both studies and provide it in-house, or if there are better people who are outside, they can be brought in by contract. There is no problem there. We can arrange it.

What has not been discussed so far is how that second study will proceed. Is it going to be under the direction of the steering committee, or you, senator, or the chairman? If you want the information to start collecting today or tomorrow, maybe some formal direction or procedure should be established now.

**The Chairman:** I think the steering committee should meet with Senator Carney and prepare a request. I do not want to

[*Traduction*]

Nous ne dépensons pas l'argent. Je crois que ce que veut dire le sénateur c'est que, si nous avons l'argent, nous le dépenserons. Tout ce que je dis, c'est que nous devons être prudents.

**Le président:** Nous serons économes.

**Le sénateur Roblin:** Nous soumettrons un budget en même temps que notre demande. Le budget sera lié à cet ordre de renvoi. Si nous nous entendons sur un autre ordre de renvoi à propos des parcs ou de l'eau, nous y joindrons un budget spécial dans chaque cas. Les fonds ne peuvent être facilement transférés d'un poste budgétaire à l'autre.

**Le président:** Un budget législatif a déjà été approuvé, et nous avons une certaine marge de manoeuvre, mais elle est limitée.

Ce que je veux dire, en réponse à tous ceux qui s'inquiètent de la façon dont les choses pourront fonctionner, c'est que nous pouvons avoir recours à la Bibliothèque du Parlement et que, si nous faisons appel aux chargés de recherche de la Bibliothèque, cela ne coûtera pas très cher au Comité. Bien sûr, si c'est la Bibliothèque du Parlement qui effectue le travail, le résultat pourra être accessible à d'autres, sans aucun doute à la Chambre ou aux parlementaires.

Pour ce qui est de la suggestion du sénateur Austin, je vais me charger de dresser une bibliographie des ouvrages disponibles ou une liste de renseignements accessibles, suite à tous les travaux exhaustifs déjà effectués. Il se trouve que je m'intéresse également à la question. Il n'y a rien de pire que d'avoir à envisager la question de l'eau dans l'optique de l'agriculteur. Là encore, l'Alberta a effectué plusieurs études sur ce sujet. Il y en a une, assez ancienne, qui porte sur le bassin hydrographique de la Saskatchewan, et qui est tout à fait fascinante . . . Je me rappelle en avoir pris connaissance il y a quelques années. Pour ce qui est des ententes, il faut savoir que l'eau passe de la Saskatchewan aux États-Unis et que ces échanges donnent lieu à des questions fort intéressantes. Nous n'exploitons pas beaucoup le potentiel de ces réseaux hydrographiques.

**Le sénateur Roblin:** La Saskatchewan se déverse dans la rivière Old Man, si je ne m'abuse, en Alberta.

**Le président:** Nous effectuerons un certain travail à ce sujet. Dan, vous vouliez faire un commentaire?

**M. Daniel J. Shaw, chargé de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Je ferai une seule remarque. Le sénateur Carney a dit que nous pourrions commencer à recueillir des renseignements. Une fois encore, la Bibliothèque du Parlement peut soit rassembler les ressources nécessaires pour effectuer les études à l'interne, soit faire appel à des gens de l'extérieur, s'ils sont plus compétents, qui seront alors engagés à contrat. Il n'y a aucune difficulté sur ce plan. Nous pouvons prendre les dispositions nécessaires.

Par contre, il n'a pas encore été question de la portée de la deuxième étude. La décision reviendra-t-elle au comité directeur ou à vous-même, sénateur ou encore au président? Si vous voulez que l'on commence à recueillir des renseignements à ce sujet aujourd'hui ou demain, il serait peut-être bon d'arrêter tout de suite une certaine orientation ou la procédure à suivre.

**Le président:** Je crois que le comité directeur pourrait rencontrer le sénateur Carney et préparer une demande. Je ne

[*Text*]

take time to do it now. We will prepare a request. We will see if you can meet it. If you cannot, then we will have to revisit it in terms of the research on it.

**Senator Carney:** As I have said, I believe the letter to the committee sufficiently scopes the nature of the study and would give initial direction to the Library of Parliament. The steering committee and I can then consult on it.

**The Chairman:** That is a good point.

**Senator Austin:** I have one quick comment, Mr. Chairman, with respect to the water. I would just like to add for the record that Canadians should be aware of the enormity of the shrinkage of the aquifers in the central plains and mountain states of the United States. This has become one of the most significant pressures on the U.S, and it will become a major domestic issue during the latter part of the 1990s.

**The Chairman:** There is nothing left in the Okalala aquifer.

**Senator Austin:** It is getting pretty far down, and it is not replacing itself. They are going to have to replace it sometime.

**The Chairman:** Is there anything else? If not, I would ask for a motion to adjourn.

**Senator Kelly:** I so move.

**The Chairman:** The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

veux pas que nous le fassions maintenant. Nous préparerons une demande. Nous verrons bien si vous pouvez y donner suite. Si vous ne le pouvez pas, alors nous devrons revenir sur cette question, pour ce qui est du volet recherche.

**Le sénateur Carney:** Comme je l'ai dit, j'estime que la lettre remise au membres du Comité expose suffisamment en détails la nature de l'étude et donne l'orientation initiale que pourrait suivre la Bibliothèque du Parlement. Le comité directeur et moi-même pourrons nous consulter à ce sujet par la suite.

**Le président:** Bonne remarque.

**Le sénateur Austin:** J'ai une brève remarque à formuler, monsieur le président, à propos de la question de l'eau. Je tiens simplement à ajouter, pour le procès-verbal, que les Canadiens doivent prendre conscience de la gravité de la disparition des ressources aquifères, aux États-Unis, dans les États du centre et des Rocheuses. Il s'agit là d'un des plus graves problèmes que connaissent les États-Unis sur le plan des ressources naturelles, et ce sera la principale question intérieure à l'ordre du jour dans la dernière partie des années quatre-vingt-dix.

**Le président:** Il ne reste plus rien dans le bassin hydrographique de l'Okalala.

**Le sénateur Austin:** Elle s'enfonce très profondément dans le Sud, et elle n'a pas d'affluent. Il faudra remplacer cette source d'approvisionnement à un moment donné.

**Le président:** Y a-t-il autre chose? Sinon, je demande une motion d'ajournement.

**Le sénateur Kelly:** Je propose.

**Le président:** La séance est levée.

La séance est levée.

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS
*Deputy Chairman:*
The Honourable WILLIAM KELLY

Thursday, February 27, 1992

**Issue No. 3**

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS
*Vice-président:*
L'honorable WILLIAM KELLY

Le jeudi 27 février 1992

**Fascicule nº 3**

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | Kenny |
| Austin | Lefebvre |
| Buchanan | *Murray, P.C. |
| Carney | (or Lynch-Staunton) |
| *Frith (or Molgat) | Ottenheimer |
| Hays | Poitras |
| Kelly | Roblin, P.C. |

*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grimard deleted. (February 6, 1992)

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

*Président*: L'honorable Daniel Hays

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | Kenny |
| Austin | Lefebvre |
| Buchanan | *Murray, c.p. |
| Carney | (ou Lynch-Staunton) |
| *Frith (ou Molgat) | Ottenheimer |
| Hays | Poitras |
| Kelly | Roblin, c.p. |

*Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grimard enlevé. (le 6 février 1992)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 27, 1992
(6)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 10:05 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buchanan, Carney, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre and Ottenheimer.(7)

*In attendance: From the Library of the Parliament*: Peter Berg and Lynn Myers, Researchers and James R. Robertson.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee proceeded to consider furture business.

The Honourable Senator Carney moved—That the Honourable Senators Adams and Carney attend the Conference Globe'92, Global Opportunities for Business and the Environment, which will be held on March 16-20, 1992, in Vancouver and that the expenses incurred for that purpose be reimbursed by the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

It was agreed that the Clerk of the Committee would contact all members and try to find a date possibly in May 1992, when the members will be available for a tour of Atomic Energy Canada's Nuclear Waste Disposal Research Site in Pinawa, Manitoba.

The Committee discussed the trip to Washington on March 30-31, 1992.

Mr. James R. Robertson informed the Committee members on Bill C-13.

Mrs. Lynne Myers gave an update on the Committee's mandate concerning the Synfuels Project.

The Honourable Senator Lefebvre tabled his report concerning the February 11-12, 1992 Conference on "Energy Strategies: The Guest for Markets" which he attend in Houston, Texas.

It was agreed that the Report presented by the Honourable Senator Lefebvre be annexed to this day's proceedings.

At 11:15 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du Comité*
Line Gravel
*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 FÉVRIER 1992
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 10 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buchanan, Carney, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre et Ottenheimer. (7)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg et Lynn Myers, attachés de recherche et James R. Robertson.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité examine ses travaux futurs.

L'honorable sénateur Carney propose,—Que les honorables sénateurs Adams et Carney assistent à la Conférence Globe '92, Global Opportunities for Business and the Environment, qui se déroulera du 16 au 20 mars 1992 à Vancouver, et que les dépenses engagées à cette fin soient remboursées par le Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le greffier du Comité communique avec tous les membres du Comité afin de trouver une date, si possible en mai, où ces derniers seront en mesure de participer à une visite du Centre de recherche sur le traitement des déchets nucléaires d'Énergie atomique du Canada Limitée, à Pinawa (Manitoba).

Le Comité discute du voyage à Washington, qui doit avoir lieu les 30 et 31 mars 1992.

M. James R. Robertson informe les membres du Comité au sujet du projet de loi C-13.

M^me^ Lynne Myers fait une mise à jour du mandat du Comité concernant le projet Synfuels.

L'honorable sénateur Lefebvre dépose son compte rendu de la conférence intitulée «Energy Strategies: The Guest for Markets», à laquelle il a participé les 11 et 12 février 1992 à Houston (Texas).

Il est convenu que le rapport présenté par l'honorable sénateur Lefebvre soit annexé aux délibérations de ce jour.

À 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ*

## EVIDENCE

Ottawa, February 27, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 10:00 a.m. to consider future business of the committee.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. Our agenda contains for the most part administrative matters that have important implications for the future work of the committee. I will start by referring members to the agenda.

The first item deals with the interest on the part of four senators to attend the Globe '92 conference in Vancouver. There are sufficient funds in the budget to accommodate this. The clerk has just corrected me, it should be three senators and not four. The deletion of Senator Ottenheimer is a change.

We need a resolution of the committee to authorize the registration of the senators and payment of their expenses. May I have such a resolution, please?

**Senator Carney:** I so move, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Lefebvre:** I just want to make a comment, Mr. Chairman. I see that my name is included under that item. I remember the discussion in the committee being that we had sufficient funds and that we would send two or three senators to various conferences.

I have just been to a conference in Houston on energy with Senator Buchanan, and I am quite willing to remove my name from this list if it conflicts with the decision that was taken in the committee. I see there the names of two senators who, as far as I know, have not been to other conferences recently. Thus, I am quite willing to withdraw my name so that we may follow the decision taken by the committee.

**The Chairman:** Are you asking that your name be withdrawn, senator?

**Senator Lefebvre:** I think the decision was that we would send, I think it was, two senators.

**The Chairman:** That was the thought. Let us accept that, then. It would sort of be in keeping with the way we had it in mind when we budgeted for it. Senators Adams and Carney will be the two senators on that list.

Would you amend the motion accordingly, Senator Carney?

**Senator Carney:** Yes. I also wish to note that there are no costs other than registration attached to my attendance because it is in my home city.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 27 février 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 10 h 00 pour étudier les travaux futurs du comité.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) préside la réunion.

**Le président:** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous avons principalement à l'ordre du jour des questions administratives qui ont d'importantes répercussions sur les travaux futurs du comité. Je voudrais tout d'abord attirer l'attention des membres du comité sur cet ordre du jour.

Le premier point concerne le fait que quatre sénateurs se sont dit intéressés à assister à la conférence Globe '92 qui aura lieu à Vancouver. Notre budget nous le permet. Le greffier vient de me signaler qu'il s'agit de trois sénateurs seulement et non de quatre. En effet, le nom du sénateur Ottenheimer a été rayé de la liste.

Il nous faut une résolution du comité en vue d'autoriser l'inscription des sénateurs et le remboursement de leurs dépenses. Pourrait-on proposer une telle résolution?

**Le sénateur Carney:** J'en fais la proposition, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Lefebvre:** Je voudrais faire une observation, monsieur le président. Je constate que mon nom figure sur cette liste. Je me rappelle la discussion que nous avons eue à ce sujet au comité, dont la conclusion était que nous avions les fonds voulus et que nous enverrions deux ou trois sénateurs à diverses conférences.

Je reviens tout juste de Houston, où j'ai assisté à une conférence sur l'énergie avec le sénateur Buchanan. En conséquence, je suis tout à fait disposé à rayer mon nom de cette liste si ma participation est contraire à la décision prise au comité. Je vois sur la liste les noms de deux sénateurs qui, que je sache, n'ont pas participé à des conférences récemment. Je n'aurais donc pas d'objection à retirer mon nom afin de nous conformer à la décision prise par le comité.

**Le président:** Demandez-vous que votre nom soit rayé de la liste, sénateur?

**Le sénateur Lefebvre:** Il me semble que nous avions décidé d'envoyer deux sénateurs.

**Le président:** En effet. Alors, c'est entendu. Ce serait conforme à ce que nous avions à l'esprit quand nous avons établi le budget à ce poste. Cette liste se limitera donc aux sénateurs Adams et Carney.

Voulez-vous modifier la motion en conséquence, sénateur Carney?

**Le sénateur Carney:** Oui. Je veux aussi signaler que le coût de ma participation à cette conférence se limite aux droits d'inscription puisqu'elle a lieu dans ma ville de résidence.

[*Text*]

**The Chairman:** If you have strong feelings about attending, Senator Lefebvre, it is within our power to have you do so. We are not bound by the two.

**Senator Lefebvre:** I realize that. Let me think it over, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Let us leave it and if you withdraw it later, then that is fine. That is agreed, then.

While we are on the subject of budgeting for conferences, in the past the committee has provided for senators on the committee to attend some conferences. We cannot go to them all. Some are important and some may have a particular focus that helps us with special studies or legislative work that the committee has or expects to have.

In this particular case, we budgeted a conference for the current year in Holland, which is quite expensive. I would like to suggest—and I have talked to Senator Ottenheimer about this because he is the only one who has expressed an interest in it—that we not send anyone to that conference. It has strictly to do with $CO_2$ and how additional $CO_2$ sinks might be developed, including mechanical means of burying it, putting it in the ocean and so on. It is quite technical. If we do not attend that conference, it would give us quite a bit more room in terms of our proposed trip to Washington, which is an annual trip of the Energy Committee that has been extremely useful in the past. I would appreciate some feedback on that. Is there some strong feeling on your part, Senator Ottenheimer, to go? If we do not register for that particular conference, it will make life a lot easier for us for the rest of our fiscal year.

**Senator Ottenheimer:** Mr. Chairman, there is absolutely none with me. As you will recall, and it was very informal, we met in the corridor and my approach was that, if the committee intends to send someone, then I would be willing to go.

**The Chairman:** Okay. If it is agreed, I would like to go on to the next item which is an invitation that we have had for some time to tour Atomic Energy Canada's nuclear waste disposal research site in Pinawa, Manitoba. If I am not mistaken, and you can correct me, Lynne, it also involves a possible visit to the disposal site, which is actually in Ontario, is it is not?

**Ms. Lynne Meyers, Research Officer, Library of Parliament:** I understand they have an underground facility at Pinawa. There is not one in Ottawa yet. That is where they are doing the testing of the concept of underground disposal.

**The Chairman:** It may not be something the whole committee is interested in doing. However, on behalf of the committee, I would like to accept the invitation and pick one of these dates. I, for one, will attend. Hopefully, some other senators on the committee will be prepared to take a day or two to see just what it is that they are doing. They are anxious that we be familiar with their work.

[*Traduction*]

**Le président:** Si vous avez très envie d'y assister, sénateur Lefebvre, nous avons le pouvoir de vous le permettre. Nous ne sommes pas tenus de nous limiter au chiffre de deux sénateurs.

**Le sénateur Lefebvre:** Je le sais, je vais y réfléchir, monsieur le président.

**Le président:** Laissons cela de côté pour l'instant. Vous pourrez toujours décider de vous retirer plus tard. Alors c'est entendu.

Puisque nous en sommes au budget des conférences, dans le passé, le comité a permis à des sénateurs membres du comité de participer à certaines conférences. Nous ne pouvons pas évidemment participer à toutes. Certaines sont importantes, d'autres peuvent comporter des aspects intéressants pouvant nous aider dans nos travaux d'enquête ou de législateur en cours ou futurs.

En l'occurrence, nous avons prévu des crédits pour participer à une conférence qui aura lieu cette année en Hollande et qui coûtera très cher. Je propose—j'en ai d'ailleurs parlé avec le sénateur Ottenheimer, qui est le seul ayant manifesté de l'intérêt à ce sujet—que nous ne déléguions personne à cette conférence. Elle porte uniquement sur le gaz carbonique et sur les méthodes permettant d'éliminer le gaz carbonique de l'atmosphère, notamment par des moyens mécaniques, c'est-à-dire en l'injectant dans l'océan, etc. C'est très technique. Si nous n'envoyons personne à cette conférence, cela nous donnera beaucoup plus de marge de manoeuvre pour ce qui est du voyage que nous nous proposons de faire à Washington. Il s'agit d'un voyage annuel du comité de l'énergie qui s'est révélé extrêmement utile dans le passé. J'aimerais connaître votre point de vue là-dessus. Êtes-vous fortement intéressé à y assister, sénateur Ottenheimer? Si nous n'envoyons personne à cette conférence, cela nous facilitera beaucoup la tâche pour le reste de l'année financière.

**Le sénateur Ottenheimer:** Monsieur le président, je n'y vois absolument aucune objection. Je vous rappelle la conversation que nous avons eue à ce sujet quand nous nous sommes rencontrés dans le corridor. J'ai dit que si le comité décidait d'envoyer quelqu'un, je serais disposé à y aller.

**Le président:** D'accord. S'il n'y a pas d'objection, je voudrais passer au point suivant. Il s'agit d'une invitation qui nous a été faite il y a un certain temps à visiter le laboratoire d'élimination des déchets nucléaires de l'Énergie atomique du Canada à Pinawa, au Manitoba. Si je ne me trompe pas, et vous me reprendrez le cas échéant, Lynne, on pourrait également visiter le site d'enfouissement qui se trouve en Ontario, n'est-ce pas?

**Mme Lynne Meyers, agent de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Je crois savoir qu'il y a des installations souterraines à Pinawa. Il n'y en a pas encore à Ottawa. C'est là que l'on met à l'essai le concept de l'enfouissement.

**Le président:** Tous les membres du comité ne sont pas nécessairement intéressés à faire ce voyage. Cependant, au nom du comité, je voudrais accepter l'invitation et choisir l'une des dates proposées. Pour ma part, j'irai. J'ose croire que d'autres membres du comité seront disposés à faire ce voyage d'une journée ou deux, pour voir de quoi il retourne exactement. Ces

[*Text*]

They would pay all expenses other than our travel to and from Winnipeg. I will propose that in keeping with our—

**Senator Lefebvre:** How far is Pinawa from Winnipeg?

**Ms. Meyers:** I believe it is about an hour to an hour and a half by bus.

**The Chairman:** The suggested dates are April 27, May 4, 11, 25, or in the fall. Personally, I think we would be best to do it in the spring.

First, are any senators here interested in attending?

**Senator Carney:** Not me.

**The Chairman:** Are you interested in going, Senators Lefebvre or Ottenheimer?

**Senator Lefebvre:** I do not have my calendar. I would say maybe some time in May it would be possible. It might be interesting for some of us to go. I am not sure.

**The Chairman:** I will ask the clerk to canvass the committee and give the May dates as options and see where we get the best attendance.

**Senator Lefebvre:** I agree that, if we are going to do it, should be this spring. If you put it off until the fall, we probably won't go. So, if you have any interest, I think it should be done in May, if possible.

**The Chairman:** Okay. The trip to Washington is on. We have forwarded materials as to what we will be interested in being briefed on in Washington. Senators Ottenheimer and Lefebvre have been before.

Basically, what we normally do is start with a briefing from embassy officials at the Canadian embassy. Mr. Burney spent time with us last year. We then go into sessions. We have had an annual meeting with Department of Energy officials, as well as with Federal Energy Regulatory Commission officials. Then, we have varied the program from year to year depending on what we were interested in. Our expressed interest this year is in greenhouse gas emissions as well as an update on the natural gas situation.

We have had an expression of interest already from, I think, eight members of the committee, and so the matter is proceeding. Are there any comments, questions or advice you would like to give to our staff, the clerk or me?

**Senator Carney:** I would like to know about the dates. Are they fixed?

**The Chairman:** Yes, they are. It would be very difficult for us to change them.

**Senator Carney:** Does it contemplate going on March 30 and returning on March 31?

[*Traduction*]

gens-là aimeraient bien que nous connaissions mieux leur travail.

Ils assumeraient toutes les dépenses, sauf le coût du voyage aller-retour à Winnipeg. Je propose, conformément à notre . . .

**Le sénateur Lefebvre:** Quelle est la distance entre Pinawa et Winnipeg?

**Mme Meyers:** Je pense que c'est un trajet d'une heure ou une heure et demie en autobus.

**Le président:** Les dates proposées sont le 27 avril, le 4 mai, le 11 mai, le 25 mai, ou encore à l'automne. Personnellement, je pense qu'il serait préférable d'y aller au printemps.

Premièrement, y a-t-il des sénateurs qui sont intéressés.

**Le sénateur Carney:** Pas moi.

**Le président:** Êtes-vous intéressés, sénateurs Lefebvre ou Ottenheimer?

**Le sénateur Lefebvre:** Je n'ai pas mon agenda. Je crois que ce serait possible en mai. Ce serait peut-être intéressant pour certains d'entre nous, mais je n'en suis pas certain.

**Le président:** Je vais demander au greffier de communiquer avec les membres du comité pour voir laquelle des dates proposées en mai nous permettrait d'envoyer la plus forte délégation.

**Le sénateur Lefebvre:** Je suis d'accord pour dire que si nous décidons d'y aller, ce devrait être au printemps. Si on remet cela à l'automne, nous n'irons probablement pas. Par conséquent, si cela vous intéresse, je pense qu'il faudrait y aller en mai, à supposer que ce soit possible.

**Le président:** D'accord. Le voyage à Washington est confirmé. Nous avons envoyé de la documentation pour préciser nos sujets de prédilection pour les briefings que nous aurons à Washington. Les sénateurs Ottenheimer et Lefebvre y sont déjà allés.

Voici comment cela se passe habituellement. Nous rencontrons d'abord des personnalités de l'ambassade canadienne à Washington. L'année dernière, M. Burney nous a consacré de son temps. Ensuite, nous avons des ateliers. Nous avons eu une rencontre annuelle avec des hauts fonctionnaires du ministère de l'Énergie et des représentants de la Federal Energy Regulatory Commission des États-Unis. Ensuite, le programme a varié d'année en année, selon ce qui nous intéressait. Cette année, nous nous sommes dit intéressés à en savoir davantage sur les émissions de gaz contribuant à l'effet de serre. Par ailleurs, nous aimerions avoir une mise à jour sur le dossier du gaz naturel.

Jusqu'à maintenant, je crois que huit membres du comité se sont montré intéressés. L'affaire va donc bon train. Y a-t-il des observations, des questions ou des conseils que vous voudriez donner à notre personnel, au greffier ou à moi-même?

**Le sénateur Carney:** La date retenue pour le voyage est-elle inflexible?

**Le président:** Oui. Il nous serait très difficile d'en changer.

**Le sénateur Carney:** Prévoit-on partir le 30 mars et revenir le 31?

[*Text*]

**The Chairman:** The committee looks after the two days. Many senators leave early and stay late — one or the other. Sometimes they arrange meetings outside the committee's work before, after and occasionally during the committee's stay. That is up to individual senators.

**Senator Lefebvre:** Normally, members would meet in Washington on March 29, as I understand it.

**The Chairman:** We would arrive the evening of March 29.

**Senator Lefebvre:** So we would be assembled there and ready to go the following morning. That is what we have done in the past. Those who want to leave on March 31 do. Those who have other business sometimes leave the next day.

**The Chairman:** That has happened as well. That, then, is where we are at the moment. Are there any other questions?

**Senator Ottenheimer:** Very briefly, the last time I was in Washington was not the last time the committee went. It must have been the time before. It was a couple of years ago. This may be endemic in the process, but I recall the meetings being so tightly scheduled, one to the next, that by the last half of the second day I am not sure we were doing our hosts any great service, there was such a mass of information in such a short period of time. I just mention that.

The other matter is on a more physical level. We usually stay, or have stayed, at a place called the Embassy Hotel. The last few times I was in Washington had nothing to do with the committee. I stayed at a hotel which is called the Embassy Suites Hotel, and the price is about the same as the other. Reservations are made through the Canadian Embassy. Parliamentarians get a very good rate. It is no more expensive, much more comfortable and just as centrally located.

**Senator Carney:** Does it have a pool?

**Senator Ottenheimer:** It does. Each room has a sleeping area and a working area. It has continental breakfast. It costs no more that the other place, and the reservations were made for me by the Canadian Embassy.

**The Chairman:** If I could interrupt, a number of senators have complained about some of the hotels we were using in the Dupont Circle area. Last time we stayed at a hotel called the Hay Adams. It cost an extra $25 but was well worth it. That is where we propose to go. I cannot answer the question about the pool.

**Senator Lefebvre:** Is that the one we stayed at the year before?

**The Chairman:** No. In terms of the tightness of scheduling, we hear you and we will try to address that and ensure that it is not too crowded.

**Senator Kelly:** I was going to support the view, as well, that I would like some time to think on this trip.

[*Traduction*]

**Le président:** Le comité prévoit en effet un voyage de deux jours. Beaucoup de sénateurs partent en avance ou restent plus longtemps. Certains prennent parfois des arrangements pour avoir des rencontres qui n'ont rien à voir avec les travaux du comité, soit avant, soit après ou même parfois pendant le séjour du comité. Chaque sénateur est libre de disposer de son temps.

**Le sénateur Lefebvre:** Normalement, les membres de la délégation se rencontreraient à Washington le 29 mars.

**Le président:** En effet, nous arriverions le 29 mars en soirée.

**Le sénateur Lefebvre:** Nous serions donc sur place et prêts à entreprendre nos travaux le lendemain matin. En tout cas, c'est ce que nous avons fait dans le passé. Ceux qui veulent revenir le 31 mars peuvent le faire, certains reviennent parfois le jour suivant s'ils ont d'autres affaires à traiter.

**Le président:** C'est arrivé également. Bon, voilà donc où nous en sommes. Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Ottenheimer:** Très brièvement, la dernière fois que je suis allé à Washington, ce n'était pas à l'occasion du dernier voyage du comité. C'était la fois d'avant, il y a deux ans. J'ignore si c'est typique, mais je me rappelle que l'horaire était tellement chargé que nous ne rendions plus guère service à nos hôtes dans l'après-midi du deuxième jour, étant donné que l'on nous avait assené une telle masse d'information en un court laps de temps. Je voulais seulement le signaler.

Mon autre observation porte sur un point plus concret. Nous logeons habituellement à l'hôtel Embassy. La dernière fois que je suis allé à Washington, cela n'avait rien à voir avec le comité. Je suis descendu à un hôtel qui s'appelle l'hôtel Embassy Suites, dont les tarifs sont à peu près les mêmes. Les réservations sont faites par l'entremise de l'ambassade canadienne. Les parlementaires obtiennent un très bon tarif. Cela ne coûte pas plus cher, c'est beaucoup plus confortable et tout aussi bien situé.

**Le sénateur Carney:** Y a-t-il une piscine?

**Le sénateur Ottenheimer:** Oui. Chaque suite comporte une chambre à coucher et un cabinet de travail. Un petit déjeuner continental est servi. Cela ne coûte pas plus cher que l'autre endroit et les réservations ont été faites en mon nom par l'ambassade canadienne.

**Le président:** Si je peux me permettre, un certain nombre de sénateurs se sont plaints de certains hôtels où nous descendions dans le quartier Dupont Circle. La dernière fois, nous avons descendu à un hôtel qui s'appelle le Hay Adams. Il coûte 25$ de plus, mais cela en vaut la peine. C'est là que nous proposons de loger. Je ne sais pas s'il y a une piscine.

**Le sénateur Lefebvre:** Est-ce l'hôtel où nous sommes descendus l'année précédente?

**Le président:** Non. Pour ce qui est de l'horaire chargé, nous prenons bonne note de vos observations et nous allons tenter d'y voir.

**Le sénateur Kelly:** J'allais dire la même chose. Je voudrais avoir le temps de réfléchir pendant ce voyage.

[*Text*]

**The Chairman:** Yes, it can be a problem running around to meetings and in terms of actually getting worthwhile meetings in place.

Is there anything else on our proposed trip?

**Senator Carney:** Just to recap, you say we will have briefings on the natural gas issue, the California one?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Carney:** And emissions?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Carney:** What else? Who sets the schedule? Does the committee suggest what it wants to be briefed on?

**The Chairman:** Our staff suggests the areas of interest. I will ask Lynne Meyers to comment on that. I have looked at it, but she should be able to comment better than I.

**Ms. Meyers:** Basically, we have gone through the "blues" from meetings of the committee and we have also had discussions with Senator Hays, because the major study you are going to undertake is dealing with tradeable permits, and we have focused on that for one day—at least we are trying to get them to do that. We are trying to arrange discussions with to some people from the Environmental Protection Agency, perhaps. We have told them we would like to look at how they are implementing the emission permits which are being put in place for $SO_2$ emissions under the Clean Air Act in the U.S. We hope to get somebody, potentially, from the EPA.

The other people who can brief us on that are from the Congressional Research Service. They did a good job last time on updating us on how that is going. We have also asked them to look at, historically, previous efforts with permit trading and successes and failures so that, when and if Canada decides to go that route, we will have some idea of the past experience of our neighbours south of the border. That is the one issue.

The second issue was basically an update on the national energy strategy. Last year when we went to Washington that strategy had just been presented in Congress. There has been a lot of movement on that. Legislation has come and gone. There has been a lot of debate over the drilling in the Arctic National Wildlife Refuge, so we are asking for an update on that position.

Just last week I had discussions with the people in Washington who are setting it up, to see if they can touch on the U.S. position on greenhouse gas emissions as kind of a background for the committee because that is part of the study.

The third area involves the natural gas trade. The Federal Energy Regulatory Commission is the one, I think, from which

[*Traduction*]

**Le président:** Oui, ce problème peut se poser. Quand il faut courir d'une réunion à l'autre, ce n'est pas aussi fructueux.

A-t-on quelque chose à ajouter au sujet de ce voyage?

**Le sénateur Carney:** Vous avez dit que nous aurons des ateliers sur le gaz naturel, le dossier de la Californie?

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Carney:** Et sur les émissions?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Carney:** Quoi d'autre? Qui établit le programme? Le comité fait-il des suggestions quant à ce qu'il voudrait étudier?

**Le président:** Notre personnel présente une liste des questions qui nous intéressent. Je vais demander à Lynne Meyers de répondre. J'ai jeté un coup d'oeil à la liste, mais elle devrait être en mesure de mieux vous renseigner.

**Mme Meyers:** Essentiellement, nous avons passé en revue le compte rendu des réunions du comité et nous avons également eu des entretiens avec le sénateur Hays. Étant donné que la principale étude que vous allez entreprendre porte sur les droits d'émission échangeables, nous avons décidé de consacrer une journée à ce dossier, tout au moins c'est ce que nous essayons d'obtenir. Nous tentons par ailleurs d'organiser des entretiens avec des représentants de l'Agence fédérale de protection de l'environnement des États-Unis. Nous leur avons dit que nous aimerions voir comment on administre là-bas la délivrance de permis d'émission d'oxyde sulfureux aux termes de la Clean Air Act des États-Unis. Nous espérons rencontrer un représentant de l'Agence de protection de l'environnement.

Par ailleurs, les gens du Service de recherche du Congrès peuvent également nous renseigner là-dessus. Ils ont fait du bon travail la dernière fois en nous mettant au fait des derniers événements. Nous leur avons également demandé de se pencher sur l'histoire du dossier des permis échangeables et de nous faire un tableau de la situation en mettant en relief les points forts et les points faibles de ce programme. Ainsi, si jamais le Canada décide d'adopter cette solution, nous aurons une idée de ce qui s'est passé chez nos voisins du Sud dans ce domaine. Voilà pour la première question à l'étude.

Le deuxième dossier est essentiellement une mise à jour sur la stratégie nationale en matière d'énergie. L'année dernière, quand nous sommes allés à Washington, cette stratégie venait tout juste d'être présentée au congrès. Il s'est passé beaucoup de choses depuis. Un projet de loi a été présenté, puis retiré. Il y a eu tout un débat sur les forages dans la réserve faunique nationale de l'Arctique. Nous voudrions donc que l'on nous mette au fait des derniers événements dans ce dossier.

La semaine dernière encore, j'en ai discuté avec les gens de Washington qui organisent tout cela pour voir si l'on ne pourrait pas aborder la position américaine sur les émissions de gaz contribuant à l'effet de serre. Cela pourrait être utile au comité à titre de renseignements généraux, puisque cela fait partie de l'étude envisagée.

Le troisième dossier est celui du commerce du gaz naturel. La Federal Energy Regulatory Commission est probablement

[*Text*]

we could probably get some discussion concerning the California situation. Perhaps the DOB would comment on that, too. I am not sure of the politics of that, but it is certainly one of the issues we would like them to address.

**The Chairman:** One year we met with a representative of the American Gas Association. It was an interesting meeting.

**Senator Kenny:** The meetings to be attended are almost exclusively with staff people. Are there any political components in this?

**The Chairman:** Identifying a specific Congressman and meeting with him or her has been something that has been difficult. I don't think there has been a year gone by when we have not met with at least one or two; usually they are members of the House of Representatives, although occasionally we meet with a senator. We will attempt to do that again. The problem is that it has been difficult for us to arrange it in advance. But that is our objective. We can, in the case of the House or the Senate, meet with someone who can help us with a particular area of interest. That is our objective. I cannot tell you now that we have those arranged. From past experience, it is sometimes difficult to get them to carry through even when you get a commitment.

**Senator Lefebvre:** Mr. Chairman, I suppose it is just a typing error, but on page 2 it states at the end of the middle paragraph that the delegation will number approximately ten, six members of the House of Commons, two staff members and two staffers.

**Ms. Meyers:** I have pointed that out. They say they will definitely change it. They have noticed that.

**The Chairman:** I did not pick that up.

Are there any other items you wish to raise with respect to our proposed visit and the workplan?

**Senator Carney:** It is interesting, and I would like to congratulate the people who are organizing it.

**The Chairman:** I look to Lynne and Lynne.

The next item, then, is Bill C-13. I see that Mr. Robertson is here.

I have circulated two letters to committee members, which is an attempt to bring you up to date on what is happening with Bill C-13. My instincts tell me that when it comes to the Senate we will not have a lot of time to deal with it. Therefore, if we have concerns, or if there are witnesses we think the Senate should hear from, either in committee or in Committee of the Whole, other than the usual government witnesses, this would be the time to talk about that and plan it. It is different now from when the Senate had an opposition majority. I think the government majority means that we will deal with this quickly, if that is what the government wants, and that is fine.

[*Traduction*]

l'organisme pertinent qui pourrait le mieux nous renseigner sur la situation en Californie. Peut-être les gens du DOB voudront-ils également en parler. Je ne connais pas très bien les ramifications politiques de ce dossier, mais, chose certaine, c'est l'une des questions dont nous voudrions discuter.

**Le président:** Une année, nous avons rencontré un représentant de la American Gas Association. La rencontre a été intéressante.

**Le sénateur Kenny:** On prévoit rencontrer presque exclusivement des fonctionnaires. Y a-t-il un élément politique dans tout cela?

**Le président:** Il a toujours été difficile d'organiser une rencontre avec un membre du Congrès. Je crois que nous en avons toujours rencontré un ou deux à chaque année. Habituellement, c'étaient des membres de la Chambre des représentants, bien qu'à l'occasion nous ayons rencontré un sénateur. Nous tenterons encore une fois de l'obtenir. Le problème, c'est qu'il nous est difficile de prendre les arrangements à l'avance. Mais tel est notre objectif. Dans le cas de la Chambre des représentants ou du Sénat, nous pouvons rencontrer quelqu'un susceptible de nous renseigner sur un sujet précis. C'est ce que nous visons. Je ne peux pas vous dire dès maintenant que c'est dans le sac. L'expérience m'a appris qu'il est parfois difficile d'obtenir de ces gens-là qu'ils respectent leurs engagements.

**Le sénateur Lefebvre:** Monsieur le président, je suppose qu'il s'agit d'une simple erreur typographique, mais à la page 2, à la fin du paragraphe du milieu, on dit que la délégation comprendra une dizaine de personnes, c'est-à-dire six députés, deux adjoints et deux agents de recherche.

**Mme Meyers:** Je l'ai signalé. On a pris bonne note de l'erreur et on m'a affirmé que la correction serait faite.

**Le président:** Je ne l'avais pas remarqué.

Avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de ce projet de voyage et de notre plan de travail?

**Le sénateur Carney:** C'est intéressant et je tiens à féliciter les gens qui l'ont organisé.

**Le président:** Je transmets vos félicitations à Lynne et Lynne.

Nous passons donc au projet de loi C-13. Je constate que M. Robertson est présent.

J'ai fait distribuer deux lettres aux membres du comité, pour essayer de vous mettre au fait de ce qui se passe dans le dossier du projet de loi C-13. Mon instinct me dit que lorsqu'il aboutira au Sénat, nous n'aurons pas beaucoup de temps pour l'étudier. Par conséquent, si nous avons des réserves, ou si nous voulons que le comité ou bien le comité plénier du Sénat entende des témoins à ce sujet, outre les représentants habituels du gouvernement, le moment est venu d'en discuter et de nous organiser en conséquence. Les choses ont changé puisque l'opposition n'a plus la majorité au Sénat. Je pense qu'avec la majorité ministérielle, nous pourrons expédier cette affaire rapidement, si tel est le désir du gouvernement, et je n'y vois pas d'objection.

[*Text*]

James Robertson is here. I have circulated the letter. Perhaps I could ask him to make a few brief comments and then invite honourable senators to ask questions, if they wish.

**Mr. James R. Robertson, Law and Government Division, Library of Parliament:** Mr. Chairman, the researcher who was working with the legislative committee in the House of Commons is currently on maternity leave. Obviously, she is the most familiar with this bill.

My understanding, however, having looked at the matter, is that during its time in the legislative committee of the House of Commons, most of the concerns and criticisms of environmental groups and various industries that would be directly affected, as well as other individuals, were addressed by amendments. The government brought in a whole package of amendments, with the result that when the bill was reported back to the House, which it was just before Christmas, there was a general consensus, I think, that the bill had been improved and that most of the concerns had been addressed in substance.

Subsequent to the bill being put back to the house, where it is currently awaiting report stage, the Supreme Court of Canada handed down its decision on the *Friends of the Old Man River case*, which upheld the constitutionality of the federal government's environmental assessment review guideline's order.

The judgment has clear implications for federal environmental jurisdiction, and particularly for environmental assessments by the federal government. It clearly states that the federal government has a role and, in fact, a responsibility to require environmental assessments of projects which may be predominantly provincial.

Reviewing the bill, however, there are not a lot of areas where changes seem to be required. Most of the bill deals with procedures. It deals with how the system will operate. It sets in place a whole new regime.

There are a few areas which could be reviewed in the light of the Supreme Court decision. Our understanding is that the Department of the Environment and officials from the Federal Environmental Assessment Review Office, FEARO, have reviewed the bill and do not feel that any changes are required at this point.

It does not appear that there will be major amendments being proposed by the government at report stage. Other members of the House of Commons may in fact propose amendments. At this point, it is hard to know what the bill will look like by the time it reaches the Senate.

I have not heard any comments regarding Bill C-13 as far as how the *Old Man River* decision affects the bill to date.

**The Chairman:** Are there any concerns or questions?

[*Traduction*]

James Robertson est ici. J'ai distribué copie de la lettre, Je vais lui demander de faire quelques brèves observations, après quoi j'inviterai les honorables sénateurs à poser des questions, le cas échéant.

**M. James R. Robertson, Division du droit et du gouvernement, Bibliothèque du Parlement:** Monsieur le président, la recherchiste qui travaillait avec le comité législatif de la Chambre des communes est actuellement en congé de maternité. Évidemment, c'est elle qui connaît le mieux ce projet de loi.

J'ai toutefois étudié la question et il me semble que pendant le passage du projet de loi au comité législatif de la Chambre des communes, on a apporté des amendements au projet de loi qui répondent à la plupart des préoccupations et des critiques exprimées par des groupes d'environnementalistes et divers secteurs qui seraient directement touchés, ainsi que par des particuliers. En effet, le gouvernement a présenté tout un paquet d'amendements, avec le résultat que lorsque l'on a fait rapport du projet de loi à la Chambre, juste avant Noël, on était généralement d'accord pour reconnaître que le projet de loi avait été amélioré et que l'on avait répondu à la plupart des préoccupations.

L'étude du projet de loi à l'étape du rapport aura donc bientôt lieu à la Chambre, mais après qu'on eut fait rapport du projet de loi à la Chambre, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire des *Amis de la rivière Old Man*, décision qui a confirmé la constitutionnalité de l'ordonnance du gouvernement fédéral en ce qui concerne les lignes directrices en matière d'évaluation environnementale.

Cette décision du tribunal a manifestement des incidences sur la compétence environnementale du gouvernement fédéral, en particulier pour ce qui est des évaluations environnementales menées par le gouvernement fédéral. En effet, on y déclare clairement que le gouvernement fédéral doit exiger que l'on fasse l'évaluation environnementale des projets, même si ces derniers relèvent essentiellement des autorités provinciales.

Pourtant, en passant le projet de loi en revue, on constate qu'il n'y a pas grand-chose à y changer. Pour l'essentiel, le projet de loi porte sur la procédure. Il précise comment le système va fonctionner. Il établit un tout nouveau régime.

Il y a certains points qui pourraient être revus à la lumière de la décision rendue par la Cour suprême. Sauf erreur, le ministère de l'Environnement et le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, le BFEEE, ont examiné le projet de loi et n'estiment pas nécessaire d'y apporter des changements pour le moment.

Il ne semble pas que le gouvernement va proposer d'importants amendements à l'étape du rapport. D'autres députés proposeront peut-être des amendements. Pour l'instant, il est difficile de savoir à quoi ressemblera le projet de loi au moment où il aboutira au Sénat.

Jusqu'à maintenant, je n'ai pas entendu le moindre commentaire concernant les répercussions de la décision rendue dans l'affaire de la *rivière Old Man* sur le projet de loi C-13.

**Le président:** A-t-on des questions?

[*Text*]

**Senator Ottenheimer:** From your conversations do you have any feeling as to when the House of Commons will submit its report?

**Mr. Robertson:** We were told a few weeks ago that it would not be before the budget and the budget debate. I expect at this point that we are looking at least to March. It still has to go through report stage and third reading in the House.

**Senator Carney:** I have been following this bill quite closely. I know that there is some imperative to get the bill through the House and the Senate and up and running. The environmental assessment agency is long overdue and must be put in place. I know it has been four years in the making and involves something in the order of 80 government departments. While it is not a perfect bill, it is the best bill that we have.

I just want to report there is some reason to expedite this bill. We want to get the environmental assessment process in place.

**The Chairman:** The only representations I have had on it were from so-called long-liners, the pipeline companies, for instance, TransCanada Pipelines and Interprovincial Pipelines. They expressed a concern about a fragmentation of regulations which might occur with the legislation as proposed. Is that a real concern? Is it something to which we should give some attention? It might be useful for us to focus on it to see whether it is a problem or not.

**Mr. Robertson:** By "fragmentation" do they mean a concern in dealing with both provincial and federal governments?

**The Chairman:** The act, I gather, provides for delegating, if you will, to provincial environmental review processes, for instance, on river crossings.

**Mr. Robertson:** My own feeling is that the bill does facilitate and, indeed, even encourage joint action by federal and provincial governments, as opposed to the problems that have occurred in the past where a provincial jurisdiction will do one environmental assessment, followed by a question as to whether or not the federal government should be duplicating the same environmental assessment studies. The bill will allow, for the first time, joint environmental assessments, something which is in keeping with the Supreme Court decision which stated that jurisdiction over the environment is shared and, indeed, is one for which both levels of government have responsibilities.

The decision also suggests that, if the federal government has to do an environmental assessment, if there was a federal decision or licence involved that brought the guidelines order and the new act into place, then the environmental assessment would have to cover all areas of federal jurisdiction. It would not be a case of obtaining a licence from one government department, which has to do an assessment and someone else

[*Traduction*]

**Le sénateur Ottenheimer:** D'après vos conversations, avez-vous une idée de la date à laquelle la Chambre des communes va présenter son rapport?

**M. Robertson:** On nous a dit il y a quelques semaines que ce ne serait pas avant le budget et le débat sur le budget. J'estime que ce ne sera pas avant le mois de mars, et encore. La Chambre doit encore l'adopter à l'étape du rapport et en troisième lecture.

**Le sénateur Carney:** J'ai suivi ce projet de loi de très près. Je sais que l'on est assez pressé de faire adopter ce projet de loi à la Chambre et au Sénat et de le mettre en application. Il faut absolument mettre en place cette agence d'évaluation environnementale, dont la création s'impose depuis longtemps. Je sais que c'est le fruit de quatre années de travail et de collaboration entre environ 80 organismes gouvernementaux. Ce projet de loi n'est pas parfait, mais c'est le meilleur que nous puissions avoir.

Je tiens seulement à signaler qu'il y a des raisons d'accélérer l'adoption de ce projet de loi. Nous voulons mettre en marche le processus d'évaluation environnemental.

**Le président:** Les seules personnes qui ont communiqué avec moi au sujet de ce projet de loi étaient des représentants des entreprises de pipeline, notamment TransCanada Pipelines et Interprovincial Pipelines. Ils s'inquiètent d'une éventuelle fragmentation de la réglementation à laquelle pourrait aboutir le projet de loi tel que proposé. Cette inquiétude est-elle fondée? Devrions-nous y attacher de l'importance? Il vaudrait peut-être la peine de se pencher là-dessus pour voir si c'est effectivement un problème.

**M. Robertson:** Que veulent-ils dire par «fragmentation»? Qu'il faudra traiter à la fois avec les gouvernements provincial et fédéral?

**Le président:** Sauf erreur, la loi prévoit la possibilité de déléguer aux autorités provinciales la responsabilité de l'évaluation environnementale, par exemple dans le cas des ouvrages franchissant des rivières.

**M. Robertson:** Pour ma part, j'ai l'impression que le projet de loi facilite et même encourage l'action conjointe par les gouvernements fédéral et provinciaux, par opposition aux problèmes que nous avons connus dans le passé, lorsqu'un gouvernement provincial se charge d'une évaluation environnementale et qu'on se demande ensuite si le gouvernement fédéral devrait reprendre pour son propre compte les études environnementales sur le même projet. Le projet de loi permet pour la première fois des évaluations environnementales conjointes, ce qui est conforme à la décision de la Cour suprême dans laquelle on dit que la compétence sur l'environnement est conjointe et que c'est un domaine dans lequel les deux paliers de gouvernement ont des responsabilités à assumer.

La décision laisse également entendre que si le gouvernement fédéral doit faire l'évaluation environnementale d'un projet qui met en cause une décision ou une licence fédérale qui ont été à l'origine de l'ordonnance des lignes directrices et de la nouvelle loi, alors l'évaluation environnementale doit porter sur tous les secteurs de compétence fédérale. Il ne s'agirait donc pas de demander un permis à un ministère gouvernemental qui

[*Text*]

does another assessment. The scheme of the guidelines order and, certainly, of the act, is to centralize everything so that there is only one federal environmental assessment and not different departments doing their own things at different times.

My impression is that the bill is intended to try to facilitate the concerns of industrial developments and projects which might have to deal with different levels and different departments of government.

**Senator Carney:** There are 15 separate regulatory panels set out under this bill, and right now the regulations are being reviewed through a public hearing process with the provinces and the territories. So, I can see where maybe some of the pipeline people are not used to that kind of process.

**The Chairman:** Or, they are intimidated by the prospects. You are saying that the thrust of the legislation seems to be to try to facilitate—

**Mr. Robertson:** Obviously, the regulations are different.

**The Chairman:** I think I have a letter on that. I will circulate it to members of the committee so they can review it.

**Senator Kelly:** I want to reinforce the impression I have that pipeline companies certainly worry about pyramiding regulations, as in the case of, "You're okay here, but not there," when you are talking about the same projects. The thrust seems to be to reduce that kind of situation and not to increase it.

**The Chairman:** Any other questions or comments?

**Senator Kenny:** I would like to observe that, whenever a government—not just this one—says it will be one-stop shopping, it means one more stop as opposed to one stop.

**Senator Carney:** I can assure you that the present situation in the absence of this bill is about as chaotic as anything that we can contemplate. It is so bad that it is beyond reason. People reject how bad it is because they say it could not be that bad.

I think this bill will put in place something which is long overdue and badly required.

**The Chairman:** You sound like a fan, Senator Carney.

**Senator Carney:** I have spent a lot of time on this bill—more time by far than anyone else on this committee.

**The Chairman:** I understand. If there are no other comments or questions on Bill C-13, I thank you, Mr. Robertson. We will go to our next item which is an update on the Synfuels project.

As you know, we have taken a reference on this with a view to hearing the government and the company one more time in concluding our work for our report. I will ask Lynne Meyers to update us.

[*Traduction*]

doit faire une évaluation et ensuite de faire faire une autre évaluation par un autre organisme. L'objet des lignes directrices et assurément de la loi elle-même est justement de centraliser tout cela de manière qu'il n'y ait qu'une seule évaluation environnementale fédérale et non plus différents ministères faisant leur petite affaire chacun de leur côté et successivement.

J'ai l'impression que le projet de loi vise à faciliter les projets de développement industriel lorsque l'on doit traiter avec plusieurs paliers et ministères du gouvernement.

**Le sénateur Carney:** Aux termes de ce projet de loi, on créerait 15 groupes de réglementation distincts. À l'heure actuelle, la réglementation est à l'étude dans le cadre d'audiences publiques tenues partout dans les provinces et territoires. Alors, je comprends que les gens du secteur des pipelines ne sont peut-être pas habitués à ce genre de processus.

**Le président:** Ou bien ils en craignent les conséquences. Vous dites que l'objet du projet de loi semble être de tenter de faciliter . . .

**M. Robertson:** Évidemment, les règlements, c'est autre chose.

**Le président:** Il me semble avoir une lettre là-dessus. Je vais la faire distribuer aux membres du comité afin qu'ils puissent en prendre connaissance.

**Le sénateur Kelly:** J'insiste sur le fait que j'ai bien l'impression que les compagnies de pipeline s'inquiètent à la perspective d'une avalanche de règlements. On pourrait leur dire: «Vous êtes réglo ici, mais pas là», au sujet du même projet. On semble vouloir réduire cette paperasserie et non pas l'accroître.

**Le président:** D'autres observations?

**Le sénateur Kenny:** Je voudrais faire observer que dès qu'un gouvernement, pas seulement le gouvernement actuel, dit qu'il va créer un guichet unique, il s'agit toujours d'un guichet additionnel et non pas d'un seul guichet.

**Le sénateur Carney:** Je peux vous assurer que la situation actuelle, en l'absence des mesures prévues dans le projet de loi, est à peu près aussi chaotique que l'on puisse imaginer. C'est tellement grave que cela dépasse l'entendement. Les gens refusent d'admettre la gravité de la situation parce qu'ils affirment que c'est impossible, que cela ne peut pas être vrai.

Je crois que le projet de loi va permettre de mettre en place un régime qui s'impose de toute urgence et depuis longtemps.

**Le président:** Vous êtes très enthousiaste, sénateur Carney.

**Le sénateur Carney:** J'ai consacré plus de temps à ce projet de loi que tout autre membre du comité, et de loin.

**Le président:** Je comprends. S'il n'y a pas d'autres questions ou observations sur le projet de loi C-13, je vous remercie, Monsieur Robertson. Nous allons passer au point suivant de l'ordre du jour, à savoir le point sur le projet Synfuels.

Comme vous le savez, nous avons voulu aborder ce dossier afin d'entendre une dernière fois les représentants du gouvernement et de la compagnie avant de mettre fin à nos travaux et de préparer notre rapport. Je vais demander à Lynne Meyers de faire le point.

[*Text*]

**Ms. Meyers:** I do not have an awful lot to change except to note, as senators are probably aware, that Synfuels did make a new proposal to the government in December of 1991. It is claiming that, financially, it will make things work and that it is a much better deal. There is some private sector involvement at certain levels.

I also understand that Energy, Mines and Resources has now taken over as the lead government agency for reviewing the project and that that is under way at the moment. The project has been presented to them and is under review.

I understand, too, that the committee at one time thought that it would be appropriate to call Mr. Wilson to discuss why the proposal was rejected the first time around — or the second or third time around; I am not sure which it was. I understand he is somewhat reluctant to do that. I suppose the committee now has to decide whether they would like to hear Mr. Gillespie and the people from Synfuels again on the new proposal. If so, it has to be arranged. Also, in the absence of Mr. Wilson appearing, would you like to call some other high-ranking official perhaps from Industry, Science and Technology? Or would you switch to the Department of Energy, Mines and Resources now that that department is the lead agency?

**Senator Kelly:** I am sure I am not remembering correctly, but I thought Energy, Mines and Resources had it before, did it not? It seems to me we had representations during those hearings.

**The Chairman:** Concerning Mr. Wilson, he expressed an interest in coming. It is unfortunate, but this matter is something motivated mostly by senators who are not present today, namely, Senators Buchanan, MacEachen, Finlay MacDonald and Graham. They, not surprisingly, are from Nova Scotia. That is how we got into the study. The study is pretty much completed. They are looking for a tax credit as an incentive. The government has refused to move on that and has its reasons. I think we just did not actually write a report and I think we should.

We approached Mr. Wilson again and he is no longer anxious to come. If he is not, that is fine. One of the reasons we took it was because he wanted to come, but he is now in another department and is not so interested any more. Do we want to hear someone from Finance now, officials or the minister, or do we want to hear from Mr. Epp?

I think we should update ourselves and do our report. I will talk to the senators from Nova Scotia, if that is your wish. We should wrap this up and get our report done.

**Senator Carney:** I believe my name was on your list.

**The Chairman:** You are quite right, Senator Carney. I did write you down, and then Senator Lefebvre.

[*Traduction*]

**Mme Meyers:** Je n'ai pas grand-chose à ajouter. Je dirai seulement que la compagnie Synfuels a fait une nouvelle proposition au gouvernement, en décembre 1991. Les sénateurs sont d'ailleurs probablement au courant. La compagnie affirme que sa dernière proposition rendra les choses beaucoup plus solides sur le plan financier, que ce sera un meilleur marché. Ce projet prévoit la participation du secteur privé à certains niveaux.

Je crois également comprendre que Énergie, Mines et Ressources a maintenant pris en main l'étude de ce projet et que cette étude est actuellement en cours. Le projet leur a été présenté et est à l'étude.

Je sais également que le comité a cru à un moment donné qu'il conviendrait de convoquer M. Wilson pour en discuter et pour savoir pourquoi on avait rejeté le projet la première fois, ou peut-être était-ce la deuxième ou la troisième fois, je ne sais plus. Si j'ai bien compris, il hésite quelque peu à venir témoigner. Je suppose que le comité doit maintenant décider s'il veut convoquer de nouveau M. Gillespie et les porte-parole de Synfuels pour discuter de la nouvelle proposition. Dans l'affirmative, il faut prendre des dispositions en ce sens. Par ailleurs, si M. Wilson ne doit pas témoigner, voudriez-vous entendre un autre haut fonctionnaire, peut-être de Industrie, Sciences et Technologie? Ou bien préféreriez-vous quelqu'un du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, maintenant que ce ministère a pris en main l'étude du projet?

**Le sénateur Kelly:** Je n'en suis pas certain, mais il me semble bien que nous avons déjà entendu des représentants du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

**Le président:** Au sujet de M. Wilson, il s'est dit intéressé à venir. C'est regrettable, mais cette question intéresse surtout des sénateurs qui sont absents aujourd'hui, nommément les sénateur Buchanan, MacEachen, Finlay MacDonald et Graham. Ils sont tous de Nouvelle-Écosse, ce qui n'est pas étonnant. C'est d'ailleurs ce qui nous a amenés à nous pencher sur cette question. L'étude est à peu près terminée. On voudrait des stimulants sous forme de crédits d'impôt. Le gouvernement a refusé pour des raisons qui lui sont propres. Nous n'avons pas vraiment rédigé de rapport et je pense que nous devrions le faire.

Nous avons de nouveau pressenti M. Wilson qui n'est plus disposé à venir. S'il ne vient pas, tant pis. C'est en partie parce qu'il voulait venir témoigner que nous avons décidé de nous attaquer à cette tâche, mais il occupe maintenant un autre portefeuille et il n'est plus aussi intéressé. Voulons-nous entendre quelqu'un des finances maintenant, des fonctionnaires ou le ministre lui-même, ou bien voulons-nous entendre M. Epp?

Je pense que nous devrions boucler notre travail et faire notre rapport. Si vous le voulez, je peux en discuter avec les sénateurs de la Nouvelle-Écosse. Nous devrions conclure et préparer notre rapport.

**Le sénateur Carney:** Je crois que vous avez noté mon nom.

**Le président:** Vous avez raison, sénateur Carney. J'ai votre nom, puis celui du sénateur Lefebvre.

[*Text*]

**Senator Carney:** Mr. Gillespie is extremely persistent, as we all know, on this issue. At the same time, the government has not changed its mind that it is not interested in pursuing this. Therefore, I agree with you that we should spend the time of this committee in possibly a more fruitful fashion than reviving this particular issue. I support your suggestion that we simply update, do the report and move on to more productive aspects.

**Senator Lefebvre:** I believe we have a commitment — at least I understand it to be so — to have one more meeting on this subject. In the absence of those senators who are the most interested, I suggest we hold that meeting when these persons are available. In other words, I cannot see holding a meeting on this subject while Senator Buchanan, especially as one of the original instigators of this project, is absent. I think he is in a Transport Committee meeting right now, so he has a reason for not being here this morning.

I suggest that the chairman get in touch with Senator Buchanan in particular and the others who are interested to see when such a meeting could be held.

**The Chairman:** Okay.

**Senator Kenny:** I am sort of in the same boat, Mr. Chairman. I do not have a particular interest in the subject matter, but I am certainly prepared to accommodate our colleagues who do. In their absence, I don't think we should decide anything. If there is a group of senators who want something studied, then I think they should come to the committee and say, "Here is what we want to do, and when." I am all for accommodating them. But I am really not very keen on planning something, even a wrap-up, in the absence of these folks. I would just as soon we carried on. If they want to come back and put a proposal to us, then that is great. Short of that, I have no views.

**Senator Kelly:** Just to make a snarkey comment, I totally agree with everything that has been said, except—and I am not disagreeing — that I think senators who have an interest in something of that sort being done, could, if they cannot be here when a meeting is taking place, easily write a letter to the clerk asking that their letter be read making their recommendation that such and such be done. I do not think we should be in a position—and I am not talking one side or the other—where we recess and bring the committee back again when it is convenient. It will never be totally convenient. It is a snarkey comment.

**The Chairman:** Thank you, senators. I will proceed as suggested.

**Senator Lefebvre:** Before you move on to the next item, I was wondering if we could have a slight change in the agenda so that I may present or table a report concerning the meeting I attended in Houston. It will only take a few minutes. I do not intend to read it. I would like to table it in the committee so that it can be translated and become part of today's proceedings.

**The Chairman:** Do you want to do it between items 5 and 6 on the agenda, or could we make it the seventh item?

[*Traduction*]

**Le sénateur Carney:** M. Gillespie a beaucoup de suite dans les idées, comme nous le savons, sur cette question. D'un autre côté, le gouvernement persiste à dire qu'il n'a pas l'intention de l'approfondir. Je pense donc comme vous que, plutôt que d'essayer de relancer cette affaire, nous ferions mieux d'utiliser judicieusement notre temps. J'appuie votre proposition de mettre les choses à jour, présenter le rapport et passer à des questions plus productives.

**Le sénateur Lefebvre:** Il me semble que nous devons avoir une réunion de plus sur ce sujet. Les sénateurs les plus intéressés par la question étant absents, je propose que nous tenions cette réunion quand ils seront disponibles. Autrement dit, je ne vois pas comment on organiserait une réunion sur ce sujet alors que le sénateur Buchanan en particulier, l'un des instigateurs de ce projet, est absent. Je crois qu'il assiste actuellement à une réunion du comité des transports, et il a donc de bonnes raisons de ne pas être ici.

Je pense que le président devrait communiquer avec le sénateur Buchanan en particulier ainsi que les autres personnes intéressées pour savoir quand cette rencontre pourrait avoir lieu.

**Le président:** D'accord.

**Le sénateur Kenny:** Je suis du même avis, Monsieur le président. Je ne m'intéresse pas particulièrement à cette question, mais je suis prêt à faire quelque chose pour nos collègues qui le sont. Je pense que nous ne devrions rien décider en leur absence. S'il y a un groupe de sénateurs qui veulent faire étudier quelque chose, je pense qu'ils devraient venir au comité dire ce qu'ils veulent faire et quand. Je suis tout à fait d'accord pour leur donner satisfaction. Mais je n'ai vraiment pas envie de planifier quoi que ce soit, même une récapitulation, en l'absence de ces personnes. Je préférerais continuer nos travaux. S'ils veulent revenir sur la question et nous présenter une proposition, parfait. C'est tout ce que je voulais dire.

**Le sénateur Kelly:** Pour faire une petite remarque perfide, je dirais que je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit sauf—et je ne suis pas en désaccord—que je pense que les sénateurs qui s'intéressent à quelque chose du genre peuvent très bien, s'ils savent qu'ils ne pourront pas assister à la réunion, adresser au greffier en lui demandant de la lire une lettre dans laquelle ils présentent un certain nombre de recommandations. Nous ne devrions pas être obligés—et je le dis sans parti pris aucun—d'ajourner pour nous réunir plus tard quand ce sera pratique. Ce ne sera jamais totalement pratique. C'était une petite remarque perfide.

**Le président:** Merci, sénateurs. Je ferai ce qui est proposé.

**Le sénateur Lefebvre:** Avant de passer au point suivant, je me demande si nous pourrions légèrement modifier l'ordre du jour pour me permettre de présenter ou de déposer un rapport sur la réunion à laquelle j'ai assisté à Houston. Cela ne me prendra que quelques minutes. Je n'ai pas l'intention de vous le lire. J'aimerais simplement le déposer au comité pour qu'il puisse être traduit et annexé à notre compte rendu.

**Le président:** Voulez-vous le faire entre les points 5 et 6 de l'ordre du jour, ou pouvons-nous en faire le septième point?

[*Text*]

**Senator Kenny:** As long as he does not read it, Mr. Chairman.

**Senator Lefebvre:** I wish to introduce it and table it. The clerk has copies for everyone here.

**The Chairman:** Is it agreed that Senator Lefebvre do that now?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Lefebvre:** I am glad Senator Buchanan has entered the room. As you know, we were delegated by the Energy Committee of the Senate to attend what was called an executive conference held under the auspices of Cambridge Energy Research Associates held in Houston, Texas, on February 11 and 12.

Cambridge Energy Research Associates, CERA, is based in Cambridge, Massachusetts. It is an independent international research and consulting firm specializing in energy strategies and markets.

CERA's staff is composed of international experts on oil, natural gas, electric power and on a range of related subjects. Clients include oil and natural gas producers, refiners and marketers, national oil companies and governments, international organizations, including banks and other financial institutions, as well as many others involved in the energy sector.

The conference that Senator Buchanan and I attended gathered together about 500 people from around the world, experts in various phases of the energy sector. I found it extremely interesting. I am sure Senator Buchanan concurs. I have made some notes. I believe Senator Buchanan has also made notes.

Because the conference was held in Houston, you can well imagine that everything was in the English language, including all the documents available to me. I do not have the staff in my office to translate from the English to the French. If I took a couple of weeks, my secretary and I could do it. But because we are adjourning tomorrow, for two weeks, apparently, I would like to table this in the committee this morning. It would then be translated by the official translators and become part of the record of this committee.

If anyone wishes to discuss the report as I have presented it at a later meeting, then I would be happy to do so. You all have copies now. I hope this meets with your approval.

I enjoyed the conference. We met a great number of experts in the field. They were wide open for discussing with us any subject we wished. As a matter of fact, some of them would be happy to appear before this committee if we so desired. I think that would be interesting if we want an idea of what is going on in the world, especially on oil and gas issues. These people seem to have built up a reputation which is very highly regarded in the U.S. and around the world.

**The Chairman:** Thank you, Senator Lefebvre.

**Senator Buchanan:** My report is in the process of being prepared. It will not be as lengthy as Senator Lefebvre's. The rea-

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** À condition qu'il ne le lise pas, Monsieur le président.

**Le sénateur Lefebvre:** Je veux simplement le présenter et le déposer. Le greffier en a des exemplaires pour tout le monde.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que le sénateur Lefebvre le fasse maintenant?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Lefebvre:** Je suis heureux que le sénateur Buchanan soit arrivé. Comme vous le savez, le comité sénatorial de l'énergie nous a délégués à ce qu'on a appelé une conférence au sommet organisée sous les auspices de Cambridge Energy Research Associates à Houston, au Texas, les 11 et 12 février.

Cambridge Energy Research Associates, CERA, a son siège à Cambridge au Massachusetts. C'est une entreprise internationale indépendante de recherche et de consultation qui se spécialise dans les stratégies et les marchés de l'énergie.

Le personnel de la CERA est composé d'experts internationaux en pétrole, gaz naturel, énergie électrique et divers autres sujets connexes. Ses clients sont notamment les producteurs de pétrole et de gaz naturel, les raffineurs et les entreprises de mise en marché, les pétrolières nationales, les gouvernements, les organisations internationales y compris les banques et autres institutions financières, ainsi que de nombreux autres intervenants du secteur de l'énergie.

La conférence à laquelle le sénateur Buchanan et moi-même avons assisté réunissait environ 500 personnes du monde entier, des experts de divers domaines du secteur de l'énergie. J'ai trouvé cette conférence passionnante et je suis sûr que le sénateur Buchanan est d'accord. J'ai pris quelques notes et je pense qu'il en a fait autant.

Comme cette conférence avait lieu à Houston, vous imaginez bien que tout était en anglais, y compris les documents qu'on m'a communiqués. Je n'ai pas à mon bureau le personnel nécessaire pour faire traduire cela en français. Si je prenais une quinzaine de jours, je pourrais le faire avec ma secrétaire. Mais comme nous allons apparemment ajourner demain pour deux semaines, j'aimerais déposer ceci au comité ce matin. Ce texte pourra alors être traduit par nos traducteurs officiels et être intégré à notre compte rendu.

Si l'un d'entre vous souhaite discuter de ce rapport ultérieurement, j'en serais enchanté. Vous en avez tous maintenant un exemplaire. J'espère que vous êtes d'accord.

J'ai bien apprécié cette conférence. Nous y avons rencontré de nombreux experts en la matière. Ils étaient prêts à discuter de tous les sujets possibles. En fait, certains d'entre eux seraient même heureux de comparaître devant notre comité si nous le souhaitons. Je pense que ce serait intéressant si nous voulons nous faire une idée de ce qui se passe dans le monde, en particulier dans le domaine du pétrole et du gaz. Ces gens-là semblent avoir acquis une réputation très solide aux États-Unis et dans le monde entier.

**Le président:** Merci, sénateur Lefebvre.

**Le sénateur Buchanan:** Mon rapport est en cours de préparation. Il ne sera pas aussi long que celui du sénateur Lefebvre,

[*Text*]

son for that is that he has in his report a description of the various people who were there, and I would not want to bore you with doing that again. My report will be confined to two plenary sessions and notes I made there, as well as two option sessions that I attended, one on North America and one on Europe.

I have gone to many conferences over the last 20-odd years and I think I am safe in saying this was one of the best. It was extremely well organized. There is no question that this group from Cambridge, Massachusetts are experts in doing this. They held one of the best organized conferences I have attended.

The speakers were top-notch. When there is the president of Conco and the President of Enrun, the chairman of the 64 European countries involved in the energy conference, you know that these people are top-notch.

For Senator Kenny's appreciation, they mentioned Hibernia in one of the sessions. When my report is finished I will send it to you for distribution.

**The Chairman:** We will be pleased to receive it and treat it the same way.

I have a motion from Senator Lefebvre that the written report he has made be appended to the proceedings of this session of our committee. Is it agreed?

**Senator Buchanan:** Could you include mine as well, when it is prepared?

**The Chairman:** I think I should do yours when we have it.

Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Lefebvre:** Thank you.

**The Chairman:** We have a sixth item on the agenda. I can deal with the first part of it briefly.

As has been the case in the past, the committee budgets for conferences. One of those in the next fiscal year is, I believe, an important one. It is the World Energy Conference. It happens, unfortunately or fortunately, to be abroad. The last time it was in Montreal, which was the first time it had been held in Canada. It is an important conference. It is the only one I wish to highlight. While we cannot send everyone who would want to go, I think we would want to send at least two people to that conference.

If I have your permission, and I do not need a motion on this, I will simply prepare a suggested list of four, honourable senators. We may or may not go to them, but one of them will be this World Energy Conference.

**Senator Carney:** When is it?

**The Chairman:** I do not know. It is some time in the next fiscal period.

**Senator Carney:** Where is it?

**The Chairman:** Madrid, Spain.

[*Traduction*]

pour la bonne raison que dans le sien il présente les divers participants de cette conférence, et je ne voudrais pas revenir là-dessus. Mon rapport sera donc limité aux deux séances plénières et aux notes que j'y ai prises, ainsi qu'aux deux séances optionnelles auxquelles j'ai assisté, une sur l'Amérique du Nord et une sur l'Europe.

Depuis une vingtaine d'années, j'ai assisté à pas mal de conférences et je pense pouvoir dire sans hésiter que celle-ci a été l'une des meilleures. Elle a été admirablement organisée. Il est incontestable que ces gens de Cambridge, au Massachusetts, sont des experts en la matière. Ils ont tenu l'une des conférences les mieux organisées auxquelles j'ai jamais assisté.

Les orateurs étaient de calibre exceptionnel. Quand vous avez le président de Conco et le président de Enrun, le président des 64 pays européens à une conférence sur l'énergie, vous savez que vous avez affaire à des sommités.

Je signale à l'intention du sénateur Kenny qu'ils ont parlé d'Hibernia à l'une des séances. Quand j'aurai terminé la rédaction de mon rapport, je vous le communiquerai.

**Le président:** Nous serons heureux de l'avoir et de l'annexer de la même façon.

J'ai une motion du sénateur Lefebvre me demandant d'annexer à notre procès-verbal le rapport qu'il a rédigé. Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Buchanan:** Pourriez-vous y ajouter le mien quand il sera prêt?

**Le président:** Je pense que nous devrons le faire une fois que nous l'aurons.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Lefebvre:** Merci.

**Le président:** Nous avons un sixième point à l'ordre du jour. Je pourrais dire rapidement quelques mots sur la première partie.

Comme dans le passé, notre comité prévoit un budget pour les conférences. Il y en aura une particulièrement importante, je crois, au cours de l'exercice prochain, c'est la Conférence mondiale de l'énergie. Par chance ou par malchance, elle aura lieu à l'étranger. La dernière fois, c'était à Montréal, et c'était la première fois qu'elle se tenait au Canada. C'est une conférence importante. C'est la seule sur laquelle je tiens à insister. Bien que nous ne puissions pas y envoyer tous ceux qui souhaiteraient y aller, je pense que nous devrions au moins y déléguer deux personnes.

Avec votre permission, et je n'ai pas besoin d'une motion pour cela, je préparerai simplement une liste de quatre, honorables sénateurs. Il y a des conférences auxquelles nous n'irons peut-être pas, mais cette Conférence mondiale de l'énergie est importante.

**Le sénateur Carney:** Elle aura lieu quand?

**Le président:** Je ne sais pas. Au cours du prochain exercice financier.

**Le sénateur Carney:** Et où?

**Le président:** À Madrid, en Espagne.

[*Text*]

**Senator Lefebvre:** Who is it sponsored by?

**The Chairman:** The World Energy Conference. It is held every three years.

**Senator Carney:** It is a very important conference.

**The Chairman:** It is a big conference. It used to involve mostly electric generators, but has now expanded into the full energy range. It is a very good conference. I attended the one in Montreal, which was the first and only one I have ever attended. It was extraordinary in terms of the range of subjects dealt with. To cover the conference adequately you probably need three or four people, because there are sessions that go on at the same time. It will be on there for maybe as many as four.

The other thing that would be useful is for the House, the Senate or the Library of Parliament to budget a person from the library to go as well. We just cannot do justice to the conference without that support.

The other conferences will be North American and we will handle them much as we have done in the past.

**Senator Buchanan:** Could I mention one thing?

**The Chairman:** After Senator Kenny.

**Senator Kenny:** I was at another committee meeting when the first item regarding Globe '92 was dealt with. Since you are dealing with conferences here, I wonder what had been decided in this case. I had some interest in it, but I must confess that I have been sent by the committee to one conference already this year.

**The Chairman:** What we have done is to delete Senator Ottenheimer's name. To bring you up to date, because Senator Lefebvre has been to one conference already, he has indicated he probably will not go to that one. We want senators at the conference. They are a valuable resource. They bring back materials. We had intended to send a lot of people to them. So we are going to observe that. When we went to Internal Economy, or its subcommittee, it was decided that we would send two.

**Senator Kenny:** Okay.

**Senator Buchanan:** I had to go to the Transport Committee meeting this morning, where I had to stay until I could be heard.

Have you dealt with the Synfuels project update?

**The Chairman:** We have dealt with that item. I have been charged with the responsibility of meeting with you and some other senators from Nova Scotia who are interested in this with respect to winding up the committee's work possibly with no more than two other witnesses, but certainly with one more day of hearings. I will talk to you, brief you, and come back to the committee with whatever it is I discover when I meet with all the Nova Scotia senators.

**Senator Buchanan:** I had spoken to Mr. Gillespie and I will pass that conversation on to you.

**The Chairman:** I move now to the parks study. As you all know, from the beginning arising out of the Brundtland Com-

[*Traduction*]

**Le sénateur Lefebvre:** C'est parrainé par qui?

**Le président:** C'est la Conférence mondiale de l'énergie, elle a lieu tous les trois ans.

**Le sénateur Carney:** C'est une conférence très importante.

**Le président:** En effet. Autrefois, elle portait surtout sur les génératrices électriques, mais elle s'étend maintenant à toute la gamme des énergies. C'est une excellente conférence. J'ai assisté à celle de Montréal, c'est d'ailleurs la première et la seule à laquelle j'ai assisté. La gamme des sujets abordés était vraiment impressionnante. Pour bien couvrir cette conférence, il faut probablement trois ou quatre personnes car diverses réunions se déroulent simultanément. Il faudrait donc peut-être jusqu'à quatre personnes.

D'autre part, il pourrait être utile que la Chambre, le Sénat ou la Bibliothèque du Parlement prévoie des crédits pour permettre à une personne de la bibliothèque d'y aller aussi. Sans cet appui, nous ne pourrons pas rendre justice à cette conférence.

L'autre conférence, ce sera North American, et nous procéderons à peu près comme d'habitude.

**Le sénateur Buchanan:** Puis-je faire une remarque?

**Le président:** Après le sénateur Kenny.

**Le sénateur Kenny:** J'étais à une autre réunion de comité quand vous avez parlé du premier point, Globe 92. Puisque vous en êtes aux conférences, j'aimerais savoir ce qui a été décidé au sujet de celle-là. Elle m'intéresse, mais je dois avouer que le comité m'a déjà délégué à une conférence cette année.

**Le président:** Nous avons rayé le nom du sénateur Ottenheimer. Pour vous expliquer ce qui s'est passé, comme le sénateur Lefebvre a déjà assisté à un conférence, il a annoncé qu'il n'irait probablement pas à celle-là. Nous voulons qu'il y ait des sénateurs à cette conférence. Ils sont précieux, ils ramènent des documents. Nous avions envisagé d'y envoyer plusieurs personnes. Nous allons donc respecter ce projet. Quand nous avons rencontré le comité de la régie interne, ou son sous-comité, il a été décidé d'y envoyer deux sénateurs.

**Le sénateur Kenny:** Bon.

**Le sénateur Buchanan:** Je devais assister à la réunion du comité des transports ce matin, et j'ai dû attendre pour faire mon intervention.

Avez-vous parlé de la mise à jour du projet Synfuels?

**Le président:** Oui. J'ai été chargé de vous rencontrer ainsi que d'autres sénateurs de la Nouvelle-Écosse qui s'intéressent à cette question afin de conclure les travaux du comité avec peut-être un maximum de deux autres témoins, mais en tout cas encore une journée d'audience. Je vous en parlerai, je vous mettrai au courant et je ferai part au comité de la réaction de tous les sénateurs de la Nouvelle-Écosse quand je les aurai rencontrés.

**Le sénateur Buchanan:** J'ai parlé à M. Gillespie et je vous ferai part de cette conversation.

**Le président:** Je passe maintenant à l'étude sur les parcs. Comme vous le savez tous, à la suite du rapport de la Commis-

[*Text*]

mission Report, Senator Carney has had an interest in the issue of parks being set aside. It is something I share an interest in, as do other members of the committee. We wish to move ahead on it.

Senator Carney, would you bring us up to date on where we are?

**Senator Carney:** I cannot add very much. Lynne, our committee clerk, knows more about it. Apparently, there are some funds set aside to do the study, which is basically a literature search.

**The Chairman:** On that point, I have from Senator Carney a suggestion of someone who could assist us in bringing us up to date or making us current on this issue. It is someone from outside the Library of Parliament. Accordingly, we have to budget for it.

What I intend to do on behalf of the committee is discuss with this person what it would take to complete the study and come back to the committee. If we are all satisfied, we would then proceed. It will be necessary to budget for it, which is fine because we will be budgeting for next year some time next month.

**Senator Ottenheimer:** Is the inventory, or whatever, the assembly of the material and, indeed, the study itself intended to include parks under provincial jurisdiction?

**Senator Carney:** I cannot anticipate the study at this point. The issue is quite simple. Under the Brundtland report we have made a commitment to have 12 per cent of our land in a natural state. The federal parks system can provide only about 3 per cent of that. The objective of the study was to try to identify where the lands might come from to achieve the commitment.

I am advised by Environment Canada that there is a lot of literature on this in bits and pieces. Quite a bit has been written about it. The object of this study at this stage would simply be to retain one of our leading environmentalists to do the literature search, prepare the paper on what is known to date and suggest, because he is qualified to do that, the areas this committee could look at. That is why I cannot anticipate what is in the literature.

**Senator Kenny:** May I ask whom you have in mind.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Carney:** A person called Rick Careless, who is a land use planner from British Columbia. He is the executive director of a group that wants to save as a heritage area the northwestern part of B.C. He is giving a presentation today with the Speaker of the House of Commons. That would be an opportunity for you to meet him or see him.

He has been associated with at least 10 of the top-notch environmental issues in Canada, including Moresby. He has just been awarded the Equinox Environmentalist of the Year Award. Given his credentials and the fact that he is a professional land use planner—

[*Traduction*]

sion Brundtland, le sénateur Carney s'est tout de suite intéressé à la question des parcs. C'est un intérêt que je partage avec elle, ainsi que d'autres membres du comité. Nous souhaitons aller de l'avant.

Sénateur Carney, pourriez-vous nous faire le point de la situation?

**Le sénateur Carney:** Je n'ai pas grand-chose à dire. Lynne, la greffière, en sait plus que moi. Apparemment, on a réservé des crédits pour faire cette étude, essentiellement une étude de la documentation.

**Le président:** À ce sujet, le sénateur Carney m'a suggéré le nom de quelqu'un qui pourrait nous aider à nous mettre au courant de cette question. Il s'agit de quelqu'un qui n'est pas à la Bibliothèque du Parlement. Par conséquent, il faudrait prévoir des crédits pour cette personne.

J'ai l'intention d'aller la rencontrer au nom du comité pour lui demander ce qu'il lui faudrait pour réaliser cette étude, et de faire rapport ensuite au comité. Si nous sommes tous d'accord, nous pourrons alors l'engager. Il faudra alors prévoir des crédits, ce qui sera très bien puisque nous allons préparer dans le courant du mois prochain notre budget de l'année prochaine.

**Le sénateur Ottenheimer:** Ce répertoire ou cet espèce d'ensemble de documents et l'étude elle-même engloberont-ils les parcs relevant de la compétence provinciale?

**Le sénateur Carney:** Je ne peux pas anticiper pour l'instant. La question est très simple. En vertu du rapport Brundtland, nous nous sommes engagés à conserver à l'état naturel 12 p. 100 de nos terres. Le réseau des parcs fédéraux n'en couvre qu'environ 3 p. 100. L'objectif de l'étude était de trouver les terres nécessaires pour respecter cet engagement.

Environnement Canada m'a signalé qu'il y avait une foule de documents divers sur la question. Elle a été abondamment étudiée. Notre exercice consisterait à demander à l'un de nos meilleurs experts en environnement d'examiner toute cette documentation, de préparer un point des connaissances actuelles et, comme il s'agit de quelqu'un de compétent pour cela, d'orienter nos recherches. Voilà pourquoi je ne peux pas vous dire à l'avance ce qu'il en sera.

**Le sénateur Kenny:** Puis-vous demander à qui vous pensez?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Carney:** Il s'agit d'un certain Rick Careless, responsable de l'aménagement des terres en Colombie-Britannique.

Il est directeur exécutif d'un groupe qui veut faire de la région nord-ouest de la Colombie-Britannique une zone patrimoniale. Il présente aujourd'hui un exposé au président de la Chambre des communes. Vous pourriez en profiter pour le rencontrer ou le voir.

Il est intervenu dans au moins dix des plus grandes questions environnementales du Canada, notamment Moresby. Il vient de recevoir le Equinox Environmentalist of the Year Award. Étant donné son bagage et le fait qu'il s'agit d'un professionnel de l'aménagement des terres . . .

[*Text*]

**Senator Kenny:** Where will he do the work?

**Senator Carney:** Presumably, he can do it in British Columbia. Environment Canada tells me there is this body of work.

**The Chairman:** This is something we will have to bring back to the committee, in order to budget for it and obtain the committee's approval on it.

**Senator Carney:** When I looked for somebody, as I say, in my view he was the best person available. He has impeccable credentials to do a study like this.

**Senator Kenny:** We are talking here about what? Would he give us something that is basically a series of extracts? What would the form be when it is finished? What is the product?

**The Chairman:** I will ask Senator Carney to comment.

**Senator Lefebvre:** What would the mandate be, in other words?

**Senator Carney:** Please understand that this is not at the mandate stage. This is at the exploratory stage. I have only been recently advised that there would be money for this in the budget.

The terms of reference for the study, as I anticipate them, and remembering that the terms of reference are the prerogative of the chairman, would be very much a review and revise strategy, to review the literature. The objective would be: How are we to meet what is set out by the Brundtland committee? We have a commitment to have 12 per cent of our land in a natural state. The terms of reference would be: Can we meet it and, if not, what are the possible areas to explore to meet it.

**Senator Kenny:** That was not my question.

**Senator Carney:** The mandate would be tight and quite focused on this, because it is to review all available material and find out where the holes are. That would enable us to decide, if the committee still wished, should we study hole a, b or c.

**The Chairman:** Senator Kenny?

**Senator Kenny:** I am confused. I guess Senator Lefebvre jumped in on my question.

**Senator Lefebvre:** I am sorry.

**Senator Kenny:** I thought you were asking about the mandate for the study that the committee was going to do. What I wanted to know is what were you thinking of having this individual do.

**Senator Carney:** Just what I outlined.

**Senator Kenny:** Okay.

**Senator Carney:** I have outlined as specifically as I can that I am advised there is a great deal of material. I am advised that a useful step would be to have someone qualified review the literature and the material, do a report on this issue, and identify those areas the committee might explore. That is a useful objective in my view, because given the limited funds of this committee it will help the committee, should we wish to pursue this area, focus on areas where we would be spending money on new ground. Therefore, we would make a useful

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** Où fera-t-il ce travail?

**Le sénateur Carney:** En Colombie-Britannique, j'imagine. D'après Environnement Canada, il peut y avoir tous ces documents.

**Le président:** Il faudra que nous y revenions en comité pour déterminer un budget et obtenir l'approbation du comité.

**Le sénateur Carney:** Je dois dire qu'à mon avis c'est la meilleure personne disponible que j'ai pu trouver. Il a vraiment tous les atouts en main pour ce genre d'étude.

**Le sénateur Kenny:** De quoi s'agit-il au juste? Il nous donnerait une série d'extraits de documents? Sous quelle forme se présenterait son rapport? Quel sera le produit?

**Le président:** Je vais laisser la parole au sénateur Carney.

**Le sénateur Lefebvre:** Autrement dit, quel serait son mandat?

**Le sénateur Carney:** Soyons clairs, nous n'en sommes pas à l'étape du mandat, mais simplement au stade préparatoire. Je n'ai appris que tout récemment qu'il y aurait des crédits pour cela dans notre budget.

J'imagine que le mandat de cette étude, étant bien entendu que ce mandat relève de la prérogative du président, consisterait essentiellement à examiner et réviser la stratégie, et à examiner la documentation. Le but serait de déterminer comment nous pourrons respecter l'objectif de Brundtland. Nous nous sommes engagés à garder intactes 12 p. 100 de nos terres. Le mandat serait de déterminer si c'est possible et sinon, quelles mesures prendre pour y parvenir éventuellement.

**Le sénateur Kenny:** Ce n'est pas cela que j'ai demandé.

**Le sénateur Carney:** Le mandat serait très étroitement axé là-dessus, c'est-à-dire l'examen de toute la documentation disponible et des lacunes éventuelles. Cela permettrait au comité de décider éventuellement s'il veut étudier l'ensemble, ou juste a, b ou c.

**Le président:** Sénateur Kenny?

**Le sénateur Kenny:** Je m'y perds. Je crois que le sénateur Lefebvre m'a soufflé ma question.

**Le sénateur Lefebvre:** Désolé.

**Le sénateur Kenny:** Je croyais que vous posiez une question sur le mandat de l'étude que notre comité allait réaliser. Ce que je voulais savoir, c'est ce que vous avez l'intention de demander à cette personne.

**Le sénateur Carney:** C'est ce que je viens de vous dire.

**Le sénateur Kenny:** Bon.

**Le sénateur Carney:** J'ai dit aussi précisément que je le pouvais que, d'après mes informations, il y a énormément de documentation et qu'il serait utile que quelqu'un de qualifié pour examiner ces documents fasse le point de la question et précise les domaines sur lesquels le comité pourrait se pencher. C'est à mon avis un objectif utile, car, compte tenu des crédits limités dont nous disposons, cela nous aiderait, si nous voulons creuser la question, à nous concentrer sur des domaines à défricher. Par conséquent, ce serait une façon d'utiliser efficacement

[*Text*]

contribution with the taxpayers' money to an issue that a lot of people are interested in.

**Senator Kenny:** As I was hearing it, I thought this individual would report back on how we could accomplish the objectives laid out by the Brundtland Commission. I gather that is not the plan.

**Senator Carney:** We do not know what the literature says.

**The Chairman:** This is something that goes back several meetings. We have talked about it on a couple of occasions. Senator Carney was asked to make a suggestion as to who might be a good person to do a study that would give us the necessary information to decide on how important it is and whether or not we want to do a special study. I, for instance, have had the interesting experience of referring to this without details. It is in the Green Plan as well. It is not just in the Brundtland report, but is referred to also in the Green Plan, which is part of our environmental initiative as a country.

In any event, when you mention it to certain groups, industry, for instance, they are very sensitive to this and correct me and say, "No, that is not what it means." It is a sensitive enough issue that it would be useful to know more about it. There are competing interests here, particularly those interested in exploitation through mining or development of our natural resources, nonrenewable or renewable. There will be a real clash here. Hopefully, this report would identify the issues in a way that would tell us whether or not we want to proceed with it.

**Senator Carney:** Exactly, and I do not anticipate that it is a costly item.

**The Chairman:** We will have to budget it. We will get an estimate of what it will cost and come back to the committee to discuss that specifically in the context of our next year's budget.

The last item is a brief update on our special study. It is still before the Senate. I spoke to it last week, Senator Kelly. I assume a supporter from the government side will also speak to it. Assuming we will get a reference from the Senate, I am going to ask Lynne Meyers and Peter Berg to give us a very brief update.

**Mr. Peter Berg, Research Officer, Library of Parliament:** Senator, I would like to pass out one sheet of paper to everyone from an OECD study. It is an Organization of Economic Cooperation and Development study called "Energy and the Environment: Policy Overview."

This is a four-step flow chart. The key points in my opinion are steps two and three, step two being various responses that consumers and firms can take to use energy more efficiently, perhaps to change production processes, to develop clean energy technologies, and also to use cleaner fuels. The idea is to control the amount of harmful emissions, greenhouse gas emissions and other emissions that Canada is producing, thereby helping to meet our international commitments.

[*Traduction*]

l'argent du contribuable pour déblayer une question qui intéresse énormément de gens.

**Le sénateur Kenny:** Je croyais avoir compris que cette personne allait nous expliquer comment nous pouvions réaliser les objectifs exposés par la Commission Brundtland. J'imagine que ce n'est pas cela.

**Le sénateur Carney:** Nous ignorons ce qu'il y a dans ces documents.

**Le président:** C'est une question qui remonte à plusieurs réunions. Nous en avons déjà parlé une ou deux fois. On a demandé au sénateur Carney de proposer quelqu'un de compétent pour faire une étude nous donnant les informations nécessaires pour juger de l'importance de la question et savoir si nous voulons ou non faire une étude spéciale. J'ai par exemple eu l'expérience intéressante de parler de cela sans entrer dans le détail. C'est aussi dans le Plan Vert. Ce n'est pas seulement dans le rapport Brundtland, mais il en est aussi question dans le Plan Vert, qui fait partie de l'initiative environnementale globale de notre pays.

Quoi qu'il en soit, quand vous en parlez à certains groupes, le secteur de l'industrie par exemple, les réactions sont très vives, et ils disent: «Non, ce n'est pas ce que cela veut dire». C'est donc une question assez délicate qui justifie un complément d'information. Il y a ici des intérêts qui se concurrencent, notamment ceux qui s'occupent du volet de l'exploitation des mines ou des ressources naturelles non renouvelables ou renouvelables. Il va y avoir un conflit à ce niveau. Il est à espérer que ce rapport dégagera les problèmes de façon à nous permettre de savoir si nous voulons ou non aller plus loin.

**Le sénateur Carney:** Exactement, et je ne pense pas que cela coûtera bien cher.

**Le président:** Il faudra le budgétiser. Nous ferons faire une estimation du coût et nous en discuterons ensuite avec le comité dans le cadre de notre budget de l'année prochaine.

Le dernier point est une brève mise à jour sur notre étude spéciale. Le Sénat la poursuit. J'en ai parlé la semaine dernière, sénateur Kelly. J'imagine qu'un partisan du gouvernement va aussi en parler. Je pense que nous aurons un ordre de renvoi du Sénat, et je vais donc demander à Lynne Meyers et Peter Berg de nous faire un point très rapide.

**M. Peter Berg, agent de recherche, Bibliothèque du Parlement:** Sénateur, j'aimerais distribuer à tout le monde une page de l'étude de l'OCDE. C'est une étude de l'Organisation de coopération et de développement économique intitulée «L'énergie et l'environnement: vue d'ensemble des politiques».

Il s'agit d'un schéma en quatre étapes. À mon avis, les points-clés sont les étapes 2 et 3, l'étape 2 correspondant aux diverses mesures que les consommateurs et les entreprises peuvent prendre pour utiliser plus efficacement l'énergie, et éventuellement modifier les procédés de production, mettre au point des technologies propres et utiliser des combustibles moins polluants. L'idée est de freiner les émissions nocives, les émissions de gaz à effet de serre et autres émissions au Canada, en vue de respecter nos engagements internationaux.

[*Text*]

Step three sets out the potential policy instruments that the Government of Canada and the provincial governments have to try to ensure that some of the responses in step two are realized.

As we looked through the "blues" from the meetings that you have had previously on this issue in defining what the special study should look like, it seemed to me that the focus you were looking to was really in step three. That is to say how the Government of Canada in particular could, through information, through traditional forms of regulation and through the new focus on economic instruments, try to realize some of the responses in the marketplace in step two. In other words, how can energy efficiency be improved through alternative fuels and so on and so forth.

Apart from that, we did not really have a sense as to whether the committee wanted to focus on economic instruments, for example, on tradeable permits, which is a subset of economic instruments. Economic instruments covers matters such as taxes, subsidies that the government can provide, cleaner fuels, tradeable emissions permits. The CAFE standards would come under the regulation.

The way we interpreted it was by looking at the broad vehicles that the government could use to help out in the energy environment link.

**The Chairman:** I believe that this discussion would be better if we had a suggested list of initial witnesses, and a framework to put before you in terms of the design of the study. We are not quite ready to do that. I wonder if Lynne or Peter would comment on when they, as support people, will be free enough to do that.

**Mr. Berg:** We would certainly start working on that and could devote a fair bit of time to it next week.

**The Chairman:** I think that is where we are at the moment. We need this background work done. I think we can then more fruitfully discuss it and say that "this is the wrong direction" or "this is the right direction." It is too general right now, other than confirmation that we will not redetermine whether or not there is a problem; we will accept work that has been done to the effect that there is a problem. The question now is how do we deal with it.

Are there comments?

**Senator Carney:** Have you looked at the Alberta Clean Air strategy? This is not duplicating that, is it?

**Mr. Berg:** Having a process which is in place to develop least-cost strategies in this area is an integral part of the response. It is somewhat separate from the way this is outlined. It is just a way to facilitate the decision-making process to ensure that these instruments are being developed with all stake-holders participating in the discussions. It is not an important part of the study.

[*Traduction*]

L'étape trois énumère les instruments de politique potentiels sur lesquels le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux doivent essayer de s'appuyer pour mettre en oeuvre les réponses suggérées à l'étape deux.

En revoyant les «bleus» des réunions que vous avez eues précédemment sur cette question pour définir les paramètres de l'étude spéciale, j'ai eu l'impression que ce qui vous intéressait surtout, c'est l'étape trois. Autrement dit, vous voulez savoir comment le gouvernement du Canada en particulier pourrait, par le biais d'une campagne d'information, des formes traditionnelles de réglementation et d'une nouvelle orientation des instruments économiques, essayer de concrétiser sur le marché certaines des réponses suggérées à la deuxième étape. En d'autres termes, vous voulez essayer de voir comment on peut améliorer le rendement en utilisant des combustibles de remplacement, etc.

Cela dit, nous ne savions pas vraiment si le comité voulait se concentrer sur les instruments économiques, par exemple les droits de pollution négociables, qui sont un sous-ensemble de ces instruments économiques. Les instruments économiques englobent des questions comme les taxes, les subventions que le gouvernement peut accorder, la purification des combustibles, les droits de pollution négociables. La réglementation engloberait les normes CAFE.

Nous avons interprété cela en examinant d'une manière générale les instruments que le gouvernement pourrait utiliser pour faire sa part dans le domaine de l'environnement énergétique.

**Le président:** Je pense que la discussion serait plus fructueuse si nous avions déjà une liste initiale de témoins à proposer et un cadre à vous soumettre pour organiser cette étude. Nous ne sommes pas encore prêts à le faire. Je ne sais pas si Lynne ou Peter voudrait ajouter quelque chose ou si vous vous sentez suffisamment libres pour faire cela.

**M. Berg:** Nous pourrions certainement commencer déjà et y consacrer un bon moment la semaine prochaine.

**Le président:** Je pense que nous en sommes là pour l'instant. Il nous faut ce travail de déblayage. Je pense qu'ensuite nous serons plus à même d'en discuter utilement et de déterminer la bonne direction à suivre. Pour l'instant, les choses sont trop floues, et la seule chose que nous pouvons dire, c'est que nous n'allons pas recommencer à nous demander s'il y a ou non un problème; nous allons accepter les travaux qui nous confirment l'existence d'un problème. La question maintenant, c'est de savoir comment nous allons l'aborder.

Y a-t-il des commentaires?

**Le sénateur Carney:** Avez-vous examiné la stratégie de purification de l'air de l'Alberta? Il n'y a pas dédoublement?

**M. Berg:** L'existence d'une procédure permettant d'adopter les stratégies les plus économiques dans ce domaine fait partie de la réponse d'ensemble. C'est quelque chose d'un peu différent de ce que nous avons ici. Il s'agit simplement de faciliter le processus de décision et de faire en sorte que tous les intervenants participent aux débats sur les instruments à mettre en place. Ce n'est pas un aspect important de l'étude.

[*Text*]

**Senator Carney:** That is the second part of my question. Since the current trend, if you want to call it that, or the current accepted methodology, involves a lot of public input into this, are you anticipating doing that in the study? Or is it a textbook study?

**Mr. Berg:** We are in the hands of the committee as to what extent the public at large would be asked to participate. We certainly have not made any real plans in terms of witnesses yet.

**The Chairman:** That is what we should be putting before the committee so that we can discuss the alternatives.

Certainly, the study will not be useful unless we give the various stake-holders an opportunity to be heard. We will not have the information we need to consider recommendations, et cetera. That is just a classic committee approach. But when you get into the detail of whom you hear from, it is sometimes not easy to resolve how you use your limited time and resources.

It is too early for us to get into that. Hopefully, in a meeting the next time the Senate comes back, which will be in two or three weeks, we will be able to do it.

**Senator Carney:** Because Globe '92 is on in the third week of March, could we have this discussion the following week, because several of us with an interest will not be here?

**The Chairman:** It will not be before then. Senator Lefebvre.

**Senator Lefebvre:** This sounds like a year's worth of work, if it is done right, depending on how many people you have involved. I would like to ask both our researchers how they see it. I see a full year for two or three people here. Do you have those resources?

**Mr. Berg:** To address the first point, senator, one can do an efficiency study. One can do an alternative energy study to look at the technical potential and the market potential. The idea here, as we read the transcripts from your previous meetings, was not to do that but to focus more on what policy instruments governments would have to ensure that efficiency was to happen, that these barriers would be knocked down, that we would move toward alternative fuels, or that we would clean up existing sources of energy. It was not looking at each sector; it was looking at how governments could change the way our energy is being produced.

**The Chairman:** I fully expect the Government of Canada will have a paper out on this shortly. I am surprised it is not out already.

**Senator Carney:** You were going to find out.

**The Chairman:** It is still hung up in the ministerial process.

**Ms. Meyers:** Peter and I are also involved in the House committee on energy and the Minister of Energy, Mines and Resources appeared before the committee last week. They are anticipating it within a month, which was his latest guess. I gather it is before the Finance Department now.

[*Traduction*]

**Le sénateur Carney:** C'était justement la deuxième partie de ma question. Puisque la tendance actuelle, la méthodologie actuelle comme on dit, consiste à faire massivement appel au public, prévoyez-vous ce genre de participation pour l'étude? Ou vous en tiendrez-vous simplement aux documents?

**M. Berg:** C'est au comité de décider dans quelle mesure on pourra inviter le public à participer à l'étude. Pour l'instant, nous n'avons pas vraiment prévu de témoins.

**Le président:** Il faudrait poser la question au comité pour évaluer les options possibles.

Il est certain que cette étude ne sera pas très utile si nous ne donnons pas à tous les intervenants l'occasion de se faire entendre. Nous n'aurons pas les informations nécessaires pour examiner des recommandations, etc. C'est la démarche classique de comité. Mais quand on commence à se demander de façon précise qui on veut entendre, il n'est pas toujours facile de répartir le temps et les ressources limités dont on dispose.

Il est de toute façon trop tôt pour cela. J'espère que nous pourrons le faire après notre rentrée dans deux ou trois semaines.

**Le sénateur Carney:** Étant donné que Globe 92 aura lieu la troisième semaine de mars, pourrions-nous avoir cette discussion la semaine suivante car plusieurs d'entre nous qui s'y intéressent ne seront pas là?

**Le président:** C'est d'accord. Sénateur Lefebvre.

**Le sénateur Lefebvre:** J'ai l'impression qu'il y en a pour un an de travail, si on fait les choses correctement, suivant le nombre de personnes concernées. J'aimerais demander à nos deux recherchistes ce qu'ils en pensent. J'ai l'impression qu'il y en a assez pour occuper deux ou trois personnes pendant un an. Avez-vous les ressources nécessaires?

**M. Berg:** Pour ce qui concerne le premier point, sénateur, on peut faire une étude sur l'efficacité. On peut faire une étude sur les énergies de remplacement afin d'en déterminer le potentiel technique et le marché potentiel. D'après les comptes rendus de vos précédentes réunions, nous avons l'impression que vous souhaitiez vous concentrer davantage sur les instruments de politique dont pourraient se munir les gouvernements pour améliorer cette efficacité énergétique, faire sauter ces obstacles, nous faire évoluer vers des combustibles de remplacement ou assainir nos sources actuelles d'énergie. Il n'était pas question d'examiner chaque secteur, mais de voir comment les gouvernements pouvaient modifier les formes de production de notre énergie.

**Le président:** J'espère bien que le gouvernement du Canada va publier rapidement un document sur la question. Je suis étonné qu'il ne l'ait pas encore fait.

**Le sénateur Carney:** Vous deviez vous renseigner.

**Le président:** C'est encore bloqué au niveau ministériel.

**Mme Meyers:** Peter et moi participons aussi au comité de l'énergie de la Chambre, et le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources y a comparu la semaine dernière. D'après lui, le document devrait sortir d'ici un mois. Je crois que c'est le ministère des Finances qui l'examine actuellement.

[*Text*]

**Senator Carney:** Could we not conclude that we cannot really do the terms of reference for this study until we have the government paper?

**The Chairman:** The government paper will be very relevant to our study, as will similar papers — for example, the Alberta one and other provincial papers. The way in which other nations are handling the problem will also be relevant. We have the U.S. precedent now with acid rain and sulphur emissions. There are some interesting European approaches. What we should be concentrating on is how well these new systems are working and try to provide recommendations for Canada on how we can pick and choose from among the options to best serve our interests, highlighting the pros and cons of one approach over another.

If there is nothing else, honourable senators, I propose that we adjourn. May I have a motion to that effect?

**Senator Lefebvre:** I so move.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Le sénateur Carney:** Pourrions-nous conclure que nous ne pouvons pas vraiment déterminer le mandat de cette étude tant que nous n'avons pas le document du gouvernement?

**Le président:** Le document du gouvernement sera très important pour notre étude, de même que d'autres documents, par exemple celui de l'Alberta et d'autres textes provinciaux. Il sera intéressant aussi d'étudier la façon dont d'autres pays s'attaquent au problème. Nous avons déjà le précédent américain pour les pluies acides et les émissions de soufre. Il y a en Europe des formules intéressantes. Je pense qu'essentiellement nous devrions essayer de voir si ces nouvelles formules marchent et suggérer parmi elles les options qui seraient les plus susceptibles de servir au mieux les intérêts du Canada en dégageant le pour et le contre de chacune d'entre elles.

S'il n'y a pas autre chose, honorables sénateurs, je propose que nous levions la séance. Puis-je avoir une motion à cet effet?

**Le sénateur Lefebvre:** Je le propose.

La séance est levée.

# REPORT

to the

Senate Standing Committee

on Energy, the Environment and Natural Resources

on

## ENERGY STRATEGIES: THE QUEST FOR MARKETS

An Executive Conference held under the auspices of

CAMBRIDGE ENERGY RESEARCH ASSOCIATES

February 11, 12 1992

The Westin Galleria

Houston, Texas

SENATOR THOMAS H. LEFEBVRE

Cambridge Energy Research Associates (CERA) based in Cambridge, Massachussetts, is an independent international research and consulting firm specializing in energy strategies and markets.

CERA's staff is composed of international experts on oil, natural gas, electric power and on the range of related subjects. Clients include oil and natural gas producers, refiners and marketers, national oil companies and governments, international organizations including banks and other financial institutions as well as many others involved in the energy sector.

The uncertainty and volatility of markets and high financial stakes are only two examples of the challenges in the energy sector. Energy decision makers confront a host of critical issues along with frequent surprises ranging from price to industry restructuring, supply and transportation and political developments, not only in the Middle East but around the world. CERA claims that it provides its clients with up to date reports on a continuous basis by using the best available information made possible by their constant communications with their associates and consultants based in strategic locations around the world.

One example of CERA's efforts to exchange information with its clients and other interested parties is in the organization of conferences attracting delegates from around the world. These seminars are addressed by experts from various segments of the energy sector. The most recent of these conferences was held in Houston and grouped approximately 500 persons. Senator John Buchanan and myself attended on behalf of the Senate Committee on Energy. Delegates were able to discuss with various experts and major players from around the globe the most recent developments in the field. CERA uses the information gathered to predict possible repercussions and scenarios for the short and the long term. Among those who addressed the plenaries and workshops are the following:

Dr. Daniel Yergin: President of CERA, formerly professor at Harvard Business School and the Kennedy School of Government at Harvard University. He is an authority on energy and international politics as well as an author and a co-author of international bestsellers on energy.

Constantine S. Nicandros: President and Chief Executive Officer, Conoco Inc., and Vice-Chairman of Dupont International.

Yves Cousin: Executive Vice-President and Head of Engineering and Construction Division at Électricité de France.

Lester A. Amidei: General Manager, Corporate Planning and Economics Department, Texaco Inc.

Robert G. Skinner: Director, Policy Analysis, International Energy Agency, at the Paris-based OECD.

Clive Jones: Deputy Director General for Energy Commission of the European Communities and Secretary general of the Europe Energy Charter Conference.

C.H. Brown, F. Eng.: Senior Managing Director at British Gas.

John Zaozirny: CERA, Senior Associate and former Minister of Energy and Natural Resources, Government of Alberta.

Carlos J. Borregales L.: Director of Bitumenes Orinoco, S.A., Venezuela.

Honourable Manuel Lujan, Jr.: Secretary, U.S. Department of the Interior. Keynote speaker at closing luncheon.

**All presentations were brief, approximately 15 to 20 minutes; many were accompanied by slides to better explain the points being made; all were followed by question and answer sessions.**

**The notes I have attached outline impressions received while listening to the presentations and discussing.**

## FEBRUARY 11 1992

### Workshop

### The California Story: Harbinger of the Energy Future

**FRED MOBASHERI**

South California Edison

Problem: Conflicting regulations create major problems for producers of electricity.
Conservation and more generation: both urgent and must be implemented at same time.

1/3 of power used in California is produced by independent power producers .
Geothermal: .10 cents KWH is costliest form of producing electricity but if you calculate social costs is cheapest
Gas generation: .07 cents a KWH + .04 cents for social costs = 0.11 cents total

**PAUL WUEBBEN**

Clean Fuels Officer, South Coast Air Quality Management District, California

Maintains that alternate fuels such as C.N.G, electricity, methanol and many others that are environmentally friendly are the way of the future

**LESTER A. AMIDEI, JR.**

General Manager, Corporate Planning and Economics Department, Texaco Inc.

Does not agree. Society must balance environmental goals and economic repercussions. His ideas in helping the energy situation are the following: reformulation of gasoline, vehicle inspection and maintenance (enforce regulations), scrappage programs, refuelling and evaporation controls, conservation, research and development. Claims that these will give better results in fastest way.

**WILLIAM (BILL) MOOMAW**

**Cambridge Energy Research Associates Senior Associate and Director, Research and Policy Development Centre for Environmental Management, Tufts University.**
**Natural gas 20% of electrical generation. Much interest in district heating and co-generation using hot water or steam. Connecticut building 200 megawatts electric plant using coal. Claims that new equipment meets all clean air standards and is also cost effective.**

## Workshop

### Downstream Challenges: Energy and the Environment

### WEDNESDAY FEBRUARY 12 1992

**THOMAS ROBINSON**

**CERA**

**North American Gas - beyond the collapse**
**Demand increasing - how about price? Can it go much lower than $1.00US - yes it can, probably 80 or 82 cents - gas well completions in 92 probably down by 25% - some players forced out of the market.**
**Demand side - gone through recession but still strong - no doubt low prices had a lot to do with it - great growth in co-generation and even greater in coming 10 years for electric gen. mid-term growth substantial. "94, 20 T.C.F. market.**

GARY SIMON

CERA

In 1975, experts said $85.00 for a barrel of oil by "85
We all know what happened
Supply side: natural gas market lowest in 20 years. Industry is like bungee jumping: up and down but never gets back up to starting point, many players forget this.
For the future: low price - high margin

JOSEPH WILLIAMS

The Williams Companies, Inc.

Spent $1 Billion to construct Interstate pipeline. There are less than 600 rigs working in U.S. Future of pipelines cloudy. Natural gas discovered in 1815 in U.S. One of first uses was for lighting. Lost illumination market to Edison Electric. In 1947, there were 331,000 miles of pipeline in the U.S.
1972 - Industry delivered 23 T.C.F.
Industry sold more gas 20 years ago than today. Industry must become more service-oriented to customers.
Natural gas - energy of choice - supported by government policy.
Future of pipelines?
Confident they will overcome obstacles.

C.H. BROWN

Representing British Gas - Now privatized
Seven points:
1 - Former U.S.S.R. - enormous proven reserves, represents huge development prospects
2 - G.D.P.: industrialized countries - $18,000 per capita, average
- G.D.P.: developing countries - $ 800 per capita, average
3 - E.E.C. pursuing new methods of using energy more efficiently and accelerate conservation
4 - Eight-fold increase in usage of natural gas in ASIA.
5 - Hope to develop with help of Canadian technology natural gas for vehicles.
6 - Fuel cells will be more and more important in future in gas.
7 - British Gas has 80% penetration for residential use in U.K.(highest in the world)

KEVIN LINDEMER

Director, Petroleum Markets, CERA

What of the future?
More gasoline this year than needed. Low-sulphur diesel ---> by '95 supply more than adequate
Reformulated gasoline ---> by '97 goals will be met.
Cost of this from 0 cents increase to 25 cents increase a gallon depending on efficiency of the refinery.
2% increase in refining capacity in next few years.
Myth - no more refineries - yet they are cropping up all over.
Bunkers - saturated market - a glut
1 - Inter-flexibility in spite of Clean Air Act
2 - Downstream integration and also upstream
3 - Deep pockets: access to $$$
4 - Access to new technology
5 - Residual conversion to new products
6 - Find a niche - a new product much in demand and/or a geographical location which is not as of now being well served with petroleum products
7 - Be proactive
8 - More integration plus consolidation plus diversion
9 - Drive to find capital
10- In future, profitable refineries will be hydrogen based.

PETER BOGIN

Associate Director, Petroleum Markets Western Europe, CERA

Try to explain the following: Oil production went down for many months due to war in Middle East, collapse of USSR and other communist regimes, has resulted in 6 million barrels of oil per day reduction. Yet, price of oil went down. What's next for prices?

**CARLOS J. BORREGALES L.**

Director, Bituménes Orinoco, S.A. - Venezuela
Orimulsion: Finding new markets
Heavy oils - 70% natural bitumen - 30% water - used in U.K. and Japan - below acceptable limits for NO2-SO2 and particulate - huge reserves in Orinoco belt - 2 million production tons in '92 - 41 million tons in '97 in four areas
They need foreign investment to continue on major scale. Hundreds of millions of U.S. dollars.

## LUNCHEON ADDRESS

## ENERGY: A STRATEGY FOR THE FUTURE

HONOURABLE MANUEL LUJAN, JR.: Secretary, U.S. Department of the Interior.

He outlined briefly President Bush's energy policy.

Priorities: Using energy more efficiently. Enhanced production projects for Oil and Gas within U.S. New methods of producing and utilization of coal. Encourage all energy sources and methods that will be most friendly to the environment. A need of more oil from dependable sources is needed.

Mr. Lujan says that with production declining at Prudhoe Bay some exploration within the Arctic National Wildlife Reserve commonly referred to as ANWR must be contemplated if production is to be planned within 10 years to offset the shortfall from Prudhoe Bay. Bush Administration estimates ANWR could provide up to 659,000 BBLS/day by the year 2010. Mr. Lujan acknowledged that a tough fight will take place in Congress before any permission is given to start exploration within ANWR.
Mr. Lujan also spoke on the administration's determination to get Congress to allow drilling not only in promising areas of Alaska but also in the Outer Continental Shelf. Some experts claim the Shelf contains as much as 18 million barrels of oil and 145 trillion cubic feet of gas.

**Further impressions:**

**Twilight in Iraq? Prospects for Political Change.**

**Caution is always advisable when trying to anticipate developments in the Middle East, but a few possibilities stand out. A change at the top could bring about the same transformation of regional relationships for Iraq as Ayatollah Khomeini's passing did for Iran. Burying hostilities and normalizing relations has proceeded most rapidly between Iran and its nearest (formerly hostile) neighbours. There would be a widespread sense of relief in the Arab world over the return of a prodigal Iraq under new management — whether all of the concerns and conditions embodied in U.N. Security Council resolutions had been satisfied or not. Maintaining the present sanctions could quickly become untenable. There would be an inclination in much of the Arab and Third Worlds not to inspect too closely the reform credentials of whomever might succeed Saddam Hussein. With large reconstruction contracts in prospect — and oil money to finance them — a rush toward normalization would be likely to extend beyond the developing world. Iraq's genuine humanitarian needs would provide a ready rationale.**

**World oil markets would be unsettled over the prospect of as much as two million barrels per day of Iraqi oil exports (nearly three-quarters of the prewar volume) coming on the market in fairly short order. Nonetheless, many importers might welcome Iraq's resumption of oil exports as supplies from Russia, and the other successor republics of the U.S.S.R. continue to plummet.**

**Such a scenario would test another aspect of the new world order: how well the international community will cooperate in sustaining measures to prevent future threats to peace when the symbol of past villainy has been removed.**

## New Forces, New OPEC

The oil market also enters 1992 with another significant change: as a result of the events of 1991, it is under strong Saudi influence. Saudi Arabia, in turn, is more forceful, more determined, and more confident in its own approach to the oil market. Yet its assertion of greater influence actually takes place against the backdrop of greater commonality among OPEC countries in general. The points of convergence include:

- the stronger revenue imperative;
- the view that prices should not go too low -- too far below $18 per barrel.
- the view that oil prices should not go too high, at least not much above $23 to $25 dollars in the short to medium term.

At the same time, the oil market is characterized by new competitions:

- the race by each OPEC country to establish itself as a country attractive to investment;
- the race by each OPEC country to find secure markets around the world.

These rivalries are leading to new strategies aimed at capitalizing on the emerging opportunities. But this in turn leads to a new stage in the discussions – and battles – over economic rent and how to share that rent among producers and companies that want to produce oil as well as between producers and consumers who would be using and taxing it. There is another major requirement: to develop strategies commensurate with an oil market that will be characterized by higher environmental costs.

In the new year, political forces continue to make accommodations for the oil market, as begun in 1991:

- a new producer and consumer dialogue;
- the European Energy Charter, which intends to provide the political foundations for accommodating the economic drive to develop oil and gas in the former Soviet Republics;

- an OPEC struggling to find a new way to manage price and volume - not so much the former question of whether OPEC can manage price versus volume, but whether or not OPEC should and can guarantee an oil price or whether it could operate more efficiently by providing oil to the market, while the market itself sets the price.

All of these issues and perspectives set the framework and conditions for oil as we begin 1992.

For the full year of 1992, CERA's view is that prices will average $19 to $19.50 per barrel and could be slightly higher.

For the year 1993, CERA's view is that the price will average a dollar or more above the OPEC 1992 prices. This, in effect, would mean the OPEC Basket in real terms remaining at $19 to $20.

The decision to have two Senators attend the CERA Conference was a good one. It permitted Senator John Buchanan and myself to receive excellent information while meeting experts and major players in the energy field. I am honoured to present this report to the Senate through the Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

Thomas H. Lefebvre
Senator

RAPPORT

au

Comité sénatorial permanent

de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

sur

LES STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES :

LA RECHERCHE DE MARCHÉS

Conférence tenue sous les auspices de

CAMBRIDGE ENERGY RESEARCH ASSOCIATES

Les 11 et 12 février 1992

The Westin Galleria

Houston (Texas)

LE SÉNATEUR THOMAS H. LEFEBVRE

Cambridge Energy Research Associates (CERA), qui a son siège à Cambridge (Massachussetts), est une entreprise internationale et indépendante de recherche et de consultation qui se spécialise dans les stratégies et les marchés énergétiques.

Le personnel de CERA est composé de spécialistes internationaux du pétrole, du gaz naturel, de l'énergie électrique et des questions connexes. L'entreprise compte parmi ses clients des producteurs de pétrole et de gaz naturel, des raffineurs et des entreprises de mise en marché, des sociétés pétrolières nationales et des gouvernements, des organisations internationales, dont des banques et d'autres institutions financières, de même que de nombreux autres intervenants du secteur de l'énergie.

L'incertitude et la volatilité des marchés de même que l'importance des enjeux financiers ne sont que deux des défis que doit relever le secteur de l'énergie. Les décideurs de ce secteur font face à une foule de questions cruciales et à de fréquentes surprises, que l'on songe aux prix et à la restructuration industrielle, aux approvisionnements et à la transports, et à la situation politique, non seulement au Proche-Orient, mais aussi dans le monde entier. CERA affirme fournir constamment des rapports à jour à ses clients en utilisant la meilleure information disponible grâce aux contacts permanents que l'entreprise entretient avec ses associés et experts-conseils répartis aux endroits stratégiques de la planète.

Un des moyens qu'utilise CERA pour échanger de l'information avec ses clients et autres intéressés est l'organisation de conférences qui attirent des participants du monde entier. Ces séminaires permettent d'entendre des spécialistes de diverses composantes du secteur de l'énergie. La plus récente de ces conférences, qui s'est tenue à Houston, regroupait quelque 500 personnes. Le sénateur John Buchanan et moi-même y représentions le Comité sénatorial de l'énergie. Les participants à la conférence ont eu la possibilité de discuter de l'évolution récente du secteur énergétique avec différents spécialistes ainsi qu'avec des intervenants importants

venus des quatre coins du monde. CERA se sert des renseignements recueillis lors de ces rencontres pour prévoir des répercussions et des scénarios possibles à court et à long terme. Parmi les personnes qui ont pris la parole lors des séances plénières et des ateliers, mentionnons :

M. Daniel Yergin, président de CERA, ancien professeur à la Harvard Business School et à la Kennedy School of Government, à l'université Harvard. M. Yergin est une sommité dans le domaine de l'énergie et de la politique internationale ainsi que l'auteur et le co-auteur d'ouvrages sur les questions énergétiques qui ont connu un succès international.

M. Constantine S. Nicandros, président-directeur général de Conoco Inc. et vice-président de Dupont International.

M. Yves Cousin, vice-président administratif et chef de la Division du génie et de la construction à Électricité de France (ÉDF).

M. Lester A. Amidei, directeur général du Service de la planification et de l'économie, Texaco Inc.

M. Robert G. Skinner, directeur de l'analyse de la politique, Agence internationale de l'énergie, OCDE (Paris).

M. Clive Jones, directeur général adjoint de la Commission de l'énergie des Communautés européennes et secrétaire général de la Conférence sur la charte européenne de l'énergie.

M. C.H. Brown, F. Eng., directeur administratif principal de British Gas.

M. John Zaozirny, associé principal de CERA et ancien ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles de l'Alberta.

M. Carlos J. Borregales L., administrateur de Bitumenes Orinoco, S.A. (Venezuela).

M. Manuel Lujan Jr., secrétaire du département américain de l'Intérieur. Conférencier invité au déjeuner de clôture.

Tous les exposés furent brefs, c'est-à-dire d'une durée approximative de 15 à 20 minutes. Plusieurs s'accompagnaient de la projection de diapositives destinées à illustrer les propos des conférenciers. Tous furent suivi d'une période de questions.

Les notes ci-jointes décrivent les impressions que j'ai ressenties durant les exposés et lors des discussions que j'ai eues.

LE 11 FÉVRIER 1992

Atelier

## Californie : les signes avant-coureurs de la situation énergétique de demain

M. FRED MOBASHERI

South California Edison

Problème : L'existence, en Californie, de règlements contradictoires pose de graves problèmes pour les producteurs d'électricité. La conservation et l'augmentation de la production sont tout aussi urgentes l'une que l'autre et doivent s'effectuer de façon simultanée.

Le tiers de l'électricité utilisée en Californie provient de producteurs indépendants.
L'électricité d'origine géothermique - À 0,10 $ le kWh, c'est le mode de production de l'électricité le plus coûteux, mais si l'on tient compte des coûts sociaux, c'est l'électricité la moins chère.

Électricité produite à partir du gaz - Coût : 0,07 $, plus 0,04 $ pour les coûts sociaux, soit 0,11 $ le kWh au total.

M. PAUL WUEBBEN
Agent resposable de la propreté des carburants, district de gestion de la qualité de l'air de la côte sud, Californie.

M. Wuebben soutient que l'utilisation des combustibles alternatifs, tels que le gaz naturel comprimé, l'électricité, le méthanol et de nombreux autres combustibles écologiques, constitue la voie de l'avenir.

M. LESTER A. AMIDEI. JR.
Directeur général, Service de la planification et de l'économie, Texaco Inc.

M. Amidei s'inscrit en faux contre les propos de M. Wuebben. Il affirme que la société doit trouver un juste équilibre entre les objectifs environnementaux et les conséquences économiques. Voici les idées qu'il formule pour faciliter la situation dans le domaine énergétique : modification de la formule de l'essence, inspection et maintenance des véhicules (application des règlements), programmes de mise au rancart, ravitaillement en carburant yet contrôle de l'évaporation, conservation, recherche et développement. M. Amidei affirme que ces mesures sont celles qui donneront les meilleurs résultats le plus rapidement.

M. WILLIAM (BILL) MOOMAW

Associé principal chez Cambridge Energy Research Associates et directeur de la recherche et de l'élaboration de la politique au Centre for Environmental Management, Tufts University.

Vingt pour cent de l'électricité sont produits à partir du gaz naturel. On constate un vif intérêt pour le chauffage à distance et la cogénération au moyen de l'eau chaude ou de la vapeur. L'État du Connecticut est en train de construire une centrale électrique de 200 mégawatts qui fonctionnera au charbon. M. Moomaw affirme que la nouvelle centrale satisfera à toutes les normes de qualité de l'air et qu'elle sera également rentable.

## Atelier

### Les défis à venir : l'énergie et l'environnement

LE MERCREDI 12 FÉVRIER 1992

THOMAS ROBINSON

CERA

Le gaz nord-américain : après l'effondrement.

La demande augmente, mais qu'en est-il du prix ? Peut-il aller descendre plus bas que 1 $ US ? Oui, c'est possible. Il se stabilisera probablement autour de 0,80 $ ou 0,82 $. Le nombre de puits de forage achevés en 1992 diminuera probablement de 25 p. 100. Certains intervenants risquent d'être obligés de se retirer du marché.

La demande a subi l'effet de la récession, mais elle demeure forte. La faiblesse des prix y a sans doute été pour beaucoup. Le secteur de la cogénération connaît une forte croissance et cette tendance va s'accentuer encore au cours des dix prochaines années pour ce qui concerne la production d'électricité. La croissance à moyen terme sera substantielle. Pour 1994, on prévoit un marché de 20 milliards de pieds cubes.

GARY SIMON

CERA

En 1975, les spécialistes prédisaient que le prix du baril de pétrole atteindrait 85 $ en 1985.
Nous savons ce qui s'est produit.
Demande - Le marché du gaz naturel est plus faible qu'il ne l'a jamais été depuis 20 ans. Ce secteur se comporte comme les sauteurs à l'élastique : il monte et descend, mais ne revient jamais à son point de départ. Or, beaucoup d'intervenants ont tendance à oublier ce fait.
Prévisions - Prix bas, marge élevée.

JOSEPH WILLIAMS

The Williams Companies, Inc.

Cette entreprise a consacré un milliard de dollars à la construction d'un pipeline inter-États. On compte moins de 600 installations de forage en activité aux États-Unis. L'avenir des

pipelines est nébuleux. Aux États-Unis, les premiers gisements de gaz naturel ont été découverts en 1815. Le gaz produit fut d'abord utilisé pour l'éclairage, mais ce marché finit par être absorbé par la compagie Edison Electric. En 1947, la longueur des pipelines aménagés aux États-Unis atteignait 331 000 milles.
En 1972, le secteur a fourni 23 milliards de pieds cubes de gaz.
On vendait plus de gaz il y a 20 ans qu'aujourd'hui. Il faut que le secteur soit davantage axé sur le service à la clientèle.
Le gaz naturel est une énergie de qualité, que la politique gouvernementale privilégie.
L'avenir des pipelines ?
M. Williams est persuadé que l'on saura surmonter les obstacles.

M. C.H. BROWN

Représentant de la British Gas, entreprise aujourd'hui privatisée.
Sept remarques

1. L'ancienne URSS possède d'énormes réserves prouvées, représentant d'immenses possibilités de mise en valeur.
2. Le PNB des pays industrialisés est de 18 000 $ par habitant en moyenne
   Celui des pays en développement est de 800 $ par habitant en moyenne.
3. La CEE s'emploie à trouver des moyens d'utiliser l'énergie de manière plus efficace et d'accélérer les mesures de conservation.
4. L'utilisation du gaz naturel a connu une augmentation de 800 p. 100 en Asie.
5. On espère mettre au point, à l'aide de la technologie canadienne, une façon de faire fonctionner les véhicules au moyen du gaz naturel.
6. Les éléments à carburant vont devoir prendre une place de plus en plus importante pour ce qui concerne le gaz naturel.
7. British Gas enregistre un taux de pénétration de 80 p. 100 dans les foyers du Royaume-Uni (il s'agit du taux le plus élevé du monde).

KEVIN LINDEMER

Directeur, Marchés pétroliers, CERA

Que nous réserve l'avenir ?

Cette année, dans le secteur de l'essence, l'offre est supérieure à la demande. Pour ce qui est du carburant diesel à faible teneur en soufre, l'offre sera plus que suffisante d'ici à 1995.

En ce qui concerne la mise au point d'une nouvelle formule d'essence, les objectifs seront atteints d'ici à 1997.

Le coût de cette transformation représentera de 0,00 $ à 0,25 $ le gallon, selon le degré d'efficience des raffineries.

La capacité de raffinage augmentera de 2 p. 100 au cours des prochaines années.

La croyance veut qu'il y ait de moins en moins de raffineries, alors qu'il s'en construit de nouvelles un peu partout.

Mazout - marché saturé, engorgement.

1. Souplesse entre les secteurs, en dépit de la loi sur la qualité de l'air.
2. Intégration en aval et en amont.
3. Bourses bien garnies : accès aux capitaux.
4. Accès aux technologies nouvelles.
5. Conversion résiduelle à de nouveaux produits
6. Nécessité de se trouver un créneau, comme un nouveau produit pour lequel il existe une forte demande ou une région géographique qui n'est pas bien servie en produits pétroliers.
7. Nécessité d'être proactif.
8. Davantage d'intégration, de regroupements et de réorientation.
9. Volonté de trouver des capitaux.
10. À l'avenir, les raffineries rentables seront celles qui reposeront sur l'hydrogène.

PETER BOGIN

Directeur associé, Marchés pétroliers de l'Europe de l'Ouest, CERA

M. Bogin s'est efforcé de montrer que la production pétrolière avait diminué pendant plusieurs mois en raison de la guerre au Moyen-Orient et de l'effondrement de l'URSS ainsi que d'autres régimes communistes. La diminution a été de 6 millions de barils de pétrole par jour. Or, le prix du pétrole a chuté. Quel est l'avenir des prix ?

CARLOS J. BORREGALES L.
Directeur, Bituménes Orinoco, S.A. (Venezuela)
On découvre de nouveaux marchés pour l'orimulsion.
Pétroles lourds (70 p. 100 de bitume naturel et 30 p. 100 d'eau) - utilisés en Grande-Bretagne et au Japon, mais ne satisfont pas aux normes d'émission de $NO_2$, de $SO_2$ et de particules. Il en existe d'énormes réserves dans le bassin de l'Orénoque. La production sera de 2 millions de tonnes en 1992 et devrait atteindre 41 millions de tonnes en 1997. Cette production proviendra de quatre régions. Le pays a besoin d'investissements étrangers (de centaines de millions de dollars US) pour pouvoir continuer à produire sur une grande échelle.

ALLOCUTION PRONONCÉE AU DÉJEUNER

ÉNERGIE : UNE STRATÉGIE POUR L'AVENIR

M. MANUEL LUJAN JR., Secrétaire au département américain de l'Intérieur.

M. Lujan a passé brièvement en revue les grandes lignes de la politique énergétique de l'administration Bush.

Priorités : Utilisation plus efficiente de l'énergie. Amélioration des projets de production de pétrole et de gaz sur le territoire américain. Nouvelles méthodes de production et d'utilisation du charbon. Mesures visant à favoriser toutes les sources d'énergie et

les méthodes les plus écologiques. Nécessité d'utiliser davantage de pétrole provenant de sources fiables.

M. Lujan affirme que, en raison de la diminution de la production à Prudhoe Bay, il faut envisager certaines activités d'exploration à l'intérieur de la réserve faunique nationale de l'Arctique, si l'on veut pouvoir compenser d'ici 10 ans la baisse de la production à Prudhoe Bay. L'administration Bush estime que la réserve faunique nationale de l'Arctique pourrait fournir jusqu'à 659 000 barils de pétrole par jour d'ici à l'an 2010. M. Lujan a admis qu'une âpre lutte devra être menée au Congrès avant que l'on obtienne l'autorisation d'entreprendre des travaux d'exploration dans la réserve faunique de l'Arctique.

M. Lujan a également mentionné que l'administration Bush était déterminée à obtenir du Congrès l'autorisation de procéder à des travaux de forage non seulement dans les régions de l'Alaska qui semblent prometteuses, mais aussi sur le plateau continental. Certains spécialistes estiment en effet que le plateau continental pourrait renfermer jusqu'à 18 millions de barils de pétrole et 145 milliards de pieds cubes de gaz.

## Autres impressions

### Est-ce le crépuscule en Irak ?
### Perspectives de changement politique

Il faut toujours être prudent lorsque l'on essaie de prévoir l'évolution de la situation au Moyen-Orient, mais un certain nombre de possibilités ressortent néanmoins. Un changement à la tête du pays pourrait signifier la même transformation des rapports entre l'Irak et les autres États de la région que la mort de l'ayatollah Khomeyni pour l'Iran. L'Iran et ses plus proches voisins (auparavant ennemis) ont très rapidement enterré la hache de guerre et normalisé leurs relations. Le monde arabe pousserait un grand soupir de soulagement si l'enfant prodigue qu'est l'Irak se donnait de nouveaux dirigeants, peu importe si toutes les conditions exprimées dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies étaient satisfaites ou non. Le maintien des sanctions actuelles risquerait d'avoir tôt fait de se révéler impossible. Une grande partie du monde arabe et des pays du Tiers-Monde seraient enclins à ne pas vérifier de façon trop rigoureuse le côté réformiste des successeurs de Saddam Hussein. Vu la possibilité d'importants contrats de reconstruction - et les recettes du pétrole pour les financer - la course à la normalisation des rapports s'étendrait probablement au-delà des pays en développement. Les besoins très réels de l'Irak en aide humanitaire constitueraient une justification toute trouvée.

La perspective de voir arriver sur le marché, à plutôt brève échéance, jusqu'à deux millions de barils par jour de pétrole irakien (près des trois quarts du volume enregistré avant la guerre) perturberait quelque peu les marchés mondiaux. Néanmoins, la reprise des exportations de pétrole irakien réjouirait peut-être un grand nombre d'importateurs, étant donné que les approvisionnements en provenance de la Russie et des autres républiques issues de l'URSS continuent de diminuer.

**Un tel scénario constituerait un test par rapport à un autre aspect du nouvel ordre économique mondial, à savoir dans quelle mesure la communauté internationale serait disposée à soutenir des mesures destinées à prévenir les menaces à la paix une fois que l'ancien symbole du mal aurait été écarté.**

## Nouvelles forces, nouvel OPEP

Pour le marché pétrolier, le début de 1992 est aussi marqué par un autre changement important. En effet, à la suite des événements de 1991, le marché est fortement influencé par l'Arabie saoudite. Celle-ci est elle-même plus forte, plus déterminée et plus confiante dans sa façon d'aborder le marché pétrolier. Et pourtant, l'affirmation de cette influence accrue a pour toile de fond une plus grande communauté de vues entre les pays de l'OPEP en général. Les points de convergence sont les suivants ;

- l'impératif du raffermissement des recettes;
- l'idée que les prix ne doivent pas trop baisser (c'est-à-dire descendre bien en-dessous du seuil des 18 $ le baril);
- l'idée que les prix du pétrole ne doivent pas être trop élevés, du moins pas au-dessus de 23 à 25 $ le baril à court et à moyen terme.

Parallèlement, le marché pétrolier se caractérise par de nouvelles concurrences :

- l'empressement des différents pays de l'OPEP à se montrer attrayants pour les investissements;
- l'empressement de chacun des pays de l'OPEP à trouver des marchés sûrs dans les différentes parties du monde.

Ces rivalités donnent lieu à de nouvelles stratégies visant à profiter des nouvelles possibilités, ce qui conduit à une nouvelle étape dans les discussions - et les luttes - concernant le loyer économique et la façon de le partager entre les producteurs et les entreprises qui souhaitent produire du pétrole, ainsi qu'entre les producteurs et les consommateurs qui l'utiliseraient et le

taxeraient. On constate par ailleurs une autre nécessité importante, soit d'élaborer des stratégies qui tiennent compte du fait que le marché pétrolier sera caractérisé à l'avenir par des coûts environnementaux plus élevés.

Au cours de 1992, les forces politiques en présence continueront de faire des compromis pour ce qui concerne le marché pétrolier, comme elles ont commencé de le faire en 1991:

- instauration d'un nouveau dialogue entre les producteurs et les consommateurs;

- la Charte européenne de l'énergie, qui vise à jeter les bases politiques propres à susciter l'impulsion économique nécessaire à la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières des anciennes républiques soviétiques;

- les efforts de l'OPEP pour trouver une façon de gérer le prix et le volume - non pas tant pour ce qui est de savoir, comme c'était le cas auparavant, si l'OPEP peut gérer le prix en fonction du volume, mais si l'OPEP doit et peut garantir un prix pour le pétrole ou si le fonctionnement de cet organisme serait plus efficace s'il se bornait à approvisionner le marché en pétrole, tout en laissant ce dernier en déterminer le prix.

Ces questions et perspectives constituent le cadre et les conditions qui régissent le marché pétrolier à l'aube de 1992.

CERA estime que le prix du baril de pétrole devrait se situer en moyenne entre 19 $ et 19,50 $, voire un peu plus, tout au long de 1992.

Pour ce qui est de 1993, CERA prévoit que le prix devrait être en moyenne d'au moins 1 $ de plus élevé que les prix de l'OPEP pour

1992. Cela signifierait qu'en termes réels, le panier de l'OPEP demeurerait entre 19 $ et 20 $.

La décision de déléguer deux sénateurs à la conférence de CERA était une décision judicieuse. Elle aura permis au sénateur John Buchanan et à moi-même de recueillir d'excellents renseignements tout en rencontrant des spécialistes et des intervenants de premier plan du secteur de l'énergie. C'est un honneur pour moi de présenter ce rapport au Sénat par l'intermédiaire du Comité de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Thomas H. Lefebvre
Sénateur

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIELS HAYS
*Deputy Chairman:*
The Honourable WILLIAM KELLY

Monday, May 4, 1992

**Issue No. 4**
**First proceedings on:**

Bill C-13, An Act
to establish
a federal environmental
assessment process

APPEARING:

The Honourable Jean Charest,
Minister of the Environment

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS
*Vice-président:*
L'honorable WILLIAM KELLY

Le lundi 4 mai 1992

**Fascicule nº 4**
**Premier fascicule concernant:**

Projet de loi C-13, Loi
de mise en œuvre
du processus fédéral
d'évaluation environnementale

COMPARAÎT:

L'honorable Jean Charest,
Ministre de l'environnement

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Berntson | Lefebvre |
| Buchanan | *Murray, P.C. |
| Carney | (or Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (or Molgat) | Roblin, C.P |
| Hays | |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (*March 25, 1992*)

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Cochrane. (*March 26, 1992*)

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Poitras. (*April 8, 1992*)

The name of the Honourable Senator Tremblay substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (*April 8, 1992*)

The name of the Honourable Senator Berntson added. (*April 14, 1992*)

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Tremblay. (*April 22, 1992*)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

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

*Président:* L'honorable Daniel Hays

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Berntson | Lefebvre |
| Buchanan | *Murray, c.p. |
| Carney | (ou Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (ou Molgat) | Roblin, c.p. |
| Hays | |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (*le 25 mars 1992*)

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane. (*le 26 mars 1992*)

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Poitras. (*le 8 avril 1992*)

Le nom de l'honorable sénateur Tremblay substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (*le 8 avril 1992*)

Le nom de l'honorable sénateur Berntson ajouté. (*le 14 avril 1992*)

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Tremblay. (*le 22 avril 1992*)

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 7, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

After debate,

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

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

After debate,

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

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 7 avril 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 25, 1992
(7)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 12:30 p.m. (*in camera*), this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buchanan, Carney, Cochrane, Hays, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer, Poitras and Roblin. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Hasting, Spivak and Tremblay.(4)

*In attendance: From the Library of the Parliament*: Peter Berg, Monique Hébert, Lynn Myers and James R. Robertson, Researchers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, Chairman;

Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs, and

Martin Green, Director General, External Relations and Regulatory Affairs.

The Committee proceeded to consider future business.

It is moved by the Honourable Senator Ottenheimer—That the Honourable Senators Adams, Buchanan, Hays, Kenny and Lefebvre as well as Peter Berg, Line Gravel and Lynn Myers travel to Washington, D.C. on a fact finding mission, March 30 and 31, 1992 and that the expenses incurred for that purpose be reimbursed by the Committee.

Mr. Michel Dorais made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 2:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, APRIL 8, 1992
(8)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 12:30 p.m. (*in camera*), this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Buchanan, Hays, Kenny, Lefebvre and Ottenheimer.(6)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Cogger and Spivak. (2)

*In attendance: From the Library of the Parliament*: Monique Hébert and Lynn Myers, Researchers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 25 MARS 1992
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 12 h 30, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buchanan, Carney, Cochrane, Hays, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer, Poitras et Roblin. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Hasting, Spivak et Tremblay. (4)

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement*: Peter Berg, Monique Hébert, Lynn Myers et James R. Robertson, attachés de recherche.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.):*

Michel Dorais, président;

Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation et

Martin Green, directeur général, Relations extérieures et réglementation.

Le Comité étudie des travaux futurs.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose—Que les honorables sénateurs Adams, Buchanan, Hays, Kenny et Lefebvre de même que Peter Berg, Line Gravel et Lynn Myers partent en mission d'étude à Washington, D.C., les 30 et 31 mars 1992 et que les dépenses engagées à cette fin soient remboursées par le Comité.

M. Michel Dorais fait un exposé puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 14 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 8 AVRIL 1992
(8)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 12 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Buchanan, Hays, Kenny, Lefebvre et Ottenheimer. (6)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Cogger et Spivak. (2)

*Aussi présentes: De la Bibliothèque du Parlement*: Monique Hébert et Lynn Myers, attachées de recherche.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Witnesses:*

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, Chairman;

Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs and

The Committee proceeded to consider future business.

The Honourable Senator Ottenheimer moved,—That the motion adopted on October 24, 1991 concerning the Subcommittee on Agenda and Procedure be amended to read:

"That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, Deputy Chairman and one other member of the Committee to be designated by the Chairman after the usual consultations ant that the quorum be two."

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Mr. Michel Dorais made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 2:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Témoins:*

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.):*

Michel Dorais, président;

Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation.

Le Comité délibère au sujet des travaux futurs.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose—Que la motion adoptée le 24 octobre 1991 et créant le Sous-comité du programme et de la procédure soit modifiée de façon à se lire comme suit:

«Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du Comité désigné par le président après les consultations d'usage, et que le quorum soit de deux.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

M. Michel Dorais fait un exposé puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 14 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

MONDAY, MAY 4, 1992
(9)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 3:25 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Austin, Cogger, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre and Lynch-Staunton. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Olson, Poitras and Tremblay.(4)

*In attendance: From the Library of the Parliament*: Monique Hébert, Researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Jean Charest, Minister of the Environment.

*Witnesses:*

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, Chairman;

Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs.

*From the Canadian Electrical Association:*

Wallace Read, President;

Dr. Carole Burnham, Director, Environment, Ontario Hydro;

Ken Adams, Division Manager, Conawapa Complex, Licensing Division, Manitoba Hydro;

LE LUNDI 4 MAI 1992
(9)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 25, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, Cogger, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre et Lynch-Staunton. (7)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Olson, Poitras et Tremblay. (4)

*Également présente*: *De la Bibliothèque du Parlement*: Monique Hébert, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Jean Charest, ministre de l'environnement.

*Témoins:*

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.):*

Michel Dorais, président;

Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation.

*De l'Association canadienne de l'électricité:*

Wallace Read, président;

Carole Burnham, directeur, Environnement, Ontario Hydro;

Ken Adams, gérant de division, Complexe Conawapa, Division des permis, Manitoba Hydro;

Terry Toner, Manager of Environmental Assessment, Nova Scotia Power;

Me Michel Yergeau, Barrister, Hydro-Québec.

*From the Canadian Bar Association:*

Franklin S. Gertler, Chairman;

Glen Bell, Member;

Holly Doerksen, National Sections Liaison Officer.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mr. Jean Charest made an opening statement and answered questions.

Mr. Wallace Read made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

Mr. Franklin S. Gertler made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 6:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Terry Toner, gérant d'évaluation environnementale, Nova Scotia Power;

Me Michel Yergeau, avocat, Hydro-Québec.

*De l'Association du Barreau canadien:*

Franklin S. Gertler, président;

Glen Bell, membre;

Holly Doerksen, agente de liaison avec les sections nationales.

Le Comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 7 avril 1992, examine le projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

M. Jean Charest fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

M. Wallace Read fait un exposé puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

M. Franklin S. Gertler fait un exposé puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 18 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

MONDAY, MAY 4, 1992
(10)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 7:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Carney, Cogger, Hays, Kelly, Kenny and Lynch-Staunton. (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Poitras and Spivak. (3)

*In attendance: From the Library of the Parliament*: Monique Hébert, Researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Mining Association of Canada:*

James P. Cooney, Director, International and Public Affairs, Placer Dome Inc., Vancouver, B.C.;

Justyna Laurie-Lean, Vice-President, Environment and Health, The Mining Association of Canada, Ottawa, Ontario; and

Hennie Veldhuizen, Vice-President, Environmental Services, Noranda Minerals Inc, Toronto, Ontario.

*From the Centre québécois du droit de l'environnement:*

Maître Michel Bélanger, President, Montreal, Quebec; and

*Maître* Jean-François Breault, Barrister, Montreal, Quebec.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

LE LUNDI 4 MAI 1992
(10)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 19 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Carney, Cogger, Hays, Kelly, Kenny et Lynch-Staunton. (6)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Poitras et Spivak. (3)

*Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement*: Monique Hébert, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association minière du Canada:*

James P. Cooney, directeur, Affaires internationales et publiques, Place Dome Inc., Vancouver (C.-B.);

Justyna Laurie-Lean, vice-président, Environnement et santé, Association minière du Canada, Ottawa (Ontario); et

Hennie Veldhuizen, vice-président, Services environnementaux, Noranda Minerals Inc., Toronto (Ontario).

*Du Centre québécois du droit de l'environnement:*

Maître Michel Bélanger, président, Montréal (Québec); et

Maître Jean-François Breault, avocat, Montréal (Québec).

Le Comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 7 avril 1992, examine le projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Mr. Cooney made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

Mr. Bélanger made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 9:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

M. Cooney fait un exposé puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

M. Bélanger fait un exposé puis, avec l'aide de l'autre témoin, répond aux questions.

À 21 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Monday, May 4, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-13, to establish a federal environmental assessment process, met this day at 3:15 p.m.to give consideration to the bill.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, today we are holding our first hearing on the Bill C-13. We have had briefing sessions with the Federal Environment Assessment Review Office officials.

Today I welcome the Minister of the Environment, Mr. Jean Charest, to our committee. I think our time will be best used hearing from the minister. Following his presentation we will put questions and probe this important piece of legislation.

Without further comment, I will invite the Minister to introduce those with him, to whom I assume we can put questions as well. I invite you to then proceed with your presentation, Minister.

**Mr. Jean Charest, Minister of the Environment:** Thank you Mr. Chairman, members of the Senate. Let me first congratulate you on your election to this very important position. I wish you well in this task. This is obviously going to be an important examination of an important piece of legislation in the area of the environment articulating the concept of sustainable development. I look forward, as do my officials, to working with you.

I have with me today, on my left, Mr. Michel Dorais, who is the chairperson of the Federal Environmental Assessment Review Office, and, on my right, the vice-chairperson of the Federal Environmental Review Office, Karen Brown, who will be assisting me in my presentation today. They are probably already familiar to members of the committee. I think you will find their testimony useful.

Tout d'abord, permettez-moi de vous remercier de l'opportunité de me faire entendre devant votre comité du Sénat. Vous avez déjà des témoignages, vous avez déjà entendu des fonctionnaires, je crois au sujet du projet de loi C-13. Tout cela a pu servir, je l'espère, à vous placer un peu dans le contexte du projet de loi comme tel.

Même pour les gens qui ont été très actifs au niveau de l'administration publique depuis plusieurs années, le sujet dont traite ce projet de loi, toutes choses étant égales, est encore relativement nouveau. Les évaluations environnementales, c'est un élément de l'administration publique qui a fait son chemin et qui a commencé, je pense autour de 1974, dans ces années-là. Cela a évolué au point où en 1984, le gouvernement fédéral créait un ordre en conseil dans le but d'articuler aussi clairement que possible un processus d'évaluation environnementale.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, lundi le 4 mai 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, aujourd'hui se tiendra notre première audience sur le projet de loi C-13. Nous avons participé à des séances d'information avec des fonctionnaires du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Je souhaite la bienvenue aujourd'hui au ministre de l'Environnement, M. Jean Charest ici présent. Je pense que nous utiliserons notre temps de façons plus profitable si nous écoutons ce que le ministre a nous à dire. Après sa présentation, nous lui poserons des questions et nous explorerons cette importante mesure législative.

Sans faire d'autre commentaire, j'inviterais le ministre à présenter les personnes qui l'accompagnent; je présume que nous pourrons aussi leur poser des questions. Je vous invite ensuite à faire votre présentation, Monsieur le ministre.

**M. Jean Charest, ministre de l'Environnement:** Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs. Tout d'abord, je voudrais vous féliciter pour avoir été élu à cette importante fonction. Mes meilleurs voeux vous accompagnent dans l'accomplissement de cette tâche. Ceci est, évidemment, un examen important qui vise une mesure législative importante dans le domaine de l'environnement servant à articuler la notion de développement durable. Je suis heureux, tout comme mes fonctionnaires, de l'occasion qui m'est ainsi offerte de travailler avec vous.

Je suis accompagné, à ma gauche, par M. Michel Dorais, président du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et, à ma droite, par Mme Karen Brown, vice-présidente du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, qui m'assisteront aujourd'hui. Les membres du Comité les connaissent probablement déjà et je pense donc que leur témoignage vous sera utile.

First of all, allow me to thank you for the opportunity to be heard before your Senate committee. You have already heard evidence; you have already heard public servants, I believe, on the subject of Bill C-13. All that, I hope, has served to place you somewhat in the context of the bill as such.

Even for people who have been very active in public administration for a number of years, the subject of the bill, all other things being equal, still relatively new. Environmental assessments are a component of public administration that has developed, that began, I believe, around 1974, around that time. It evolved to the point where, in 1984, the federal government passed an Order in Council in order to define an environmental assessment process as clearly as possible. Since 1984, the Order in Council has changed appreciably, particularly as

[*Text*]

Depuis 1984, l'ordre en conseil a évolué sensiblement, surtout par l'évolution et l'interprétation qu'en ont donné les plus haut tribunaux du pays.

Soit dit en passant, puisque la Cour suprême du Canada a rendu un jugement au mois de janvier dernier dans l'affaire Oldman Dam en Alberta, un jugement qui a non seulement un impact direct sur l'interprétation actuelle de l'ordre en conseil sur les évaluations environnementales mais un jugement qui a également un impact très important sur l'interprétation de nos responsabilités respectives dans le domaine de l'environnement, par rapport au cadre constitutionnel.

Le projet de loi se présente actuellement dans ce contexte. Le projet de loi se présente surtout, je dois le dire, dans un contexte qui suit la publication du rapport de la Commission Brundtland en 1987 où le concept du développement durable a été mis au monde pour la première fois et où les gouvernements sont appelés à articuler ce concept du développement durable pour tenter de traduire et de refléter dans nos lois ce que doit être justement cet appel qu'on nous fait de croître sur le plan économique et d'exploiter nos ressources naturelles aujourd'hui, tout en les préservant pour les générations futures.

Cet appel a forcé littéralement l'ensemble des gouvernements modernes à revoir leur façon de faire. Je vous signale en passant que ce ne sont pas juste les évaluations environnementales telles que proposées dans le projet de loi C-13 qui représentent un peu les conséquences de ces changements. Il y a toute une série de mesures que les gouvernements à travers le monde (de tous les niveaux, en tous les cas au Canada) ont été appelés à mettre en place dans le but d'articuler ce concept du développement durable.

Ce que l'on vous propose à travers ce projet de loi, c'est un outil de travail. C'est un outil de travail qui permet au décideur de tenir compte de l'environnement avant de prendre sa décision.

Il est important de le situer parce que ce n'est un instrument qui cherche à aller au-delà de ce que le principal nous permet de faire. Ce que le projet de loi, dans le fond nous oblige à faire, monsieur le président, c'est à tenir compte de l'environnement avant de prendre une décision. C'est l'objet du projet de loi comme tel. Fort de l'expérience que nous avons eu avec le régime actuel, nous avons tenté d'organiser aussi bien que possible. Ce que nous pensons être le régime le plus efficace.

The environmental assessment process allows the public the opportunity to express their views about decisions that affect their lives. As well, it brings the decision-making process into the full light of day. Environmental assessments ensure that environmental factors have been weighed and considered alongside economic concerns.

The process is equally important for business, industry and governments. It helps project planners incorporate into their developments, in a rational and organized manner, the needs of a healthy environment. As such, an environmental assessment is a tool that should be used to bring certainty to the over-all management of the project itself.

[*Traduction*]

a result of changes and interpretations by the highest courts in the land.

I should mention it in passing, since the Supreme Court of Canada delivered judgment last January in the *Oldman River* case in Alberta, a judgment that has not only had a direct impact on the current interpretation of the Order in Council on environmental assessment, but which has also had a very major impact on the interpretation of our respective responsibilities in the area of the environment with respect to the constitutional framework.

The bill appears today in this context. The bill appears in particular, I should say, in a context which follows the 1987 publication of the Brundtland Commission report, in which the concept of sustainable development was put forward for the first time and governments were asked to define this concept of sustainable development in order to translate and reflect in our statutes the precise nature of this appeal made to us to grow economically and exploit our natural resources today while preserving them for future generations.

This appeal has literally forced all modern governments to review the ways in which they go about their business. I should tell you in passing that environmental assessments, as proposed in Bill C-13, are not the only consequence of these changes. There is an entire series of measures which governments around the world, at all levels, in any case in Canada, have been required to introduce in order to define this concept of sustainable development.

What we are proposing in this bill is a tool to work with. It is an instrument that enables decision-makers to take the environment into account before reaching their decisions.

It is important to view it in its context because it is not an instrument that is intended to go beyond what our main purpose would enable us to do. What the bill ultimately forces us to do, Mr. Chairman, is to take the environment into account before making a decision. That is the purpose of the bill as such. Backed by our experience with the present system, we have tried to organize as well as possible. This is what we believe to be the most effective system.

Le processus d'évaluation environnementale permet aux membres du public de se prononcer sur les décisions qui touchent leur vie. En outre, il met le processus de prise de décisions en pleine lumière. Il fait en sorte que les facteurs environnementaux soient pesés et pris en compte au même titre que les préoccupations économiques.

Ce processus est tout aussi important pour les entreprises, l'industrie et les gouvernements. Il aide les planificateurs de projets à intégrer à leurs travaux, d'une façon rationnelle et ordonnée, les besoins relatifs à un environnement sain. Ainsi, l'évaluation environnementale est un outil qui devrait servir à apporter plus de certitude au sujet de la gestion globale d'un projet.

[*Text*]

Environmental assessments make environmental protection costs as predictable and as integral to the calculations of a development's bottom line as credit costs, insurance costs, resource costs and labour costs. Make no mistake about it, there is a very real price tag attached to clean air, clean water, and clean land.

When effectively applied, environmental assessments can help business meet its responsibility for the environment and urge public appreciation and confidence. They can also help decision makers integrate their concern for the environment and the economy into their plans. In fact, this legislation will open the door to better ways of predicting the environmental implications of projects and, if necessary, of planning how to lessen their impact.

Protection of the environment and of economic competitiveness are also very closely linked. I have no doubt that countries without environmental assessment processes will, in the future, be left wide open to non-tariff trade barriers imposed by countries that do.

It is worth dwelling for a few seconds on that very important trend that we see developing in terms of environment and competitiveness, and environment and trade over all. I have no doubt whatsoever that in the 1990s the word "competitiveness" is going to include environmental competitiveness. Countries, economies and sectors of economies that have difficulty meeting those standards, run the very high risk of falling behind in the years to come.

I would also argue that in the 1990s trade and environment will be coming together in a very real way with very real consequences for our economy. For example, in the pulp and paper industry, we know that there is a lot of concern in Europe with the methods we use for bleaching pulp or paper. There is very real concern about the environmental regulations which we apply in this country for different mediums that apply to different industries, whether it is atmospheric pollution or effluent pollution.

We assume that in the next round of the GATT, the environment will probably be included as a formal factor. We know that there are people in the American administration now who think that between the United States and other countries, including Canada, there is needed what they call a level playing field in the area of the environment. If the words "level playing field" sound familiar, as I am sure they do, it is because we have heard them before in the context of the free trade debate. I hasten to add that the consequences for Canada of the argument now being made on trade in the area of the environment are the same potential consequence that we could have witnessed in the case of trade over all.

What we are talking about here is not just the environment, in the classic definition of the term, but rather a very important encompassing issue in regard to all our activities, especially in a country like Canada.

[*Traduction*]

L'évaluation environnementale rend prévisibles les coûts de la protection du milieu et les intègre au calcul d'un projet au même titre que les coûts afférents au crédit, aux assurances, aux ressources et à la main-d'œuvre. Ne vous y méprenez pas, il faut payer un prix réel pour assurer la pureté de l'air, de l'eau et du sol.

Bien appliquées, les évaluations environnementales peuvent aider les entreprises à s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'environnement et à gagner l'estime et la confiance du public. Elles peuvent aussi aider les décideurs à intégrer à leurs plans leurs préoccupations en matière d'environnement et d'économie. De fait, la loi favorisera l'avènement de meilleures méthodes de prévision des effets environnementaux des projets et, si nécessaire, de moyens permettant de les atténuer.

La protection de l'environnement et celle de la compétitivité économique sont étroitement liées. Je suis persuadé que, dans l'avenir, les pays qui ne disposeront pas d'un processus d'évaluation environnementale seront vulnérables à l'imposition de barrières non tarifaires de la part des pays qui en seront dotés.

Il vaut la peine de s'arrêter quelques instants sur cette tendance très importante que nous pouvons voir se dessiner au niveau de l'environnement et de la compétitivité et de l'environnement et du commerce en général. Je ne doute aucunement que, dans les années 90, le terme «compétitivité» englobera la compétitivité en matière d'environnement. Les pays, les économies et les secteurs des économies qui ont de la difficulté à respecter ces normes courent le très grand risque de se retrouver derrière le peloton dans les années à venir.

Je ferais aussi valoir que, dans les années 90, on assistera à un rapprochement véritable entre le commerce et l'environnement, lequel aura des conséquences très concrètes pour notre économie. Ainsi, dans l'industrie des pâtes et papier, nous savons que les méthodes que nous utilisons pour blanchir la pâte ou le papier soulèvent beaucoup d'inquiétude en Europe. On se préoccupe beaucoup de la réglementation environnementale que nous appliquons dans notre pays à différents niveaux et aux diverses industries, qu'il s'agisse de pollution atmosphérique ou de pollution des effluents.

Nous sommes d'avis que, lors de la prochaine ronde du GATT, il est probable que l'environnement figurera officiellement à titre d'élément de négociation. Nous savons qu'il y a des gens au sein du gouvernement américain à l'heure actuelle qui pensent qu'entre les États-Unis et les autres pays, y compris le Canada, doivent s'établir des règles du jeu équitables dans le domaine de l'environnement. Si l'expression «règle du jeu équitables» vous paraît familière, et je suis sûr qu'elle l'est, c'est parce que nous l'avons entendue auparavant dans le contexte du débat sur le libre-échange. Je m'empresse d'ajouter que les conséquences, pour le Canada, de l'argument que l'on nous sert maintenant en matière de commerce, dans le domaine de l'environnement, sont les mêmes que celles que nous aurions pu observer dans le cas du commerce en général.

Nous ne parlons pas ici uniquement de l'environnement, selon la définition classique du terme, mais plutôt d'une question très importante et de portée très vaste qui touche à l'ensemble de nos activités - en particulier dans un pays tel que le Canada.

[*Text*]

As a result, the environmental assessment process we are discussing is going to have a very real effect on every Canadian whose environment might be altered — adversely or favourably — by development generally. Its provisions will guide more than 80 federal departments and agencies; residents and governments in every province and territory; aboriginal peoples and communities and developers. It will, in short, affect a great number of Canadians.

In order to ensure that the process embodied in the legislation before you best serves the interest of all Canadians, we gathered public input from as broad a cross section of Canadians as was possible. This legislation has been reviewed, it has been redrafted, and it has been amended on the basis of these public consultations. The bill before you today has been subject to and benefited from three separate rounds of public consultations over a period of four years.

I can assure the honourable members of this committee that the legislation before you represents the knowledge, expertise and opinion of as broad a spectrum of environmentally knowledgeable and sensitive Canadians as we think is possible to find. You have before you today legislation that defines the environmental assessment process in precise, legal language and clarifies the roles and responsibilities of all parties involved, including business and industry.

En agissant de la sorte, monsieur le président, et en incluant dans notre projet de loi les précisions sur les rôles et les responsabilités de chacun, nous avons cherché à éliminer, autant que possible, l'incertitude et l'imprévisibilité que nous retrouvons dans l'ordre en conseil actuellement. Il faut dire, monsieur le président, que actuellement, nous faisons face à une situation unique. L'ordre en conseil actuel a fait l'objet de plusieurs contestations devant les tribunaux avec des résultats assez remarquables. C'est le moins que l'on puisse dire.

On a, par exemple, été témoin d'une série de jugements sur des projets de barrages hydro-électriques, mais des barrages de d'autres types, aussi. Que ce soit l'affaire Kemano en Colombie-Britannique, que ce soit en Alberta, le jugement de la Cour suprême dans l'affaire Oldman Dam que ce soit en Saskatchewan dans l'affaire Rafferty-Alameda, depuis que j'ai été assermenté ministre de l'Environnement, il n'y a pas eu un jugement dans l'affaire Rafferty-Alameda, il y en a eu deux: un de la Cour fédérale en première instance et un de la Cour fédérale d'appel.

Également, monsieur le président, il y a déjà eu des jugements au Québec, dans l'affaire Grande-baleine, dans l'affaire de l'Office nationale de l'énergie versus Hydro-Québec. Il y a eu des jugements également dans l'affaire Eastman. Voilà, au moment même où je m'adresse à vous, il y a d'autres contestations actuellement devant les tribunaux. Le projet de loi C-13 n'évoque pas une situation hypothétique. Il faut être clair ladessus. Les conséquences actuelles du régime, ne sont pas des conséquences hypothétiques non plus. Il y a actuellement un certain désordre dans le système d'évaluation environnementale au Canada, suite aux jugements des tribunaux.

[*Traduction*]

Ainsi, le processus d'évaluation environnementale dont nous discutons aujourd'hui aura des répercussions tangibles sur tous les Canadiens dont l'environnement risque d'être modifié de façon favorable ou défavorable par un aménagement. Ses dispositions serviront de guide à plus de 80 ministères et organismes fédéraux, aux résidents et gouvernements de chaque province et territoire, aux populations et collectivités autochtones et aux promoteurs. Bref, elle touchera un grand nombre de Canadiens.

Pour que le processus prévu dans la loi que vous êtes en train d'étudier serve au mieux les intérêts de tous les Canadiens, nous avons recueilli les points de vue d'un échantillon aussi vaste que possible de Canadiens. Le texte a été revu, remanié et modifié en fonction de ces consultations publiques. Le projet de loi qui est sous vos yeux aujourd'hui a fait l'objet et a profité de trois séries distinctes de consultations publiques sur une période de quatre ans.

Je puis donner l'assurance aux honorables membres du Comité que le texte de loi qu'ils ont devant les yeux représente le savoir, l'expertise et l'opinion du plus vaste éventail de Canadiens soucieux et avertis de l'environnement qu'il est possible de trouver. Vous avez devant vous aujourd'hui un texte de loi qui définit le processus d'évaluation environnementale dans un langage précis et juridique et qui établit clairement les rôles et les responsabilités de toutes les parties concernées, y compris les entreprises et l'industrie.

In acting in this manner, Mr. Chairman, and including in our bill details on the roles and responsibilities of each party, we have sought to eliminate as far as possible all the uncertainty and unpredictability we currently find in the Order in Council. I should say, Mr. Chairman, that we are currently facing a unique situation. The present Order in Council has been challenged a number of times before the courts, with fairly remarkable results. That is the least we can say.

We have witnessed, for example, a series of decisions on hydro-electric dam projects, but other types of dams as well. I am thinking of the Kemano case in British Columbia, the Supreme Court decision in the *Oldman River* affair in Alberta, the Rafferty-Alameda case in Saskatchewan. Since I was sworn in as Minister of the Environment, there has been not just one judgment in the Rafferty-Alameda case but two: one by the Federal Court, Trial Division, and one by the Federal Court of Appeal.

There have also been decisions in Quebec, in the Great Whale case and in *National Energy Board v. Hydro-Québec*. There have also been decisions in the Eastmain affair. And there are other challenges before the courts as I talk to you here today. Bill C-13 does not appear to address a hypothetical situation. We must be clear on that point. Nor are the present consequences of the system hypothetical either. There is a certain amount of disorder in the environmental assessment system in Canada as a result of the court decisions.

[*Text*]

Le projet de loi C-13 a justement pour objectif de ramener un peu d'ordre à l'ensemble de ce processus, de telle sorte que nous puissions à la fin conclure et développer un consensus autour d'un processus qui va nous offrir un minimum de prévisibilité et de certitude quant à son application. Ceci est loin d'être futile, en tous les cas, comme résultat, surtout dans le contexte économique actuel alors que des gens ont à prendre des décisions très importantes mais des décisions qui, dans certains cas, font appel à des dépenses des deniers publics de quelques centaines de millions de dollars.

Il faut se mettre à la place de ceux et celles qui ont à prendre ces décisions et sont placés devant l'incertitude juridique. Cela a pour conséquence très directe, de l'incertitude sur le plan économique qui vient s'ajouter, vous le savez, à d'autres facteurs qui sont déjà en place.

The Canadian Environmental Assessment Act will promote efficiency and reduce duplication in the federal environmental assessment process. All environmental effects will be reviewed under the new act, including those that might result from malfunctions or accidents. The act also requires the review of cumulative effects of a project in combination with other projects or activities. The new act will streamline the federal environmental assessment process considerably. It focuses attention where it is most needed, by dividing projects into categories according to their potential to affect the environment. Projects which are known to pose no harm to the environment will not require an assessment. Routine projects, or those which are repetitive in nature, and for which the environmental impacts are well known, can be assessed as a class. Projects which are likely to result in significant risk of harm to the environment are identified on a comprehensive study list and require an in-depth review. We have just completed national consultations on this regulation under the act and are in the process of finalizing the list on the basis of what we have heard.

The act will streamline the public review process as well. A public review panel is both costly and time consuming. For the first time in the 20-year history of the federal environmental assessment process, mediation is being introduced as an alternative or as a complement to a review panel. Such a measure will ensure that all environmental facts are reviewed, but without the formality, length and cost of a panel, where that is possible.

The new act will also allow for joint review panels with other jurisdictions and, where appropriate, for substituting existing federal review bodies for panels. This is expected to reduce duplication and promote cooperation. As well, under the new legislation, review panels will have, for the first time, the power to subpoena witnesses and other information required for an assessment. Currently, panels must rely solely on the good will of the participants.

[*Traduction*]

The purpose of Bill C-13 is precisely to reestablish a little order in the process as a whole so that we can ultimately reach and develop a consensus on a process that will give us a minimum amount of predictability and certainty as to its application. This is a far from futile result in all cases, particularly in the present economic context, where people are going to make decisions which are very important and which, in certain cases, involve public expenditures of some hundreds of millions of dollars.

We must put ourselves in the place of those who have to make those decisions and are faced with legal uncertainty. The very direct consequence of this is economic uncertainty which, as you know, adds to the other factors already in place.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* favorisera l'efficience et réduira les doubles emplois dans le processus fédéral d'évaluation environnementale. La nouvelle loi portera sur tous les effets environnementaux, notamment ceux qui pourraient découler de défaillances ou d'accidents. Elle exigera également l'examen des effets cumulatifs d'un projet découlant de son incidence avec d'autres projets ou activités. La nouvelle loi rationalisera considérablement le processus fédéral d'évaluation environnementale. Elle centre l'attention sur l'essentiel, en répartissant les projets en catégories selon l'ampleur possible de leurs répercussions sur l'environnement. Les projets que l'on sait inoffensifs pour l'environnement n'auront pas à être évalués. Les projets de routine ou à caractère répétitif, dont les effets sur l'environnement sont bien connus, pourront être évalués collectivement, dans le cadre d'une même catégorie. Les projets qui pourraient présenter une menace ou un risque important pour l'environnement seront inscrits sur une liste et devront faire l'objet d'études approfondies. Nous venons tout juste de terminer des consultations nationales sur ce projet de règlement en vertu de la loi et nous mettons la dernière main à cette liste en fonction des observations recueillies.

La loi rationalisera aussi le processus d'examen public. Un examen public en commission coûte cher et demande du temps. Pour la première fois dans les vingt années d'histoire du processus fédéral d'évaluation environnementale, la médiation est envisagée comme solution de rechange ou complément à l'examen par une commission. L'adoption d'une telle mesure fera en sorte que toutes les données environnementales seront examinées, en évitant les formalités, les délais et les frais d'un examen en commission, dans les cas où cela est possible.

La nouvelle loi permettra aussi de mener des examens en commission conjointement avec d'autres instances et, lorsque la situation s'y prêtera, de substituer à l'examen en commission le processus appliqué par un organisme fédéral d'examen existant. La substitution devrait réduire les doubles emplois et favoriser la collaboration. De même, en vertu de la nouvelle loi, les commissions d'évaluation environnementale auront, pour la première fois, le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître ou à produire des renseignements requis aux fins d'une évaluation. À l'heure actuelle, les commissions doivent s'en remettre à la bonne volonté des participants.

[*Text*]

The Canadian Environmental Assessment Act requires that the environmental effects of federal projects be assessed before action is taken. This includes all physical works and activities where a federal authority is the proponent, provides funding, administers federal lands and regulates some aspect of the development. By completing the assessment before the work starts, environmental problems can be anticipated and prevented before they happen. Not only is this more cost effective for all Canadians, but it will help avoid often irrevocable damage to our environment.

There is a requirement under the new act for follow-up and monitoring programs to help verify the predictions about potential environmental effects and the effectiveness of mitigative measures made in the environmental assessment process. As well, I am pleased to inform this committee that the act calls for and provides for greater public participation at virtually every step of the process.

At this point it is worth pointing out that the federal government is not acting alone. In fact, the province of British Columbia announced recently a review of their own process. In addition, Ontario has announced a streamlining of its present measures. It is encouraging to see that we are not acting alone in this matter. We are very much hoping for consistency and harmonization across Canada on environmental assessment.

There are already signs that this happening. One example, to which I referred a few seconds ago, is Ontario, which recently announced that it will seek greater use of negotiation, as is proposed in the mediation process that you will find in Bill C-13.

The Canadian Environmental Assessment Act may not be perfect. It is, however, the fruit of many years of work, Mr. Chairman, that included a great number of Canadians from all sectors, business community, environmental community, and governments.

The federal government is committed to ongoing cooperation and consultation among all involved Canadians in implementing this important piece of legislation. In fact, the participation of Canadians from all walks of life is going to be necessary to help us develop a stronger, more cooperative federal environmental assessment process for ourselves today and also for our children. It will be the responsibility of all parties to ensure that the process works.

We need a clear process and we need clear rules under the process. I firmly believe that the Canadian Environmental Assessment Act delivers on both.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Minister. You obviously have strong feelings about this important piece of legislation which Canadians have been awaiting a long time. Before

[*Traduction*]

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* exige que les effets sur l'environnement d'un projet fédéral soient évalués avant que le projet ne soit entrepris. Cette exigence porte sur la réalisation d'ouvrages et l'exercice d'activités concrètes dont une autorité fédérale est le promoteur ou assure le financement, administre des terres domaniales ou réglemente un aspect quelconque de son élaboration. En terminant l'évaluation avant que les travaux ne soient entrepris, il est possible de prévoir les problèmes environnementaux et de les prévenir. Non seulement cette façon de faire est-elle plus économique pour tous les Canadiens, mais elle aidera à éviter des dommages souvent irréparables à notre environnement.

La nouvelle loi comporte une exigence relative à des programmes de suivi et de surveillance pour aider à vérifier les prévisions faites au sujet des effets environnementaux éventuels et l'efficacité des mesures d'atténuation envisagées dans le cadre du processus d'évaluation environnementale. En outre, je suis heureux d'informer le Comité que la loi préconise et prévoit une plus grande participation du public à presque toutes les étapes du processus.

Je crois qu'il est utile, à ce stade, de souligner que le gouvernement fédéral n'est pas le seul à agir. De fait, la Colombie-Britannique a récemment annoncé un examen de son propre processus d'évaluation. De plus, l'Ontario a annoncé une rationalisation de ses dispositions actuelles. Il est encourageant de voir que nous ne sommes pas les seuls à agir dans ce domaine. Nous espérons beaucoup qu'il sera possible d'uniformiser et d'harmoniser les évaluations environnementales dans l'ensemble du Canada.

Certains signes montrent déjà que nous sommes sur la bonne voie. Un exemple, que j'ai évoqué il y a quelques instants, est celui de l'Ontario qui a récemment annoncé qu'il tentera de faire un plus grand usage de la négociation, tel que proposé dans le processus de médiation prévu au projet de loi C-13.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* n'est peut-être pas parfaite. Toutefois, monsieur le président, elle est le fruit de nombreuses années de travail de la part d'un grand nombre de Canadiens provenant de tous les secteurs, du monde des d'affaires, des milieux voués à l'environnement et des gouvernements.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à une collaboration et à une consultation suivies avec tous les Canadiens concernés dans la mise en œuvre de cette loi importante. La participation des Canadiens de tous les milieux sera nécessaire pour nous aider à mettre au point un meilleur processus fédéral d'évaluation environnementale et à ouvrir celui-ci à la coopération, pour nous-mêmes maintenant et pour nos enfants. Il incombera à tous les intéressés de veiller à ce que le processus fonctionne.

Nous avons besoin d'un processus clair et nous avons besoin de règles bien définies dans le cadre de ce processus. Je crois fermement que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* nous offre les deux.

Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le Ministre. Vous tenez manifestement beaucoup à cette importante mesure législative que les Canadiens attendent depuis très longtemps.

[*Text*]

going to senators for questions, I want to take you up on an invitation earlier in your presentation to ask a question about the relationship of the environment and competitiveness and how it might relate to this act.

When you made the point, I thought of the second last report of the late Economic Council of Canada, "Pulling Together" — and Senator Austin, you may want to comment on this — which made the observation that Canada, by having lower energy prices when the rest of the world had higher energy prices, got out of sync with the world by not adapting to the world prices. Your point on competitiveness was that the environment is now an important international issue because of the United Nations, the Bruntland Commission (?) report, and that competitiveness is something we need to keep our eye on. It is important to us, it is important to our future.

How does that laudable objective and important concern relate to the Canadian position now? If you can relate it to this legislation, I would be very interested. Has the world changed, and do we have to adapt, as was the case in the example used by the Economic Council of Canada in their "Pulling Together" report on energy prices? Or is it something very different?

If anything, it seems to me the rest of the world has very little incentive to be environmentally friendly and to be more competitive. So it will be very difficult for us to do as you said. I am particularly interested in a further comment from you on how we are well served by this legislation in that respect.

**Mr. Charest**: Mr. Chairman, let me start first by stating the general situation we are experiencing domestically in the marketplace and expand that to where we are positioned internationally. First, in our own domestic market, since I have become Minister of the Environment, I am struck by how large a factor the environment has become in the marketplace today. That is not something within the control of government. It is a fact of life.

If you want evidence, you just have to walk down the aisle of your local supermarket and look at the products on the counter staring back at you — products all painted in green. There is a reason for that. It is because those trying to sell those products to you know that the environment has become a factor in the marketplace. When consumers are making decisions, they are taking the environment into account. That is what has really changed. It is pervasive. You will see it in literally every area where somebody is trying to sell consumer goods.

Now, we must be careful. It has not become an absolute factor. For example, in the area of bottling, we know that where there are no regulations in bottling, the consumption of two-way bottles — what we call returnable bottles — goes way down in favour of one-way bottling only, whether it is plastic, glass or cans. Why? Because in that particular instance, the environment as a factor comes into competition with lifestyle,

[*Traduction*]

Avant d'inviter les sénateurs à poser des questions, je voudrais saisir l'occasion que vous nous avez offerte, plus tôt dans votre déposition, de poser une question au sujet du rapport entre l'environnement et la compétitivité et la façon dont cela peut être relié à la présente loi.

Lorsque vous avez fait valoir ce point, j'ai pensé à l'avant-dernier rapport du défunt Conseil économique du Canada, intitulé «Agir ensemble» et, Sénateur Austin, vous voudrez peut-être faire des commentaires à ce sujet qui fait observer que le Canada, en pratiquant des prix énergétiques moins élevés que le reste du monde, a perdu la cadence avec celui-ci du fait qu'il ne s'est pas adapté aux prix mondiaux. Le point que vous avez soulevé au sujet de la compétitivité est que l'environnement est devenu une importante question au plan international à cause des Nations unies, du rapport de la Commission Brundtland et du fait que la compétitivité est un élément que nous devons surveiller. Cela est important pour nous, cela est important pour notre avenir.

Comment cet objectif louable et cette préoccupation importante sont-elles liés à la position canadienne à l'heure actuelle? Je suis vivement intéressé au lien que vous pourriez établir avec ce projet de loi. Le monde a-t-il changé et devons-nous nous adapter, comme dans l'exemple employé par le Conseil économique du Canada dans son rapport «Agir ensemble» au sujet des prix de l'énergie? Ou s'agit-il de quelque chose de très différent?

Il me semble plutôt que le reste du monde est très peu incité à protéger l'environnement et à devenir plus concurrentiel. Il nous sera donc très difficile de procéder comme vous le dites. Je suis plus particulièrement intéressé à entendre vos commentaires au sujet de la façon dont nous sommes servis, à cet égard, par cette mesure législative.

**M. Charest:** Monsieur le président, laissez-moi d'abord décrire la situation générale que nous connaissons sur le marché intérieur pour ensuite aborder la position que nous tenons au plan international. Premièrement, sur notre marché intérieur, depuis que je suis ministre de l'Environnement, j'ai été frappé par l'importance qui est accordée au facteur environnement de nos jours. C'est un élément sur lequel le gouvernement n'a pas de contrôle. C'est une réalité de la vie.

Si vous voulez des preuves, vous n'avez qu'à parcourir les allées de votre supermarché et observer les produits étalés devant vous des produits qui sont tous peints en vert. Il y a une raison à cela. C'est que ceux qui cherchent à vous vendre ces produits savent que l'environnement est devenu un facteur sur le marché. Lorsque les consommateurs prennent des décisions, ils tiennent compte de l'environnement. C'est ce qui a réellement changé. Ce phénomène est omniprésent. Vous le constaterez dans pratiquement tous les domaines où quelqu'un tente de vendre des produits de consommation.

Mais nous devons en même temps être prudents. Ce n'est pas devenu un facteur absolu. Par exemple, dans le domaine de l'embouteillage, nous savons que là où il n'existe pas de règlement visant l'embouteillage, les produits de consommation vendus dans des bouteilles aller-retour que nous appelons les bouteilles consignées cèdent le pas aux contenants jetables, qu'ils soient faits de plastique, de verre ou de métal. Pourquoi?

[*Text*]

and lifestyle wins, the environment loses. But even with that particular situation, and we must examine the market carefully, I would say literally *all* companies in the consumer market today know that the environment is a factor, it is there to stay and will become more and more important in the decision-making process in the years to come. That is one dimension of how the environment has become an element of competitiveness now and will in the years to go come.

How does that position us in Canada with the rest of the world? I think we in Canada do not sufficiently appreciate that our economy, our starting point, is very different from the average country around the world, whether developed or developing.

Canada's economy is a resource-based economy. We live off our environment. We have always lived off our environment. Canada's economy is the fisheries, it is agriculture, it is the forest industry, be it pulp and paper or softwood lumber, it is mining, it is energy. As you have pointed out, it is hydro-electric energy and it is hydrocarbons. That is our economy.

If that is the case for Canada, if that is our starting point here, and if, as I can certainly attest, that is true elsewhere, if the environment is becoming a factor in the decision-making process of consumers and of countries, then it means the consequences of that trend are more important to Canada than to most countries around the world.

Add to that another factor, Mr. Chairman. Not only is Canada's economy based on natural resources, not only has the environment become a factor in the decision-making process, but our economy is more dependent upon foreign markets than most industrialized countries with whom we compete — 30 per cent of our gross domestic product.

Where does that lead us? Let me give you a real example using the pulp and paper industry. People in the industry today will tell you that their industry is threatened by environmental considerations in foreign markets where they are selling their products.

The pulp and paper industry is the single most important manufacturing sector in this country. It represents 800,000 jobs. I can tell you today there are a lot of sectors in that industry which are being pressured in foreign markets to demonstrate that they are environmentally sensitive before they buy their products. So the consequences for them and us, in terms of jobs and the future of this industry, are very real.

**The Chairman:** Does this issue find its way into the assessment review process, as you envisage it taking place under the legislation?

**Mr. Charest**: The issue is there in every area. The process in C-13 obliges the federal government, where we have a decision

[*Traduction*]

Parce que, dans ce cas particulier, l'environnement en tant que facteur entre en concurrence avec le style de vie. Le style de vie l'emporte, l'environnement y perd. Mais même dans cette situation particulière, et nous devons examiner le marché attentivement, je dirai que littéralement *toutes* les sociétés présentes sur le marché de la consommation aujourd'hui savent que l'environnement est un facteur, que ce facteur est là pour demeurer et qu'il deviendra de plus en plus important dans le processus décisionnel au cours des années à venir. C'est l'une des facettes de la façon dont l'environnement est maintenant devenu un élément de compétitivité et qu'il le demeurera au cours des années à venir.

Comment cela influe-t-il sur la position du Canada par rapport au reste du monde? Je pense qu'au Canada, nous ne reconnaissons pas suffisamment que notre économie, qui est notre point de départ, est très différente de celle des autres économies représentatives des autres pays du monde, développés ou en voie de développement.

L'économie du Canada est fondée sur les ressources. Nous exploitons l'environnement. Nous avons toujours exploité notre environnement. L'économie du Canada est fondée sur la pêche, l'agriculture, l'industrie forestière, qu'il s'agisse des pâtes et papiers ou du bois d'œuvre de résineux, les mines, l'énergie. Comme vous l'avez signalé, l'énergie hydroélectrique et les hydrocarbures. C'est cela notre économie.

Si c'est le cas pour le Canada, si c'est notre point de départ et, comme je peux certainement en attester, si cela est vrai ailleurs, si l'environnement devient un facteur dans le processus décisionnel des consommateurs et des pays, cela veut dire que les conséquences de cette tendance sont plus importantes pour le Canada que pour la plupart des autres pays du monde.

Ajoutez à cela un autre facteur, monsieur le président. Non seulement l'économie du Canada est-elle fondée sur les ressources naturelles, non seulement l'environnement est-il devenu un facteur dans le processus décisionnel, mais notre économie est davantage tributaire des marchés étrangers que celle de la plupart des pays industrialisés avec lesquels nous sommes en concurrence 30 p. 100 de notre produit intérieur brut.

Où cela nous mène-t-il? Laissez-moi vous donner un exemple concret au sujet de l'industrie des pâtes et papiers. Les gens de cette industrie vous diront aujourd'hui que celle-ci est menacée par les questions environnementales sur les marchés étrangers où elle vend ses produits.

L'industrie des pâtes et papiers est le secteur manufacturier le plus important au pays. Il représente 800 000 emplois. Je peux vous dire aujourd'hui qu'il y a beaucoup de segments de cette industrie qui font l'objet de pressions sur les marchés étrangers pour démontrer qu'ils sont sensibles à la protection de l'environnement avant d'acheter leurs produits. Ainsi, les conséquences pour eux, du point de vue des emplois et de l'avenir de cette industrie, sont très concrètes.

**Le président:** Est-ce que cette question influe sur le processus d'examen de l'évaluation environnementale, tel que vous en envisagez l'application en vertu de la loi?

**M. Charest:** La question est présente dans tous les domaines. En vertu du projet de loi C-13, le processus oblige le gouverne-

[*Text*]

to make or where we are spending money under certain conditions — not just any conditions but under certain conditions — to take the environment into account before we make that decision.

There are examples. We have had recent examples in the area of hydro-electricity, for example, where the issue of environmental assessment was used as an argument against other countries buying hydro-electricity in Canada. In fact, if you now examine that particular debate — I am obviously referring to Great Whale — you will find that the single most important argument used by Canadian nationals in arguing and in defending this project is the environmental assessment concluded between the Government of Canada, the Government of Quebec, the Cree and the Inuit.

In fact, before the Water Tribunal, a European tribunal which we as a country do not recognize but where Hydro-Québec made representations, the environmental assessment was the main argument on behalf of Hydro-Québec to defend the legitimacy of their proposed hydro-electric project. So there is an example of the real consequences of this bill for our economy.

**Le sénateur Lefebvre:** Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Charest, je suis très heureux que vous ayez pu répondre à notre invitation aussi rapidement pour venir aujourd'hui discuter avec nous du projet de loi C-13 qui a fait beaucoup de manchettes, surtout au Québec, comme vous le savez très bien.

Avant de vous questionner, j'aimerais vous dire que je suis très heureux que M. Dorais et Mme. Brown soient ici avec vous aujourd'hui. J'aimerais vous dire qu'ils ont très bien répondu à nos questions lors de leur témoignage et je vous félicite d'avoir des gens de cette compétence.

J'ai l'impression aussi que du côté technique le projet de loi C-13 se porte assez bien. Je pense que beaucoup de critiques ont été formulées et que des changements ont été apportés pour répondre à ces critiques. Mais j'ai l'impression, que sur le côté politique (c'est pour cela que je suis très heureux que vous ayez pu venir ici) surtout au Québec, que cela fonctionne très mal.

Comme tous mes collègues du Sénat, j'ai reçu la lettre de M. Paradis. J'ai rarement vu, dans mes 27 ans ici au Parlement, un ministre provincial s'adresser à un ministre au sujet d'une loi fédérale, dans les termes contenus dans cette lettre. Je veux simplement vous citer quelques phrases même si je crois que vous la savez peut-être par coeur!

**Monsieur Charest:** Non, sénateur.

**Le sénateur Lefebvre:** Je vais vous citer quelques phrases de cette lettre. Il dit:

> . . . que le projet de loi C-13, dans sa forme actuelle, est non seulement inacceptable, parce qu'il empiète sur les compétences exclusives du Québec, . . .

Je pense que c'est un mot clé et il faudrait en discuter. Et il ajoute:

[*Traduction*]

ment fédéral, lorsqu'il doit prendre une décision ou dépenser des fonds dans certaines circonstances non pas dans toutes les circonstances mais dans certaines circonstances de tenir compte de l'environnement avant de prendre cette décision.

Il y a des exemples. Nous avons récemment observé des exemples dans le domaine de l'hydroélectricité où la question de l'évaluation environnementale a été utilisée comme argument contre la vente à d'autres pays d'énergie hydroélectrique produite au Canada. De fait, si vous examinez ce débat particulier et je parle évidemment du cas de Grande Baleine vous constaterez que l'argument le plus important utilisé par les Canadiens pour défendre ce projet est l'évaluation environnementale qui a été convenue entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, les Cris et les Inuit.

De fait, devant le Tribunal de l'eau, un tribunal européen que nous, en tant que pays, ne reconnaissons pas, mais où Hydro-Québec a fait des représentations, l'évaluation environnementale a été le principal argument utilisé par Hydro-Québec pour défendre la légitimité du projet hydroélectrique. Voici donc un exemple des conséquences réelles de ce projet de loi pour notre économie.

**Senator Lefebvre:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Charest, I am very pleased that you were able to accept our invitation on such short notice and come here today to discuss Bill C-13 with us, a bill that has been very much in the headlines, particularly in Quebec, as you well know.

Before questioning you, I would like to tell you that I am very pleased that Mr. Dorais and Ms. Brown are here with you today. I would like to tell you that they answered our questions very well during their testimony here, and I congratulate you for having people of their calibre.

I also get the impression that Bill C-13 is fairly sound from a technical point of view. I believe that there was much criticism and that changes were made in response to that criticism. But I get the impression that, from a political point of view— and that is why I am very pleased that you were able to come here today — things are going very poorly, particularly in Quebec.

Like all my Senate colleagues, I received Mr. Paradis' letter. In my 27 years here in Parliament, I have rarely seen a provincial minister address a minister concerning a federal statute in terms such as those contained in this letter. I simply want to quote you some sentences, even though I believe you may perhaps know it by heart!

**Mr. Charest:** No, senators.

**Senator Lefebrve:** I am going to quote a few sentences from the letter. It says:

> . . . that Bill C-13 in its present form, is not only unacceptable because it encroaches on Quebec's exclusive jurisdiction . . .

I think that that is a key word, and it must be discussed. And it goes on:

[*Text*]

. . . mais aussi impraticable, parce qu'il engendra des dédoublements de procédure et éventuellement de nombreux litiges.

Vous avez dit, au cours de votre témoignage, qu'il y a eu beaucoup de changements qui ont été apportés au projet de loi suite aux nombreuses études et audiences publiques. Monsieur Paradis vous contredît complètement. Il dit dans sa lettre:

> Il m'apparaît que le gouvernement fédéral n'a cherché en aucune manière à modifier son projet de loi pour atténuer ses impacts négatifs à l'égard du Québec.

Pour vous citer un autre passage à la deuxième page de sa lettre:

> . . . sur ce texte de loi qui propose un processus d'évaluation environnementale fédérale à la fois totalitaire et dominateur.

Comme beaucoup de mes collègues, j'ai répondu à monsieur Paradis. J'ai répondu à sa lettre le 26 mars, lui disant que j'étais très heureux qu'il s'intéresse au Sénat, ce qui est assez rare, et qu'on l'invite de venir ici aussitôt que possible. Je n'ai pas reçu de réponse, peut-être que le Président du Comité a reçu une réponse. Je crois qu'il serait essentiel que monsieur Paradis vienne au Sénat pour élaborer ses critiques.

Pouvez-vous me dire, monsieur Charest, depuis ce temps-là avez-vous eu des pourparlers avec monsieur Paradis? Est-ce que les choses s'améliorent? Ou les critiques faites par monsieur Paradis en sont elles toujours au même niveau telles que contenues dans sa lettre du 26 mars?

**Monsieur Charest:** Je vais laissé le soin à monsieur Paradis de parler pour lui-même. Il y a eu des discussions avec des représentants du gouvernement du Québec, il y a eu des discussions avec Hydro Québec avec qui nous avons une relation continuelle étant donné qu'ils sont les principaux concernés par la loi comme telle. Comme c'est le cas aussi pour les autres utilités publiques à travers le Canada qui, eux, sont appelés à faire affaire avec nous sur une base quasi journalière.

Alors, il y a ce genre de discussions-là qui sont des discussions amicales et des discussions qui cherchent d'abord et avant tout à éclaircir les points de vue et à voir de quelle façon les processus vont s'appliquer.

Je dois vous dire au point de départ que sur le plan constitutionel, parce que c'est un peu le fond de l'argument, c'est la question des juridictions: qui peut agir, dans quelques domaines? Sur le plan constitutionel, le jugement qui vraiment vient asseoir la façon dont on doit entreprendre la division des pouvoirs par rapport à l'exercice de nos responsabilités dans le domaine de l'environnement, c'est le jugement dans l'affaire Old Man Dam rendu par la Cour suprême au mois de janvier.

**Le sénateur Lefebvre:** Le jugement est clair et net là-dessus.

**Monsieur Charest:** Il est très clair. D'ailleurs, dans le jugement de la Cour suprême, le juge La Forest de la majorité, dit clairement aussi que le processus d'évaluation environnemental, (je n'ai pas le mot exact devant moi) ne doit pas servir non plus d'instrument pour aller s'ingérer dans les domaines de juridiction provinciale.

[*Traduction*]

. . . but also impracticable because it may result in process duplications and possibly extensive litigation.

You said during your evidence that many changes had been made to the bill following numerous studies and public hearings. Mr. Paradis contradicts you completely. He says in his letter:

> It seems to me that the federal government has not tried in any way to amend its bill to soften its negative impact on Quebec.

And to quote another passage from page 2 of his letter:

> . . . on this bill which proposes a federal environmental assessment process that is both totalitarian and domineering.

Like many of my colleagues, I answered Mr. Paradis. I answered his letter of March 26, and told him that I was very pleased that he had taken an interest in the Senate, something that is fairly rare, and that we would invite him to come here as soon as possible. I have received no answer; perhaps the Committee Chairman has received an answer. I believe it would be essential for Mr. Paradis to come before the Senate to discuss his criticisms.

Can you tell me, Mr. Charest, whether you have since discussed the matter with Mr. Paradis? Are matters improving? Or are Mr. Paradis' criticisms still the same as those contained in his letter of March 26?

**Mr. Charest:** I am going to allow Mr. Paradis to speak for himself. There have been discussions with Quebec government representatives; there have been discussions with Hydro-Québec, with whom we have an ongoing relationship, given that they are the principal parties concerned by the act as such, as is the case as well for the other public utilities across Canada, which are bound to do business with us on virtually a day-to-day basis.

So this kind of discussion has taken place, friendly discussions, discussions designed first and foremost to clarify viewpoints and to see how the processes are going to apply.

I should say from the outset that, with regard to the Constitution—because that is somewhat the foundation of the argument—the issue is jurisdiction: who can act, in certain areas? With regard to the Constitution, the decision on which the division of powers relative to the exercise of our responsibilities regarding the environment is truly based is the *Oldman River* decision delivered by the Supreme Court in January.

**Senator Lefebvre:** The judgment is clear and plain on that point.

**Mr. Charest:** It is very clear. In the Supreme Court decision, Mr. Justice La Forest, writing for the majority, also clearly states that the environmental assessment process—I do not have the exact text before me—should not serve as an instrument for interfering in areas of provincial jurisdiction.

[*Text*]

C'est en tenant compte, bien sûr, de ce jugement-là que nous avons rédigé le projet de loi qui est devant vous aujourd'hui.

Maintenant, dans les faits, comment est-ce que cela fonctionne au juste? Eh bien! si vous me permettez de vous faire une description assez rapide: le gouvernement fédéral, ce qu'il cherche à faire à travers ce projet de loi, c'est de s'assurer qu'on tienne compte de l'environnement avant que nous soyons appelés à rendre des décisions dans nos domaines de juridiction. C'est de ça dont il s'agit. Il ne s'agit pas d'aller prendre des décisions et de les imposer dans les domaines des autres gouvernements mais dans nos domaines de juridiction.

Or, la réalité fait en sorte que souvent des projets qui ont un impact, qui peuvent être présentés par un gouvernement ou par un promoteur dans un domaine de juridiction provincial, mais qu'il y a un impact dans un domaine de juridiction fédéral. Qu'est que cela veut dire? Cela veut dire qu'il faudra dans ces circonstances-là, produire un processus qui va nous permettre de faire l'évaluation environnementale sans s'imposer à soi-même et aux autres un fardeau injustifié.

**Le sénateur Lefebvre:** C'est là la clef. Monsieur Paradis dit que vous n'avez pas la juridiction dans ce domaine-là. Il dit qu'elle est exclusive au Québec. C'est cela le point. Est-ce qu'on peut s'entendre là-dessus?

**Monsieur Charest:** Bien, oui, on peut s'entendre. Ce que le projet de loi propose c'est un processus d'évaluation conjoint là où les deux niveaux gouvernements sont impliqués.

D'ailleurs, j'irai même plus loin que cela. C'est ce qu'on fait depuis de temps-là. Ce n'est pas nouveau. D'ailleurs, si on avait à vous faire la règle depuis le temps qu'on fait des évaluations environnementales, ça été les processus conjoints, et l'exception ça été les cas où on ne s'est pas entendus.

Au Québec, Soligaz, ça été un processus conjoint. Ce qu'on a fait sous le processus de Soligaz, cela peut être répété sous C-13.

D'ailleurs, les Conseils canadiens des ministres de l'environnement, je vous soulignerai sénateur Lefebvre, que ces discussions-là ont eu lieu dans le cadre du Conseil canadien des ministres de l'environnement, qui est un conseil qui fonctionne très bien entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est un forum qui réunit les provinces, les territoirs et le fédéral à part égale, dans le but d'harmoniser et de discuter des questions communes.

**Le sénateur Lefebvre:** Voyez-vous l'opportunité réelle, d'ici quelques semaines, de rencontrer monsieur Paradis et qu'il accepte le projet de loi C-13? Voyez-vous même une possibilité? Parce que d'après les médias, il n'a pas changé d'avis.

**Monsieur Charest:** Je pense que c'est possible. C'est possible à travers, en autre, les ententes qui seront conclues avec les juridictions à travers le Canada dans le but d'articuler la mise en application au jour le jour de ce projet de loi. Avec toutes les autres provinces canadiennes et les territoires, actuellement, il y a des discussions. Il y a un consensus à l'intérieur des autres provinces aussi. Il faut faire attention. Je ne veux pas vous laisser l'impression que l'ensemble des provinces sont parfaitement d'accord avec tout ce qu'il y a dans le projet loi. Cela

[*Traduction*]

It was of course on the basis of this judgment that we drafted the bill that is before you today.

Now, how in actual fact does this work? Well, with your permission, I would like to describe it fairly briefly: what the federal government is trying to do through this bill is to ensure that the environment is taken into account before we are required to take decisions in our areas of jurisdiction. That is the issue. It is not to go ahead and take decisions and to oppose them in other governments' jurisdictions, but in our own areas of jurisdiction.

In reality, however, projects which have an impact, which may be presented by a government or by a promoter in an area of provincial jurisdiction may have an impact in an area of federal jurisdiction. What does that mean? That means that, in those circumstances, we have to come up with a process that will enable us to conduct an environmental assessment without imposing an unjustified burden on ourselves and on others.

**Senator Lefebvre:** That is the key. Mr. Paradis said that you had no jurisdiction in this area. He said that it was Quebec's exclusive jurisdiction. That is the point. Can we reach an agreement on that?

**Mr. Charest:** Well, yes, we can agree. What the bill proposes is a joint assessment process in which the two levels of government are involved.

I would even go further than that. This is what we have been doing since then. This is not new. If we had to say what the rule has been since we began doing environmental assessments, the rule has been joint processes, and the exception has been cases in which we did not agree.

In Quebec, Soligaz was a joint process. What we did in the Soligaz process can be repeated under C-13. Incidentally, I would point out to you, Senator Lefebvre, that these discussions were held under the auspices of the Canadian Council of Ministers of the Environment, which is a federal-provincial council that operates very well. It is a forum that brings the provinces, the territories and the federal government together on an equal footing in order to harmonize and discuss common issues.

**Senator Lefebvre:** Do you think it would be in any way appropriate in the next few weeks to meet with Mr. Paradis and that he might accept Bill C-13? Do you even see a possibility? Because, according to the media, he has not changed his views.

**Mr. Charest:** I think it is possible. It is possible, among other things, through agreements which will be signed with the jurisdictions across Canada for the purpose of defining the day-to-day application of this bill. Discussions are currently under way with all the other Canadian provinces and territories. And there is also a consensus among the other provinces. But you should be careful here. I do not want to give you the impression that all the provinces are perfectly in agreement on everything in the bill. That never happens. You said that you have

[*Text*]

n'arrive jamais. Vous dites que ça fait 27 ans, vous dites, que vous êtes au Sénat, vous devez savoir et vous avez été témoin de cela plus souvent que moi, y a t-il un gouvernement provincial qui s'est déjà présenté ici et qu'il a dit: c'est parfait ce projet de loi, c'est encore parfait? Non.

Ce qui est arrivé dans cas-ci, comme dans tous les autres cas, ce sont des discussions qui ont évolué à un point tel ou lors de notre réunion du Conseil canadien des ministres de l'environnement à Vancouver, les provinces autour de la table ont pu dire: bien voilà! on est capable de vivre avec ce projet de loi-là. Et, s'il devait être adopté tel qu'on vous le propose aujourd'hui, on va faire la deuxième étape qui consiste à signer des ententes, qui prévoient l'articulation au jour le jour du projet de loi, son application dans la pratique de tous les jours, après cela, on va se mettre au travail.

**Le sénateur Lefebvre:** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**Le sénateur Poitras:** Monsieur le Président, je pense que ce que j'ai entendu du ministre s'avère exact en autant que j'ai pu être informé. C'est un travail de longue haleine, qu'on y a mis beaucoup d'énergie et de soins, qu'il y a eu beaucoup de communication de part et d'autre. Cela m'apparaît exact et je pense que nous en sommes conscients et c'est très appréciable pour toutes les parties concernés.

Mais en même temps que nous vivons ce projet de loi C-13, nous vivons, sur le plan du Canada, d'autres échanges depuis de nombreuses années que nous voudrions tous voir aboutir cette année. Je pense que c'est un contexte qu'il est important de considérer lorsqu'on l'on étudie individuellement chacune des lois qui nous sont soumises.

C'est dans cet esprit, monsieur le ministre, que j'ai compris lorsque, et j'ai le même témoignage pour vos collègues, j'ai compris à leurs explications, que cette loi d'environnement, nécessaire aujourd'hui, demandée parle public et qu'il faut faire pour conserver notre terre. C'est un des processus de décision du ministre.

J'ai compris que le ministre n'est pas nécessairement lié par quelque étude qui soit faite, qu'il a la discrétion, au bout de la ligne, pour des raisons majeures, pour des situations d'espèce, j'imagine, ou, en tout cas, pour un bon jugement de passer outre même à une recommandation ou à une partie des recommendations d'une telle étude. J'aimerais savoir, d'abord, et c'était la première partie de ma question, si j'ai bien compris?

**Monsieur Charest:** C'est exact vous avez bien compris. Il s'agit d'un processus d'information. En d'autres mots, le législateur se fixe comme objectif d'être éclairé sur la question environnementale avant de prendre sa décision. Il s'oblige, si vous voulez, à ce processus.

Il y a deux écoles de pensée, vous le verrez, monsieur le Président, à travers vos témoignages qu'il y a eu deux écoles de pensée: une école de pensée voudrait qu'on ait un processus liant le gouvernement, donc judiciaire, quasi judiciaire. Il y a effectivement à travers le monde, c'est plus rare, mais il y a des systèmes ou c'est comme ça. Une juridiction s'oblige ou se sent liée formellement par la loi ou aux recommandations d'un panel ou d'un comité.

[*Traduction*]

been in the Senate for 27 years; you must know, and you have witnessed that more often than I. Has any provincial government ever come here and said: this bill is perfect; it is still perfect? No.

What happened in this case, as in all other cases, is that discussions developed to a point where the provinces were able to sit around the table at our meeting of the Canadian Council of Ministers of the Environment, in Vancouver, and say: that's it, we can live with this bill. And if we had to pass it as it has been put to you today, we would go to the second stage, which is to sign agreements which provide for the day-to-day implementation of the bill, its application in practice from day-to-day, and after that we would get to work.

**Senator Lefebvre:** Thank you, Mr. Minister.

**Senator Poitras:** Mr. Chairman, I believe that what I have heard from the Minister is accurate, from the information I have been able to gather. This is a long-term effort, and a great deal of care and energy has gone into it; there has been a great deal of communication on both sides. This seems to me accurate, and I think that we are aware of that fact, and it is very appreciable for all parties concerned.

However, while we are addressing this Bill C-13, we are witnessing other discussions, which have been ongoing in Canada for many years now and which we would all like to see come to something this year. I believe this is a context which it is important to consider when we review individually each of the statutes submitted to us.

It is in this spirit, Mr. Minister, that I understood your colleagues when—and I have the same remarks for them—when they explained that this environmental statute is necessary today, has been requested by the public and must be preserved for our earth. This is one of the Minister's decision-making processes.

I understood that the Minister is not necessarily bound by any particular study, that he ultimately has the discretionary power, for major reasons, for specific situations, I imagine, or, in any case, by exercising his good judgment, to go beyond even the recommendation or recommendations of such a study. I would like to know, first—and this is the first part of my question—whether I have understood you correctly?

**Mr. Charest:** That is correct. You have understood correctly. This is an information process. In other words, Parliament has taken as its objective to be informed on the environmental issue before taking a decision. It is obliging itself, if you will, to undergo this process.

There are two schools of thought, as you will see, Mr. Chairman, in the evidence you hear; there are two schools of thought. According to one school, we should have a judicial or quasi-judicial process binding on the government. There are in fact systems like that in the world, although they are more rare. One jurisdiction undertakes or feels formally bound by a statute or the recommendations of a panel or committee.

[*Text*]

L'autre école de pensée reflétée dans cette loi, fait en sorte que nous nous obligeons à un processus d'information. Une fois l'information reçue, le décideur est libre d'agir comme bon lui semble.

En d'autres mots, il est libre d'agir. Il retient tout son pouvoir démocratiquement investi dans cette personne-là pour agir, mais il le fera à la lumière de l'information qu'il a. Une information rendue publique, d'ailleurs.

**Le sénateur Poitras:** Et, de d'autres informations.

**Monsieur Charest:** Et de d'autres informations.

**Le sénateur Poitras:** Alors, je continue donc. Face à cela, le gouvernement qui a autorité et je comprends que dans certains cas, le fédéral peut avoir autorité seul. Les provinces peuvent avoir autorité, seules ou elles peuvent avoir une autorité conjointe. J'imagine que dans un cas comme dans l'autre, les ententes ou les contacts que vous avez avec les provinces, comme vous le dites, étant satisfaisants, vous pouvez établir des cadres de référence, des paramètres qui vous donneront, d'une étude ou l'autre, une continuité ou qui pourront être utiles pour une province, ou pour une autre province voisine, enfin, on ne recommencera pas toujours à zéro des études semblables mêmes si il y une ligne qui démarque une province de l'autre.

Enfin, il y a un troisième point qui permet au fédéral, de par cette loi, de faire enquête sur l'environnement en autant qu'il aura à investir des argents. Alors, ce sont les trois questions.

S'il investit de l'argent, même s'il n'a pas une compétence exclusive ou même s'il n'avait pas de compétence, cela pourrait être une raison pour faire faire une étude. Je pense que c'est l'ensemble de ces derniers points qui a fait que la province de Québec et le gouvernement et l'opposition unanimement, choses qui se font excessivement rarement en politique, ont fait qu'ils ont voté unanimement contre certains articles du projet de loi et non contre le projet de loi, contre certains articles ou certaines façons de les décrire.

C'est sur ce point que j'aimerais savoir s'il n'y a rien à faire ou si il y aurait des façons, par exemple, si l'on retenait seulement l'autorité fédérale, provinciale et des projets conjoints, pourquoi est-il nécessaire, puisque le ministre n'est pas tenu d'y investir toujours la question monétaire? Autrement dit, si le fédéral investi 50 000 $, il aurait la permission de faire une enquête. Est-ce qu'on ne peut pas l'adoucir? Est-ce qu'on ne peut pas annoter dans quels cas le fédéral pourrait se prévaloir d'un investissement?

Et, deuxièmement, comme il y a des clauses qu'on appelle en français, "opting out", qui existent déjà ou qui se dessinent également pour l'avenir, n'y a-t-il aucun moyen d'avoir des équivalences? D'autant plus que vos collègues vous ont dit que ce n'est pas l'ensemble des projets qui causent des problèmes. Il peut y en avoir, peut-être, une douzaine ou deux en cours d'année. Je pense que c'est le noeud du problème. Est-ce vrai qu'après avoir atteint une entente aussi grande que vous l'avez fait pour le reste de la loi, qu'il n'y a rien d'autre à faire?

**Monsieur Charest:** D'abord sur la question du pouvoir fédéral de dépenser, un examen approfondi du projet de loi, je

[*Traduction*]

According to the other school of thought reflected in this statute, we are committing ourselves to an information process. Once the information has been received, the decision-maker is free to act as he or she thinks fit.

In other words, he is free to act. He retains the full power democratically vested in that person in order to act, but will do so in light of the information he receives, once the information is made public, incidentally.

**Senator Poitras:** And of other information.

**Mr. Charest:** And of other information.

**Senator Poitras:** Then I will continue. In light of that, the government, which has authority, and I understand that, in certain cases, the federal government may have sole authority. The provinces may have sole authority, or they may have joint authority. I imagine that, in either case, the agreements and contacts which you have with the provinces, as you say, are satisfactory, and you can therefore establish frames of reference, your own parameters, from one study to the next, a continuity which may be useful for one province or for another neighbouring province. You won't always start from scratch in similar studies, even if there is a line separating one province from the next.

Lastly, there is a third point which enables the federal government under this act to conduct an environmental study where it is required to invest money. So those are the three questions.

If it invests money, even if it does not have exclusive power, or even if it has no power at all, that could be a reason for having a study conducted. In my view, as a result of all these last points, the Province of Quebec and the government and opposition voted unanimously—something that is increasingly rare in politics—against certain clauses in the bill, not against the bill, against certain clauses or certain ways of describing them.

It is on this point that I would like to know whether there is anything to be done, or whether there would be ways, for example, if we chose only the federal, provincial authority and joint projects. Why is it necessary, since the Minister is not required to invest—still the monetary issue? In other words, if the federal government invested $50,000, it would have permission to conduct a study. Can we not soften this? Can we not note the cases in which the federal government could make use of an investment?

And, second, since there are so-called «opting out» clauses, which already exist and which we can also see in future, is there no way of having equivalences? Particularly since your colleagues have told you that it is not all the projects that cause the problems; there may perhaps be 12, or two, in the course of a year. It seems to me that is the crux of the matter. Is it true that, after reaching as broad an agreement as you have done for the rest of the statute, there is nothing else to do?

**Mr. Charest:** First, on the matter of the federal spending power, a comprehensive study of the bill, I believe, will show

[*Text*]

pense, va vous démontrez qu'il y a, effectivement, des mesures qui permettent de baliser l'exercice de processus d'évaluation environnementale dans le cas du pouvoir fédéral de dépenser.

Il est prévu, par exemple, que lorsqu'il s'agit de transfert en bloc de sommes d'argent, que le processus d'équivalence serait acceptable. En d'autres mots, la province peut faire l'évaluation environnementale dans ces cas précis. D'ailleurs, cela couvre un pourcentage assez élevé de l'ensemble des projets ou le gouvernement fédéral pour être présent, via son pouvoir de dépenser.

Cela nous mène à une situation où il y aurait très peu de projets par rapport à l'ensemble qui feraient l'objet, si vous voulez, de panels publics ou d'entreprises d'évaluation conjointe.

C'est vrai également que l'autre balise concerne le financement qui, lui, est plutôt marginal par rapport à l'ensemble du projet. Cela est à définir. Cela peut être défini dans la règlementation, mais le projet de loi balise également de ce côté-là. Et ça, il me semble, que c'est une disposition de la loi qui fait appel au bon sens et qui va nous permettre d'établir, si vous voulez, un processus qui nous permet d'aller chercher et de rejoindre les projets où nos responsabilités sont réelles et très substantielles et de distinguer par rapport aux projets de responsabilité fédérale, compte tenu de sa participation beaucoup moins importante.

Je vous ferais remarquer une chose par contre, sénateur Poitras, dans tout ce que vous avez dit, il n'y a rien qui change la division des pouvoirs entre le fédéral et le provincial.

Le projet de loi actuel ne change pas le partage des compétences entre les deux niveaux de gouvernement. Le projet de loi ne peut pas changer le partage des compétences. Tout ce que le projet de loi peut faire, c'est calquer, si vous voulez, son processus sur le partage actuel des compétences. Et, ce que le projet de loi cherche à faire, c'est d'obliger le gouvernement à tenir compte de l'environnement avant de prendre une décision.

Dans le cas du pouvoir fédéral de dépenser, il ne me semble pas que c'est illégitime de la part d'un gouvernement, qui a un devoir de rentre compte à sa population, que de vouloir connaître à l'avance les conséquences, sur le plan environnemental, de sa décision avant d'exercer son pouvoir fédéral de dépenser. Il faudrait me démontrer l'illégitimité de cette volonté de la part d'un gouvernement de vouloir tenir compte de l'environnement avant de le faire. Il est sûr qu'on ne veut pas, et qu'il n'y a personne qui souhaite que cela se fasse d'une façon désorganisée. Le projet de loi prévoit des dispositions qui permet de faire cela.

Sur la question de la substitution, d'ailleurs, vous verrez dans le projet de loi à l'exercice que 99,9 pour cent, de tous les projets qui sont soumis, peuvent faire l'objet de substitution de la part du gouvernement provincial dans la mise en application de leur processus respectif.

Ce dont on parle, dans le fond, c'est comme mettre les projets dans un panier, ce qui va arrivé dans le fond du panier, ce sont les projets qui sont de plus grande envergure et qui feraient, de toute façon, l'exercice d'un panel d'une évaluation publique et où le gouvernement fédéral pense qu'il est plus sage de

[*Traduction*]

you that there are in fact measures which make it possible to define the exercise of the environmental assessment process in the case of the federal spending power.

Provision is made, for example, in the case of block transfers of sums of money, for an equivalence process to be acceptable. In other words, the province may conduct environmental assessments in these specific cases. That also covers a fairly large percentage of the total number of projects in which the federal government may be involved, via its spending power.

This leads us to a situation in which very few projects relative to the total number would be subject, if you will, to public panels or joint assessment undertakings.

It is also true that the other guidepost, concerning financing, which is fairly marginal relative to the project as a whole. That remains to be determined. It may be determined through regulations, but the bill always lays out guideposts for this aspect as well. And that, it seems to me, is a provision in the bill which appeals to common sense and which will enable us to establish, if you will, a process that will enable us to go ahead and include projects in which our responsibilities are real and very substantial and distinct from to the federal government's proposed responsibility, given its far lower degree of participation.

I would point out one thing, however, Senator Poitras: there is nothing in anything you said that would change the division of powers between federal and provincial levels.

The present bill does not alter the division of powers between the two levels of government. The bill does not change the division of powers. All the bill can do is to model, if you will, the process it contains on the present division of powers. And what the bill is attempting to do is to force the government to take the environment into account before it takes a decision.

In the case of this federal spending power, it does not seem to me illegitimate on the part of the government, which has a duty to be accountable to the public, to want to determine in advance the environmental consequences of its decision before exercising its federal spending power. Someone would have to demonstrate the illegitimacy of that government's wish to take account of the government before doing so. We certainly do not want—and no one wants—this to be done in a disorganized manner. The bill contains provisions for this to be done.

On the question of substitution, you will see in the bill before you that 99.9 per cent of all projects submitted may be subject to substitution by the provincial government in the application of its respective process.

What we are saying, ultimately, is that it is like putting projects in a basket. What will happen at the bottom of the basket is that the bigger projects, which in any case will go before a public assessment panel and for which the federal government believes it is wiser to go ahead with a joint assessment than to

[*Text*]

procéder à une évaluation conjointe que de le faire chacun de notre côté, parce que l'évaluation risque beaucoup d'être contestée alors, aussi bien partir en même temps, de la même case de départ et éviter des contestations plus tard que d'essayer de le faire chacun de notre côté.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, a month ago I gave notice about five questions I wanted to raise, and I will try and raise them quickly with the minister.

The first had to do with what is not in the bill as opposed to what is in the bill. On at least two occasions, predecessors to you made commitments publicly that the government would introduce an environmental review process to all government policies that were coming forward. Lucien Bouchard did it in 1989; Robert de Cotret did it again in 1990. Some of us hoped that this legislation would mandate that process, and it does not appear to do so. Could you comment on that for us?

**Mr. Charest:** The policy assessment commitment was made by Minister de Cotret — one of the commitments in June of 1990 — that there would be environmental assessments of policies that make their way through the cabinet system. An example of that is the potential trade agreement between Canada, Mexico and the United States where we are now doing an environmental assessment of a potential trade agreement. It will be made public with the decision of the government to proceed or not with this trade agreement. That is new for us.

May I point out to you that the commitment to do environment assessments is so new that we are having to literally create the methodologies to be able to deal with it because they do not exist. That is a great challenge for us.

There are also, as you alluded to, commitments made to the Green Plan to do environmental assessments of our present policies. We are now working through a stewardship initiative with different departments so that they may assess the policies they now have and start working on that.

This is an onerous task. It is one for which, as I mentioned before, we literally have to invent and put together some of the methodologies. We are doing that now. It is not in this bill. We chose not to proceed or include it in this bill, as we felt it was more appropriate that the bill deal with direct matters that are a part of our decision-making process in terms of projects that come forward.

**Senator Kenny:** It was February 4th, 1989, when Lucien Bouchard said this:

> It will not be possible for the government to make a decision without an environmental assessment . . . The new government thinking is in keeping with the concept of sustainable development. This is my commitment. This is the will of the Prime Minister.

[*Traduction*]

have each government do its own, because the assessment might otherwise be hotly contested . . . It is better to start at the same time, from the same starting area and to avoid future disputes than for each government to operate on its own.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, il y a un mois, j'ai donné avis de mon intention de poser cinq questions et je tenterai de les soulever rapidement avec le Ministre.

La première question a trait à ce qui n'est pas dans le projet de loi plutôt qu'à ce qu'on y trouve. À au moins deux reprises, certains de vos prédécesseurs se sont engagés publiquement à ce que le gouvernement instaure un processus d'évaluation environnementale pour toutes les politiques gouvernementales qui sont mises de l'avant. Lucien Bouchard l'a fait en 1989 et Robert de Cotret l'a fait à nouveau en 1990. Certains d'entre nous espéraient que cette loi servirait à instaurer un tel processus et il ne semble pas que ce soit le cas. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. Charest:** L'engagement relatif à l'évaluation des politiques a été pris par le ministre de Cotret l'un de ces engagements, soit en juin 1990 à savoir qu'il y aurait une évaluation environnementale des politiques présentées par le truchement du système du Cabinet. Un exemple à cet égard est l'éventuel accord commercial entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, qui fait présentement l'objet d'une évaluation environnementale. Celle-ci sera rendue publique en même temps que la décision du gouvernement d'aller de l'avant ou non avec cet accord. Cela est nouveau pour nous.

Puis-je signaler à votre attention que l'engagement de procéder à des évaluations environnementales est si nouveau que nous avons dû littéralement inventer les méthodes requises pour les faire parce qu'elles n'existent pas. Cela est un grand défi pour nous.

Il y a aussi, comme vous l'avez évoqué, les engagements pris dans le cadre du Plan vert en vue de procéder à des évaluations environnementales des politiques actuelles. Nous collaborons présentement à une initiative de parrainage avec différents ministères pour qu'ils puissent évaluer les politiques déjà en place et commencent à travailler à ce niveau.

C'est une lourde tâche. Comme je l'ai mentionné précédemment, c'est une tâche pour laquelle nous devons littéralement inventer et élaborer certaines des méthodologies. C'est ce que nous faisons présentement. Cela ne figure pas dans le projet de loi. Nous avons choisi de ne pas procéder de cette façon ou d'inclure cet aspect dans le projet de loi parce que nous étions d'avis qu'il était plus approprié que le projet de loi traite de questions qui sont directement liées à notre processus de prise de décisions sur les projets qui se présentent.

**Le sénateur Kenny:** Le 4 février 1989, Lucien Bouchard a déclaré en substance ce qui suit :

> Il ne sera pas possible pour le gouvernement de prendre une décision sans une évaluation environnementale . . . La nouvelle philosophie du gouvernement est compatible avec la notion de développement durable. C'est là mon engagement. C'est là la volonté du premier ministre.

[*Text*]

My supplemental on that would be that one certainly got the impression when the minister made this statement, things were in gear and in hand and that you folks were going to have a process in place so that everything would be considered. One can almost imagine a Treasury Board, if you will, a central agency that would review every decision, and if that box was not checked off on a cabinet document, it would not make it into the system.

I am sure it is a complex process, but it is two years later, and your response, sir, is that "We are still thinking about the process." Are there areas where you have accomplished this? Are you going about it department by department? Are you going about it issue by issue? What sort of methodology are you developing so that the public or others can see that you are incorporating this into the way the government deals with its day-to-day work?

**Mr. Charest:** For the sake of clarity, let me be more precise. The government does have, as a matter of systematic policy, an environmental consideration for every cabinet document and principle that makes its way through the system. This means that when we are faced with a decision in that system on how to proceed, there is a chapter that says, "What are the environmental implications of this proposal?", as we do for the economic considerations of a proposal.

I am not exactly sure what Minister Bouchard had in mind at the time, but I can tell you that is the result of Mr. de Cotret's statement of June of 1990, to deal with the environmental implications of our policies as they make their way through the cabinet system. That is a process that is going on now within government itself. That is what I was alluding to as being the process that requires that we literally create the methodologies to deal with that.

**Senator Kenny:** Would it be fair to say that in the process, as a cabinet document works its way through the system, you or your officials sign off on that particular paragraph, and if you do not sign off on it, it does not proceed?

**Mr. Charest:** There is a clear distinction to be made there. That is an important point, Senator Kenny. There is a larger debate behind the questions you are asking. The point of this — actually it is the point behind the Green Plan — is that it is not the Department of the Environment that must assume those responsibilities for other departments. That is a very critical point for us. Sustainable development will only happen and departments will only act in these areas if they assume their environmental responsibilities. It is not for us to do it for them.

That being said, we do assist them in helping discharge those responsibilities in that area. We have been playing a lead role in areas such as the environmental assessment of the potential trade deal between Canada, Mexico and the United States. That is probably the most prominent example of where we have been active.

[*Traduction*]

Ma question supplémentaire à ce sujet est que l'on avait certainement l'impression, lorsque le ministre a fait cette déclaration, que les choses étaient en marche et allaient rondement et que vous auriez un processus permettant de tout examiner. On peut presque penser que le Conseil du Trésor ou un organisme central procéderait à un examen de toutes les décisions et que si la case n'était pas cochée sur le document présenté au Cabinet, le projet ne verrait pas le jour.

Je suis sûr que le processus est complexe, mais nous sommes déjà deux ans plus tard et votre réponse, Monsieur, est que «nous sommes toujours à réfléchir au processus» . Y a-t-il des domaines où vous avez déjà accompli ce travail? Procédez-vous ministère par ministère? Procédez-vous question par question? Quel genre de méthodologie élaborez-vous afin que les membres du public, ou les autres, puissent voir que vous êtes en train d'intégrer ce processus à la manière dont le gouvernement accomplit son travail quotidien?

**M. Charest:** Par souci de clarté, permettez-moi d'être plus précis. La politique appliquée systématiquement par le gouvernement est que chaque document du Cabinet et chaque principe qui chemine dans le système est soumis à un examen environnemental, ce qui signifie que lorsque nous devons prendre une décision et que nous devons choisir comment procéder, il y a un chapitre qui nous dit «Quelles sont les répercussions environnementales de cette proposition?», comme c'est le cas pour les aspects économiques de la proposition.

Je ne sais pas exactement ce que le ministre Bouchard avait en tête à l'époque, mais je puis vous dire que c'est ce qui découle de la déclaration faite par M. de Cotret en juin 1990, c'est-à-dire traiter des répercussions sur l'environnement de nos politiques au fur et a mesure qu'elles cheminent dans le système du Cabinet. Ce processus est déjà en place au gouvernement. C'est ce à quoi je faisais allusion en parlant de la nécessité de créer littéralement une méthodologie pour étudier ces questions.

**Le sénateur Kenny:** Serait-il juste de dire que, dans le cadre de ce processus, lorsqu'un document du Cabinet chemine dans le système, vous ou vos fonctionnaires signez au bas de ce paragraphe particulier, et que si vous n'apposez pas votre signature, il ne va pas plus loin?

**M. Charest:** Il y a une distinction claire à faire ici. C'est un point important, sénateur Kenny. Il y a un débat plus vaste qui se profile derrière les questions que vous posez. Le fait est que et, en réalité, c'est la question que soulève le Plan vert ce n'est pas le ministère de l'environnement qui doit assumer ces responsabilités pour les autres ministères. C'est pour nous un élément extrêmement important. Le développement durable ne surviendra et les ministères n'agiront dans ces domaines que lorsqu'ils assumeront leurs responsabilités en matière d'environnement. Ce n'est pas à nous de le faire à leur place.

Cela dit, nous les aidons à assumer leurs responsabilités dans ce domaine. Nous avons joué un rôle de chef de file dans des domaines tels que l'évaluation environnementale de l'éventuel accord commercial entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.

C'est probablement le meilleur exemple parmi les divers domaines où nous avons été actifs.

[*Text*]

**Senator Kenny:** The concept you described just now, sir, is an attractive one. It makes sense to say, "Look, everybody must carry part of the burden." The difficulty is that sometimes it means nobody is carrying the burden. It is very hard to then pin down who is responsible for it. An analogy might be to suggest: "Well, we really do not need to run things by Treasury Board. Everybody just make sure they stay within the fiscal framework, and it will all be fine." How do you feel about that?

**Mr. Charest:** There is a systematic preoccupation for us to include that consideration in the documents that come before ministers. That is how we are dealing with it at this time. Karen Brown is indicating to me that FEARO overseas is doing work in that area now with different departments; DOE also offers scientific expertise; the Privy Council Office has the responsibility of ensuring that that is done overall. That is how we are approaching this process now.

I will admit that we are certainly at the beginning of a process. It is important to bear in mind that this is new. In the area of public administration, this is revolutionary. Governments are literally changing the way they are governing themselves for the future. This is part of the work that is being done that is more invisible. Part of what you are referring to is the creation of a cabinet committee on the environment. The cabinet system today works by cabinet committees, and the creation of a cabinet committee on the environment is very significant in terms of how this government is approaching its responsibilities in regard to sustainable development. We are at the beginning of that process, and we admit that we are learning along the way, but that is now in gear.

**Senator Kenny:** The second area that I wanted to ask you about concerns the philosophy in the bill that requires certain subjects to be required for assessment as opposed to saying that everything is in and we will exclude some things. Why did you go that route and not the other way around?

**Mr. Charest:** Ms. Brown, do you want to take that?

**Ms. Karen Brown, Vice Chairperson, Federal Environment Assessment Review Office:** One of the most difficult things that we faced with administering the guidelines order right now is just that very issue of uncertainty. It is very unclear what the guidelines order replies to. In fact, most of the court decisions that the minister referred to earlier was about whether or not the guidelines order applied to this legislation or that permit, or this decision, or those kinds of things. The decision was taken very early to try and reduce or eliminate the amount of uncertainty that was involved with this legislation right from the start. It was decided to make lists that would indicate very clearly so that governments, industry and everyone would understand when the process was triggered and when it was not. We chose the inclusive route in that case, both with the law list and in the case of the comprehensive

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** Le concept que vous venez tout juste de décrire est alléchant. Il est logique de dire, «Regardez, chacun doit assumer sa part du fardeau». La difficulté est que, parfois, cela signifie que personne n'assume le fardeau. Il est difficile ensuite de préciser qui en a la responsabilité. À titre d'analogie, on pourrait faire valoir «Eh bien, nous n'avons pas besoin du Conseil du Trésor pour diriger les choses. Chacun doit faire en sorte de respecter le cadre fiscal et tout ira bien». Quelle est votre opinion à ce sujet?

**M. Charest:** Nous devons systématiquement nous assurer que ces considérations figurent dans les documents qui sont présentés aux ministres. C'est la façon dont nous procédons à l'heure actuelle. Karen Brown me signale que le BFEEE collabore présentement avec différents ministères sur cet aspect; le ministère de l'Environnement met aussi ses connaissances scientifiques à la disposition des intéressés; le Bureau du Conseil privé à la responsabilité de s'assurer que ce travail s'effectue dans l'ensemble. C'est la façon dont nous appliquons ce processus présentement.

J'admettrai que nous en sommes certes au début d'un processus. Il est important de garder à l'esprit que cela est nouveau. Dans le domaine de l'administration publique, cette initiative est révolutionnaire. Les gouvernements sont littéralement en voie de changer la façon dont ils se gouverneront dans l'avenir. Cela fait partie du travail qui se déroule mais qui est moins visible. Une partie de ce que vous évoquez a trait à la création d'un comité du Cabinet sur l'environnement. De nos jours, le fonctionnement du système du Cabinet repose sur des comités et la création d'un comité du Cabinet sur l'environnement est très importante dans la façon dont ce gouvernement envisage ses responsabilités à l'égard du développement durable. Nous sommes au début de ce processus et nous reconnaissons que nous apprenons en cours de route, mais l'initiative est maintenant engagée.

**Le sénateur Kenny:** Le deuxième aspect sur lequel je voulais vous interroger a trait à la philosophie de ce projet de loi qui exige que certaines questions seulement soient soumises à une évaluation, plutôt que de procéder en englobant tout pour ensuite exclure certains éléments. Pourquoi avez-vous procédé de cette façon et non de l'autre?

**M. Charest:** Madame Brown, voulez-vous répondre à cela?

**Mme Karen Brown, vice-présidente du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales:** L'une des choses les plus difficiles qui aient surgi dans l'administration du décret sur les lignes directrices jusqu'à maintenant est précisément la question de l'incertitude. On ne sait pas très clairement à quoi ce décret vise à répondre. De fait, la plupart des jugements des tribunaux auxquels le ministre a fait mention précédemment avaient trait à la question de savoir si le décret sur les lignes directrices s'appliquait à telle ou telle loi, à tel ou tel permis, à telle ou telle décision, ou quoi encore. La décision a été prise très tôt de tenter de réduire ou de supprimer l'incertitude entourant cette mesure législative dès le point de départ. La décision a été prise d'établir des listes très claires afin que les gouvernements, l'industrie et tous et chacun puissent savoir quand le processus sera appliqué et quand il ne le sera pas. Nous avons choisi la voie de l'inclusion dans ce cas, pour ce qui

[*Text*]

study list. If the bill was triggered then a list would declare what level of assessment would be required.

**Senator Kenny:** Saying "everything included" is clear in my mind.

**Ms. Brown:** Not when there are a number of statutes that the government administers. It is very difficult in terms of what is a decision and what triggers it. That was what the whole Oldman Dam Supreme Court's decision was about, namely, just what is a decision? When is a permit or an authorization a decision? That was why the Supreme Court came up with the affirmative regulatory duty test.

**Mr. Charest:** In fact, that is the best example. Ms. Brown alludes to the Oldman Dam. In the case of the Oldman Dam, lower courts had determined that the failure of the Minister of Fisheries to apply a section of the Fisheries Act was defined as a decision in regard to the ERP process. The whole debate turned on whether or not that was the decision; namely, the failure or the abstention of a minister to undertake action to stop something as opposed to — and that is where the Supreme Court came down on it. They said, "No. In the case of the ERP guidelines before us today, the fact that the minister decided not to do something is not in the definition of the ERP guidelines a decision. What is needed is an affirmative regulatory power". Take, for example, the *Navigable Waters Act*. Before you change the course of a river it requires that the Minister of Transport give you a permit. That is an affirmative regulatory power that they were referring to. That is why it became so important for us, through the exercise of this bill and through previous experience, to have these different lists so that it is as clear as possible.

**The Chairman:** Thank you. At this point I will interrupt because we only have a few minutes left and, Senator Kenny, you have only been able to put two of your five questions forward. It is apparent to me that we will have to arrange or try to arrange for another opportunity to ask questions of the minister. The minister has agreed that he will come back at the end of the process. I will undertake to try and get a second meeting at the beginning of the process. If we did not have witnesses lined up after the minister we could go overtime with everyone's indulgence, but we do have witnesses.

At this particular point, Senator Kenny, we will go to the other side to allow them at least to put their questions so that the minister will have notice of them. I will undertake to arrange to have another session with the minister later on. We can go over five minutes now, but I do not want to go over any more than that. Senator Tremblay and then Senator Beaudoin.

[*Traduction*]

est tant de la liste juridique que de la liste des projets devant être soumis à une étude détaillée. Si le projet de loi s'applique, une liste permettrait alors de dire quel niveau d'évaluation serait exigé.

**Le sénateur Kenny:** Affirmer que «tout est inclus» est clair dans mon esprit.

**Mme Brown:** Non lorsqu'il y a diverses lois que le gouvernement doit administrer. Il est très difficile de dire ce qu'est une décision et ce qui déclenche celle-ci. C'est là toute la question qui était au coeur du jugement rendu par la Cour suprême dans la cause Oldman Dam, à savoir ce qu'est au juste une décision? Quand un permis ou une autorisation correspond-il à une décision? C'est la raison pour laquelle la Cour suprême a fait intervenir le critère de l'obligation positive de réglementation.

**M. Charest:** De fait, c'est le meilleur exemple à cet égard. Mme Brown a fait allusion à la cause Oldman Dam. Dans cette cause, les tribunaux subalternes avaient établi que la non application, par le ministre des Pêches, d'un article de la *Loi sur les pêcheries* était une décision du point de vue du processus d'évaluation environnementale. Tout le débat a porté sur la question de savoir s'il s'agissait là de la décision, à savoir le défaut ou l'abstention d'un ministre de prendre des mesures pour interrompre quelque chose, plutôt que et c'est le point sur lequel la Cour suprême a tranché. Elle a dit : «Non. Dans le cas des lignes directrices en matière d'évaluation environnementale que nous avons devant nous, le fait que le ministre décide de ne pas faire quelque chose n'entre pas dans la définition d'une décision. Ce qui est requis est une obligation positive de réglementation». Prenez, par exemple, la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Avant de modifier le cours d'une rivière, vous devez obtenir un permis du ministre des Transports. C'est le genre d'obligation positive de réglementation à laquelle je faisais allusion. C'est pourquoi il est devenu si important pour nous, aux fins de l'application de ce projet de loi et en se fondant sur l'expérience passée, d'établir ces différentes listes afin que la situation soit aussi claire que possible.

**Le président:** Je vous remercie. À ce stade, je vais intervenir parce que nous n'avons que quelques minutes à notre disposition et, Sénateur Kenny, vous n'avez pu poser que deux de vos cinq questions. Il me semble que nous allons devoir organiser une autre rencontre pour pouvoir interroger le ministre. Le ministre a accepté de revenir à la fin des délibérations. Je ferai le nécessaire pour organiser une deuxième réunion au début des délibérations. Si nous n'avions pas d'autres témoins qui attendent pour comparaître après le ministre, nous pourrions dépasser le temps prévu avec l'accord de tous, mais nous avons d'autres témoins.

À ce stade, sénateur Kenny, je donnerai la parole aux sénateurs du côté opposé pour leur permettre à tout le moins de poser leurs questions afin que le ministre puise en prendre note. Je ferai le nécessaire pour qu'une autre séance avec le Ministre soit organisée plus tard. Nous pouvons encore poursuivre cinq minutes, mais je ne voudrais pas que nous dépassions cette limite. Le sénateur Tremblay et, ensuite, le sénateur Beaudoin.

[*Text*]

**Le sénateur Tremblay:** Je vous remercie monsieur le président de me permettre de poser une question même si je ne suis pas membre du comité. Je n'aurais pas pu réclamer mon privilège de membre pour demander le temps de poser ma question et je vous remercie par conséquent de me le permettre. Je vous souhaite aussi la bienvenue monsieur le ministre. J'ai été très heureux d'entendre de la part du président que votre présence ici est tellement essentielle que le comité va probablement souhaiter vous revoir en fin de course si d'aventure les témoins entendus amenaient des suggestions positives au comité.

Cela dit, je voudrais revenir à l'aspect constitutionnel des choses en le situant dans le contexte comme l'a fait dans une bonne mesure le sénateur Poitras dans le contexte des tractations en cours à l'heure actuelle.

D'accord, tout cela est bien clair, d'ailleurs les remarques du juge La Forest dans le jugement de Friends of the Oldman River Society est bien clair, l'environnement n'est pas attribué à aucun des deux ordres de gouvernement. L'environnement affecte à toutes fins utiles presque tous les domaines de compétence constitutionnelle. Ils ont conclu de ne pas l'attribuer, de ne même pas se servir de la clause du pouvoir résiduaire pour l'attribuer d'une certaine façon au fédéral.

Cela étant et étant donné par ailleurs que, nonobstant le partage des compétences, nous savons fort bien que par l'exercice de son pouvoir de dépenser le fédéral peut intervenir dans des champs de compétence exclusive, l'histoire l'a montré clairement, je ne veux pas référer trop loin dans le passé mais il est bien établi que c'est arrivé tellement souvent qu'on peut partir de là. Donc le partage des compétences est un peu sinon annihilé du moins nuancé pour dire le moins par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans des champs de compétence.

Or, je me permets d'attirer votre attention sur une des dispositions de l'Accord du Lac Meech qui cherchait précisément à corriger cette situation à propos du pouvoir de dépenser. On me corrigera si je rappelle Meech incorrectement. Il y a un article qui dit spécifiquement que lorsque le fédéral exerce son pouvoir de dépenser dans un nouveau programme co-financé, il y a une option, un "opting out" qui peut s'exercer pour une province qui a un programme compatible avec celui du fédéral.

Meech n'a pas été adopté mais il n'est peut-être pas exclu que cet aspect de Meech soit restauré dans les conclusions que tout le monde attend vers la fin de mai ou le début de juin. Advenant que ce soit restauré, comment voyez-vous l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser et l'exercice de ce que votre loi stipule à propos de l'environnement dans le cas d'une province qui aurait un programme compatible en matière d'évaluation de l'environnement, même dans le cas où le fédéral aurait exercé son pouvoir de dépenser.

Je pense que ce peut être très déterminant pour la signification ou la pesanteur de votre projet dans le contexte des discussions en cours sur le plan constitutionnel.

**Monsieur Charest:** Je suis en train d'essayer de vous trouver la section précise.

**The Chairman:** While the minister is searching the answer I will tell you how we will proceed. There is a certain perverse pleasure in this, Senator Beaudoin, but there will be no time for your questions—you having said that to me so many times

[*Traduction*]

**Senator Tremblay:** Thank you, Mr. Chairman for allowing me to ask a question even though I am not a member of the Committee. I would not have been able to assert my privilege as a member in order to request the time to ask my question, and I therefore thank you for allowing me to do so. I would also like to welcome you here today, Mr. Minister. I was very pleased to hear the Chairman say that your presence here is so essential that the committee will likely want to see you again at the end of this exercise, if more of the witnesses heard offer the committee positive suggestions.

Having said that, I would like to return to the constitutional aspect of matters by placing it in its context, as Senator Poitras did to a large degree regarding the current discussions.

All this is very clear. And Mr. Justice La Forest's remarks in *Friends of the Old Man River Society* are very clear: the environment is not assigned to either of the two levels of government. To all intents and purposes, the environment affects virtually all areas of constitutional jurisdiction. They decided not to assign it, not to use the residual power clause to assign it in any way to the federal government.

That being the case, notwithstanding the division of powers, we know perfectly well that, by exercising its spending power, the federal government can intervene in exclusive areas of jurisdiction. History has shown this to be true. I do not want to go too far into the past, but it is well established that that has occurred so often that we can start off on that basis. Consequently, the division of powers is, if not annihilated, at least refined, to say the least, by the federal spending power to spend in fields of jurisdiction.

I take the liberty of drawing your attention to one of the provisions of the Meech Lake Accord, which was designed precisely to correct this situation regarding the spending power. Correct me if I am wrong, but there is a clause which specifically states that, where the federal government exercises its spending power in a new cost-shared program, a province that has a program compatible with the federal program may opt out.

Meech was not passed, but it is perhaps not out of the question that this aspect of Meech could be restored in the conclusions which everyone is expecting around the end of May or early June. If it should be restored, how do you see the federal spending power being exercised and your bill provisions regarding the environment being exercised in the case of a province which has a compatible environmental assessment program, even where the federal government has exercised its spending power.

I believe that this can be very much a determining factor for the significance or weight which your bill carries in the current constitutional discussions.

**Mr. Charest:** I am trying to find the exact section for you.

**Le président:** Tandis que le Ministre cherche la réponse, je vais vous renseigner sur la façon dont nous allons procéder. Cela me procure un certain plaisir pervers, sénateur Beaudoin, mais il n'y aura plus de temps pour vos questions vous qui

[*Text*]

during the constitutional debates. But your question will be put at a later meeting.

Mr. Minister, please proceed.

**Monsieur Charest:** Vous me permettrez de répondre, permettez-moi de vous faire la remarque suivante monsieur le président parce que dans le débat au sujet du projet de loi C-13, il me semble qu'on a confondu de temps en temps les problèmes d'évaluation environnementale avec un problème constitutionnel.

S'il y a un problème, si on conteste à certains endroits l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, ça c'est une chose. Il ne faudrait pas faire payer à l'environnement les difficultés, les contestations, les désaccords que les gouvernements peuvent avoir de temps en temps entre eux sur l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.

De telle sorte que cela va plus loin que ça. Le projet de loi C-13 est tel que si on devait s'entendre sur des changements, le projet de loi C-13 s'ajusterait parfaitement à de tels changements dans son application de tous les jours. Maintenant pour en revenir à la question posée, l'article 7 (2) du projet de loi dit clairement que lorsqu'il s'agit de transfert dont les détails essentiels ne sont pas déterminés avant cet exercice ou au moment de celui-ci, que l'évaluation environnementale peut être faite par l'autorité compétente au niveau provincial. C'est ça le sens de l'article 7, 8 et je pense 59. Après ça vous avez les articles 7, 2 et 54.

En d'autres mots, dans l'hypothèse de Meech où il y a effectivement ce genre de transfert, l'évaluation environnementale se fait par la province et non par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Tremblay:** Je vous remercie beaucoup de cette clarification. Elle me paraît assez fondamentale. Je ne l'avais pas encore entendue jusqu'à maintenant. Je suis très heureux de l'avoir entendue en ce moment. Peut-être y reviendrons nous lorsque vous reviendrez au cas où certains flottements demeureraient quand même, on ne sait jamais en ces matières.

**The Chairman:** Unfortunately, our time has more than run out. As I indicated earlier in the meeting, we will be making an attempt to arrange a meeting later on with you, Mr. Minister. At this particular point in time I thank you for coming today as our first witness in our public hearings on Bill C-13, others having observed that we were well briefed by your colleagues with you today from the Federal Environmental Assessment Review Office at an earlier time. Thank you very much. We will look forward to seeing you at a later date.

**Mr. Charest:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, I wish to welcome before us now representatives from the Canadian Electrical association. I will ask Dr. Burnham to introduce the witnesses who are accompanying her. She is president of the association. Having done that, please proceed with your presentation. We are running about ten minutes late, which will run through the next group. We have one hour set aside to hear from you.

[*Traduction*]

m'avez dit cela à tant de reprises au cours des débats constitutionnels. Mais vous pourrez poser votre question lors d'une rencontre future.

Monsieur le Mministre, veuillez procéder.

**Mr. Charest:** Allow me to answer; allow me to make the following remark, Mr. Chairman, because, in the debate on C-13, it seems to me that environmental assessment problems have been confused with a constitutional problem.

If there is a problem, if the exercise of the federal spending power is challenged in some places, that is one thing. We must not make the environment pay for the difficulties, challenges and disagreements which the governments may have from time to time among themselves regarding the federal government's exercise of its spending power.

In fact, the matter goes further than that. Bill C-13 is such that, if we were to agree on changes, Bill C-13 would adjust perfectly to those changes in its day-to-day application. Now to return to the question asked, clause 7(2) of the bill clearly provides that, where there is a transfer, the essential details of which are not determined before the power is exercised or at the time it is exercised, the environmental assessment may be conducted by the competent provincial authority. That is the meaning of clauses 7, 8 and, I believe, 59. After that, you have clauses 7, 2 and 54.

In other words, under Meech, where this kind of transfer does in fact take place, the environmental assessment is done by the province, not by the federal government.

**Senator Tremblay:** Thank you very much for that clarification, which seems to me fairly fundamental. I had not heard it previously. I am very pleased to have heard it now. Perhaps we will return to it when you come back, in case any unclear points remain in these matters. You never know.

**Le président:** Malheureusement, notre temps est presque écoulé. Comme je l'ai indiqué précédemment au cours de la réunion, nous tenterons d'organiser une autre rencontre avec vous plus tard, monsieur le Ministre. À ce stade, je voudrais vous remercier d'être venu aujourd'hui comparaître devant nous comme premier témoin des audiences sur le projet de loi C-13; d'autres ont mentionné que nous avions été bien renseignés, lors d'une rencontre antérieure, par vos collègues du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales qui vous accompagnent aujourd'hui. Je vous remercie beaucoup. Nous serions heureux de vous rencontrer à nouveau à une date ultérieure.

**M. Charest:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Honorables sénateurs, je voudrais maintenant souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association canadienne de l'électricité. Je demanderais à Mme Burnham de présenter les témoins qui l'accompagnent. Mme Burnham est présidente de l'Association. Après les présentations, veuillez procéder avec votre déposition. Nus avons pris environ dix

[*Text*]

Without further comment or delay I would ask you to please proceed.

**Dr. Carole Burnham, Director, Environment, Ontario Hydro, Canadian Electrical Association:** Just because I am sitting in the centre does not mean that I am the president of the association. It is Wallace Read who is the president, and I will turn it over to him.

**The Chairman:** I am sorry. I misread my notes here. They are correct. I will invite Mr. Wallace Read, the president, to introduce those with you and please proceed with your presentation. I am sorry.

**Mr. Wallace Read, President, Canadian Electrical Association:** Thank you, Mr. Chairman. I can understand the mix up.

On behalf of the Canadian Electrical Association and its 33 electric utility members across Canada, I want to thank you for this opportunity to comment further on the legislation before you. CEA member utilities support strongly the need for an environmental assessment process. There is no question about that. We wish to make a positive contribution to bringing about an environmental assessment process that is fair, clear, timely and singular.

We have tabled a brief with the clerk and have provided a copy of our submission of October 30, 1991, to the legislative committee of the House of Commons that considered Bill C-13.

Our submission to this standing committee is an overview of our position on Bill C-13. It looks at the issues which we find problematic in the bill and proposes specific changes to the wording of key sections. We assure you that we wish to be constructive and to offer the Senate suggestions for what we consider improvements to Bill C-13. Without a doubt, the Canadian Electrical Association wishes to have a workable environmental assessment process. Our brief deals with the legal issues which are at the very heart of our concerns with the proposed legislation. Appendix "A" to our brief is a document entitled "Bill C-13, A Legal Opinion". I invite senators to read through these two documents.

I am going to make a brief statement outlining CEA's position on Bill C-13 and then I will invite Maître Michel Yergeau from the law firm of Lavery, De Billy, who represents Hydro Quebec at these hearings, to speak on the legal issues.

Followings those presentation we will, of course, entertain questions from the standing committee on the brief and on matters of particular interest to the senators relating to the utilities and environmental assessments.

[*Traduction*]

minutes de retard, ce qui se répercutera sur le prochain groupe. Nous avons prévu une heure pour vous entendre.

Sans autre commentaire ou délai, je vous demanderais de bien vouloir procéder.

**Mme Carole Burnham, directrice, Environnement, Ontario Hydro, Association canadienne de l'électricité :** Le simple fait que je sois assise au centre ne signifie pas que je suis présidente de l'Association. C'est Wallace Read qui en est le président et je lui cède la parole.

**Le président:** Je m'excuse. J'ai mal lu mes notes. Vous avez raison. J'invite M. Wallace Read, président, à présenter les personnes qui l'accompagnent et à faire sa présentation. Je m'excuse.

**M. Wallace Read, président, Association canadienne de l'électricité :** Je vous remercie, monsieur le président, je comprend l'erreur.

Au nom de l'Association canadienne de l'électricité et des 33 services publics d'électricité qui en sont membres à travers le Canada, je voudrais vous remercier de l'occasion qui nous a été offerte de nous prononcer plus en détail sur la mesure législative qui se trouve devant vous. Les services publics d'électricité qui sont membres de l'ACE reconnaissent sans réserve la nécessité de disposer d'un processus d'évaluation environnementale. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Nous voulons faire une contribution positive afin de voir émerger un processus d'évaluation environnementale qui soit juste, clair, expéditif et unique.

Nous avons remis un mémoire au greffier et nous lui avons fourni une copie de notre présentation du 30 octobre 1991 au comité législatif de la Chambre des communes qui a étudié le projet de loi C-13.

Notre présentation à votre comité permanent donne un aperçu de notre position au sujet du projet de loi C-13. Elle aborde les questions que nous jugeons problématiques dans ce projet de loi et propose des modifications précises au libellé de certains articles. Nous tenons à vous assurer que nous voulons être constructifs et offrir au Sénat des suggestions qui, à notre avis, amélioreraient le projet de loi C-13. Sans aucun doute, l'Association canadienne de l'électricité souhaite que le processus d'évaluation environnementale soit pratique. Notre mémoire traite des questions juridiques qui sont au coeur même de nos préoccupations au sujet de la mesure législative proposée. À l'appendice A de notre mémoire se trouve un document intitulé «projet de loi C-13 : Un avis juridique». Nous invitons les sénateurs à consulter attentivement ces deux documents.

Je ferai une brève déclaration pour expliquer la position de l'ACE au sujet du projet de loi C-13 et j'inviterai ensuite M^e^ Michel Yergeau du cabinet d'avocats Lavery, de Billy, qui représente Hydro-Québec à ces audiences, à discuter des questions juridiques.

Après ces dépositions, nous serons évidemment heureux de répondre aux questions du Comité permanent au sujet de notre mémoire et à toute autre question intéressant plus particulièrement les sénateurs au sujet des services publics d'électricité et des évaluations environnementales.

[*Text*]

To assist me in responding to your questions I have with me today representatives from across Canada from some of our member utilities. These are people who have had considerable experience in the area of environmental assessments. I would like to introduce them to you now. On my left is Dr. Carole Burnham, Director of the Environment for Ontario Hydro and Vice-Chair of the Canadian Electric Association's Environmental Policy Committee. On my far left is Mr. Ken Adams, Divisional Manager for the Conawapa Complex Licensing Division, representing Manitoba Hydro. On my right is Mr. Terry Toner, Manager of Environmental Assessments, Nova Scotia Power Corporation. As I indicated earlier, sitting second from the end is Maître Michel Yergeau, Attorney, Lavery, De Billy, counsel to Hydro Quebec. I think this is a good representation of utilities from across the country.

Canadian Electrical Association members are among the leading proponents and practitioners of environmental assessments in Canada, having had many years of experience in this area at both the federal and provincial levels. Many of our member companies have undergone the current federal assessment process involving coal and hydro-electric power stations as well as the siting of transmission lines. The credibility of the existing assessment guidelines has suffered considerably in recent years as a result of legal and political disputes. It is our view that the federal legislation on environmental assessments must be capable of restoring public, industry, and government confidence in the assessment process. Failure to do so will compound today's uncertainties, impede economic and environmental decisions, and further erode the support required from all sectors to advance our common cause of sustainable development. We believe that Bill C-13, as written, does not succeed in achieving these objectives and we wish to see it improved.

The brief that the Canadian Electrical Association presented to the House of Commons legislative committee last fall supported this very objective. It outlined in detail our reservations and made specific suggestions which, in our view, would resolve many issues relating to jurisdiction and proponents' rights. We have consistently called for an environmental assessment process which is, I repeat, fair, clear, timely and singular.

As potential proponents, electrical utilities need an environmental assessment process that works. We fear that the bill is an unwitting and unnecessary federal intrusion into jurisdictional controversy and will lead to more, and not less, duplication. It represents a potential source of discord between the provinces and the federal government.

To address some of these concerns, we offer constructive solutions for amendments to the bill as set out in our brief in

[*Traduction*]

Pour m'aider à répondre à vos questions, je suis accompagné aujourd'hui de représentants de certaines des sociétés de services publics d'électricité membres de notre association. Ce sont des gens qui ont une expérience considérable dans le domaine de l'évaluation environnementale. Je voudrais vous les présenter maintenant. À ma gauche se trouve Mme Carole Burnham, directrice de l'Environnement à Ontario Hydro et vice-présidente du Comité des politiques environnementales de l'Association canadienne de l'électricité. Tout au bout, à ma gauche, M. Ken Adams, gestionnaire de la Conawapa Complex Licensing Division, qui représente Manitoba Hydro. À ma droite, M. Terry Toner, gestionnaire des évaluations environnementales à la société Nova Scotia Power Corporation. Comme je l'ai indiqué précédemment, M[e] Michel Yergeau, avocat du cabinet Lavery, de Billy et conseiller d'Hydro-Québec occupe l'avant-dernier siège. Je pense que nous avons ici une bonne représentation des services publics d'électricité du pays.

Les membres de l'Association canadienne de l'électricité comptent parmi les plus importants partisans et utilisateurs des évaluations environnementales au Canada, ayant acquis de nombreuses années d'expérience dans ce domaine, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. Bon nombre de nos sociétés membres ont eu l'occasion d'appliquer l'actuel processus fédéral d'évaluation dans le cas de centrales au charbon et de centrales hydroélectriques, ainsi que pour l'emplacement de lignes de transmission. La crédibilité des lignes directrices actuelles en matière d'évaluation a énormément souffert au cours des dernières années, en raison des différends juridiques et politiques qui ont eu cours. À notre avis, la législation fédérale en matière d'évaluation environnementale doit pouvoir restaurer la confiance du public, de l'industrie et du gouvernement dans le processus d'évaluation. Si l'on ne parvient pas à le faire, les incertitudes actuelles seront aggravées et l'on entravera les décisions économiques et environnementales en affaiblissant encore davantage le soutien requis de la part de tous les secteurs pour faire avancer la cause commune du développement durable. Nous croyons que le projet de loi C-13, dans sa formulation actuelle, ne parvient pas à atteindre ces objectifs et nous voudrions qu'il soit amélioré.

Le mémoire que l'Association canadienne de l'électricité a présenté au comité législatif de la Chambre des communes l'automne dernier vise ce but. Nous y présentons en détail nos réserves et nos suggestions particulières qui, à notre avis, permettraient de résoudre bon nombre des questions qui se posent au sujet des sphères de compétence et des droits des promoteurs. Nous avons demandé sans relâche que l'on mette en place un processus d'évaluation environnementale qui soit, je le répète, juste, clair, expéditif et unique.

En qualité d'éventuels promoteurs, les services publics d'électricité doivent disposer d'un processus d'évaluation environnementale qui fonctionne. Nous craignons que le projet de loi constitue une intrusion involontaire et inutile de l'autorité fédérale qui engendrera une querelle de compétences et qui accroîtra les chevauchements, plutôt que de les réduire. Elle représente une source possible de discorde entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Pour répondre à certaines de ces préoccupations, nous proposons des solutions constructives qui visent à modifier le pro-

[*Text*]

four specific areas. First, modifications to paragraph 5(1)d are the key to minimizing potential jurisdictional confrontation on a project-by-project basis. Second, elements of clause 16 dealing with need, alternatives and purpose should be eliminated when dealing with non-federal undertakings. Third, the concept of cumulative effects needs an experimental period wherein that notion should be applied to federal projects. Fourth, coordination of provincial and federal processes with specified time frames is crucial for effective administration.

Maître Yergeau will now outline what, in our opinion, are the most significant problems associated with the bill, which are in the areas of jurisdictional duplication and the many uncertainties facing a non-federal proponent.

**Monsieur Michel Yergeau, avocat, Hydro-Québec:** Monsieur le président, avec votre permission je vais m'exprimer en français puisque ce sera plus agréable pour vous et plus rapide pour moi.

Pour mon petit exposé qui tient sur ces deux petites feuilles et ce qui ne devrait pas être très long, je vais référer à la fois au texte du projet de loi et je référerai aussi à mon expérience dans le domaine des études d'impacts. Je suis un avocat spécialisé dans le droit de l'environnement. À ce titre, j'ai exercé les fonctions de vice-président du bureau d'audience publique sur l'environnement pendant cinq ans de 1979 à 1984. J'ai aussi, à la demande du ministre de l'Environnement du Canada de l'époque, participé à un comité de travail présidé par l'honorable juge Walsh sur l'application du processus du décret de 1984 sur l'évaluation des impacts. J'ai agi aussi comme consultant dans certaines provinces du Canada pour la mise en place de processus semblables. Donc j'ai une certaine familiarité avec la question des études d'impacts et c'est pour ça que vous me permettrez parfois d'y référer.

Essentiellement, ce que nous recherchons c'est un système d'évaluation des impacts qui fonctionne au niveau fédéral tout en respectant les juridictions provinciales et c'est essentiellement le but de notre démarche auprès de vous aujourd'hui. Il est inutile de vous dire à quel point nous croyons, et tout particulièrement votre interlocuteur, à l'extrême pertinence des processus d'évaluation d'impacts avant de prendre des décisions.

Cependant il ne faut jamais perdre de vue que des procédures comme celles qui sont mises en place dans le projet de loi C-13 ne visent pas uniquement à informer le preneur de décisions mais à indiquer au preneur de décisions comment prendre la décision. Avec tout le respect que j'ai pour M. Charest, lorsqu'il dit que le projet de loi C-13 a pour but de mettre en place un processus d'étude des aspects environnementaux des projets, je réponds que c'est vrai, certes, mais c'est aussi la mise en place d'un processus décisionnel. C'est peut-être cet aspect-là qui pose problème.

Essentiellement je vous dirai deux choses. Nous considérons premièrement que le projet de loi C-13 fait actuellement usage

[*Traduction*]

jet de loi, tel qu'il est expliqué dans notre mémoire, dans quatre domaines particuliers. Tout d'abord, des modifications à l'alinéa 5 (1) d) sont essentielles si l'on veut minimiser le risque d'une querelle de compétences, projet par projet. Deuxièmement, les éléments de l'article 16 qui traitent de la nécessité, des solutions de rechange et de l'objet devraient être supprimés lorsqu'on a affaire à des entreprises non fédérales. Troisièmement, la notion d'effets cumulatifs doit être assortie d'une période d'essai durant laquelle cette notion devrait être appliquée aux projets fédéraux. Quatrièmement, la coordination des modalités provinciales et fédérales, assortie d'échéanciers précis, a une importance capitale pour l'administration efficace de ces dispositions.

M^e^ Yergeau décrira maintenant ce qui constituent, à notre avis, les problèmes les plus importants liés au projet de loi, lesquels ont trait au chevauchement des compétences et aux nombreuses incertitudes auxquelles doit faire face un promoteur non fédéral.

**Mr. Michel Yergeau, Legal Counsel, Hydro-Québec:** Mr. Chairman, with your permission, I am going to speak in French since it will be more pleasant for you and faster for me.

For my brief presentation, which appears on these two small sheets of paper, which should not be very long, I am going to refer to both the text of the bill and to my experience in the field of impact studies. I am a lawyer specialized in environmental law, and, in that capacity, I performed the duties of Vice-President of the Office of Public Hearings on the Environment for the five years from 1979 to 1984. At the request of the Minister of the Environment of the time, I also sat on a task force chaired by Mr. Justice Walsh on the application of the process contained in the 1984 order in council on impact assessment. I have also consulted in some Canadian provinces regarding the introduction of similar processes. So I have some familiarity with the issue of impact studies, and that is why, with your permission, I will refer to it from time to time.

What we are essentially seeking is an impact assessment system which operates at the federal level, while respecting provincial jurisdictions, and that is essentially the goal of our presentation to you today. There is no need to tell you how much we believe, and particularly how much I believe, in the extreme relevance of impact assessment processes before decisions are taken.

However, one must never lose sight of the fact that procedures such as those proposed under Bill C-13 are not designed solely to inform decision-makers, but also to provide decision-makers with indications on how to take the decision. With all due respect to Mr. Charest, when he says that the purpose of Bill C-13 is to introduce a process for the study of environmental aspects of projects, I would answer that that is true, of course, but it is also to introduce a decision-making process. And it is perhaps this aspect which poses the problem.

I will tell you essentially two things. We consider, first, that Bill C-13, in its present form, employs terms which are, almost

[*Text*]

de termes qui sont presque par nature des termes équivoques et qui ont peu de contenu juridique, donc qui ouvrent la porte à des contestations judiciaires très longues et très laborieuses. J'y reviendrai dans un instant.

Deuxièmement, il y a à notre avis des problèmes de compétence et d'exercice des compétences et pour ce faire, je vous demanderai et j'attirerai votre attention sur six articles, uniquement six articles du projet de loi. Ne vous inquiétez pas, ce ne sera pas une étude article par article. Il s'agit de six articles qui pourront nous aider à en faire la démonstration. Pour en venir dans un cas comme dans l'autre à la conclusion qu'on a beau invoquer la décision de la Cour suprême dans Friends of the Oldman River Society, nous croyons que le projet de loi C-13 tel qu'il est là ne respecte pas la décision de la Cour suprême et va bien au-delà des balises posées par la Cour suprême dans la décision Oldman.

Je reviens à ma première partie, c'est-à-dire les termes équivoques. Nous considérons que la loi fait le plein de termes nouveaux, à la mode, mais dont le contenu au plan juridique est extrêmement ténu, extrêmement mince. Par exemple, les effets cumulatifs ou encore la notion de développement durable ou encore les préoccupation du public pour ne nommer que ceux-là. Nous reviendrons plus tard sur des termes comme raison d'être des projets ou justification des projets mais ça j'en parlerai surtout dans la deuxième partie de mon petit exposé.

Quand au développement durable, voilà évidement des termes qui sont très populaires actuellement et la Commission Brundtland a défini en 400 pages ce qu'était cette notion. De là cependant à en faire une des pierres d'angle d'une loi, il y a là une grande marge qu'il est difficile de franchir.

Par exemple, l'expression "effets cumulatifs" nous sembleêtre le plus bel exemple qui recèle des pièges. Si on réfère à la définition d'effets cumulatifs tel que cela apparaît dans le projet de loi C-13, nous avons (parce que je veux le retrouver, je ne le retrouverai pas) bon peu importe, effets cumulatifs visent à toutes fins pratiques les effets cumulatifs qu'un projet a par rapport à des ouvrages existant ou par rapport à d'autres projets. En matière d'études d'impacts, les effets cumulatifs sont les effets qui ne sont pas propres à un projet mais qui naissent de la conjonction d'un projet avec autre chose. Donc c'est un domaine où on a très peu d'expérience actuellement. Or le projet de loi tel qu'il est parle des effets cumulatifs d'un projet, celui qu'on étudie par exemple en vertu du projet de loi C-13 par rapport à d'autres ouvrages existants. Là c'est toujours possible d'étudier les effets cumulatifs parce que on a un projet par rapport à une réalité concrète qui est un ouvrage existant: un projet de barrage par rapport à un barrage existant.

Mais lorsqu'on parle d'effets cumulatifs d'un projet par rapport à d'autres projets, c'est là où on tombe dans des notions extrêmement fluctuantes, dans des marécages juridiques si je puis dire parce qu'il est très difficile de déterminer quels seront les impacts naissant de la conjonction de deux propositions qui ne sont pas nécessairement rendues au même point d'évolution.

Il est très difficile de définir quel serait un projet X par rapport à un autre projet Y qui n'est pas nécessairement rendu au stade de l'étude d'impact par exemple. Donc il y a là une nécessité de nettoyer les concepts et c'est ce que nous invitons

[*Traduction*]

by their very nature, ambiguous terms and which have tenuous legal implications and thus open the door to very long and tedious legal challenges. I will return to this point in a moment.

Second, in our view, there are problems of powers and of the exercise of powers, and, for this aspect, I will ask you, and I will draw your attention to six clauses, only six clauses in the bill. Do not be concerned; this will not be a clause-by-clause study. This will be six clauses, which will help us to demonstrate our point, to come, in any case, to the conclusion that there is no point in invoking the Supreme Court judgment in *Friends of the Oldman River Society*. We believe that Bill C-13, as it stands here, is not consistent with the Supreme Court decision and goes well beyond the guideposts set down by the Supreme Court in *Oldman*.

I return to my first part, the ambiguous terms. We consider that the bill is full of new, fashionable terms whose legal content is extremely tenuous, extremely slim. For example, «cumulative effects», or the notion of «sustainable development», or «public concerns», to name only those few. We shall return later to terms such as «purpose of project» and «justification of project», but I will talk about that mainly in the second part of my brief presentation.

Regarding sustainable development, this is obviously a term which is very popular these days, and the Brundtland Commission defined this idea in 400 pages. From there, however, to make it one of the cornerstones of a statute is a large and difficult step.

For example, the expression «cumulative effects» seems to us the best example of a term full of pitfalls. If you refer to the definition of cumulative effects, as it appears in Bill C-13, we have ... because I want to find it, I can't—oh well ... Cumulative effects means, to all intents and purposes, the cumulative effects which a project has relative to existing works or to other projects. In impact studies, cumulative effects are effects that are not the result of a project, but which arise as a result of the interaction of a project with other things. It is therefore an area where we currently have very little experience. As it stands, the bill talks about the cumulative effects of a project, the one studied, for example, under Bill C-13, as opposed to other existing works. Here it is still possible to study the cumulative effects because you have a project in relation to a concrete reality which is an existing work, a dam project as opposed to an existing dam.

But when you talk about the cumulative effects of a project relative to other projects, that is where you fall into extremely shifting notions, into a legal morass, if I can use that term, because it is very difficult to determine which impacts result from the combination of two proposals which have not necessarily reached the same point in their development.

It is very difficult to define what Project X would be relative to Project Y, which has not necessarily reached the stage of an impact study, for example. So there is a need to tidy up these concepts, and that is what we invite the Senate to do. You need

[*Text*]

le Sénat à faire. Il faudrait nettoyer les choses et au besoin demander par exemple que l'on fasse l'expérience sur des projets qui relèvent essentiellement de l'autorité fédérale, un projet par exemple de la Défense nationale sur des terres de la Couronne fédérale.

Et là, que l'on essaie de manier les concepts. On va les nettoyer de cette façon. Dans cinq ans, lorsque viendra le temps de réviser la loi, il sera toujours possible de réintroduire les concepts et de les appliquer à tous à la lumière de l'expérience que l'on aura vécue.

Dans l'état actuel des choses, il serait, à notre sens, téméraire de vouloir entrer dans la loi des concepts aussi vagues et aussi nouveaux que "effets cumulatifs" ou "développements durables" et de les appliquer à l'ensemble des propositions qui peuvent venir à travers le pays.

J'arrive maintenant à la question du problème des compétences. Pour cela, il faut se référer au texte du projet de loi. Je vous invite à faire avec nous un petit exercice à travers la loi.

Si on prend l'article 4.*a)* du projet de loi, on se rend compte que les premiers mots qui y sont dits sont:

> La présente loi a pour objet:
>
> *a)* de permettre aux autorités responsables de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ses effets;

Il n'y a aucune espèce de balise. On dit bien:

> . . . décider de tout projet . . .

À toutes fins pratiques, ce qui inquiète l'Association canadienne de l'électricité, c'est cette absence de balise. Qu'on veuille dire que le projet à pour but d'étudier tout projet relevant de l'autorité fédérale, cela irait. Mais actuellement, on dit:

> . . . de décider de tout projet . . .

Allons maintenant à un article plus loin et prenons l'article 5.(1)*d)*. L'article 5.(1)*d)* dit que:

> L'évaluation environnementale d'un projet est effectué avant l'exercice d'une des attributions suivantes . . .

Je saute les trois premières attributions. Je prends pour acquis, même si je prends les coins ronds en disant cela, qu'il s'agit essentiellement de projets fédéraux sur des terres du domaine fédéral et ainsi de suite.

Mais nous arrivons à la 4[e] proposition qui dit:

> *d)* une autorité fédérale, aux termes d'une disposition prévue par règlement pris en partie de l'aliéna (59)*f)*, délivre un permis ou une licence, . . .

Voilà qui est bien!

> . . . donne toute autorisation . . .

Voilà qui est encore bien!

> . . . ou prend toute mesure en vue de permettre la mise en oeuvre du projet en tout ou en partie.

Ce que nous disons, c'est que en adoptant ce libellé, le projet de loi déborde le cadre de la décision de la Cour suprême dans Oldman River puisque dans Oldman River on disait bien qu'il fallait qu'il y ait un pouvoir réglementaire, donc un pouvoir

[*Traduction*]

to tidy things up and, if necessary, ask, for example, that an experiment be conducted on projects under essentially federal authority, a National Defence project, for example, on federal Crown lands.

Let's try to manipulate the concepts. We can clean them up that way. In five years, when the time comes to amend the act, it will still be possible to reintroduce the concepts and to apply them to everything in the light of actual experience.

In the current state of affairs, it would be rash, in our view, to try to introduce into the act concepts as vague and as new as «cumulative effects» and «sustainable development», and to apply them to all projects that could be initiated, all across the country.

I now come to the matter of the problem of powers. For that, we must refer to the text of the bill. I invite you to conduct a brief exercise through the bill with us.

If you take clause 4(a) of the bill, you will realize that the first words in it are:

> The purposes of this Act are:
>
> (a) to ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration before responsible authorities take actions in connection with them;

There is no kind of guidepost. It clearly reads:

> . . . take actions in connection with them . . .

To all intents and purposes, what concerns the Canadian Electrical Association is this absence of guideposts. It would be all right if Parliament wanted to say that the purpose of the bill was to study every project under federal jurisdiction. But at it stands, it reads:

> . . . take actions in connection with them . . .

Now let us turn to a clause further on; let us take clause 5(1)(*d*). Clause 5(1)(*d*) says:

> an environmental assessment of a project is required before one of the following powers is exercised,

and I skip the first three powers. I take it for granted, even if I am taking a shortcut in so doing, that the bill essentially concerns federal projects on federal lands, and so on.

But we come to the fourth proposal, which reads:

> (d) under a provision prescribed pursuant to paragraph 59(*f*), issues a permit or licence,—

Now this is good!

> —grants an approval—

This is even better!

> —or takes any other action for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part.

What we are saying is that by adopting this wording, the bill goes beyond the framework of the Supreme Court decision in *Oldman River*, since the Court stated clearly in *Oldman River* that there had to be a regulatory power, and thus a power of

[*Text*]

d'autorisation. De fait on faisait référence au pouvoir d'autorisation défini à l'article 5 de la loi sur les eaux navigables.

Lorsque l'on parle évidemment de:

> . . . délivre un permis ou une licence, donne toute autorisation . . .

On est dans le cas de Oldman River. Mais quand on parle maintenant de:

> . . . prend toute mesure en vue de permettre la mise en oeuvre du projet en toute ou en partie.

C'est là où le projet de loi C-13 ajoute à la décision de la Cour suprême. C'est là un motif d'inquiétude.

Allons un peu plus loin dans le projet de loi. Voyons l'article 16 qui lui parle du contenu des examens préalables ou des études approfondies ou des médiations ou des examens par une commission. Là encore, on trouve des termes troublants, puisque l'on dit bien que:

> 16.(1) L'examen préalable, l'étude approfondie,

Ainsi de suite:

> . . . portent notamment sur . . . *a)* les effets environnementaux du projet, . . .

On s'entend, tout va bien! Et puis, voilà mon truc des effets cumulatifs. L'on dit:

> . . . et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;

J'ai déjà parlé de notre inquiétude sur les effets cumulatifs sur les projets futurs. Je ne reviens pas là-dessus. Je vous renvoie à l'alinéa (1)*e)* où l'on parle cette fois-ci de:

> . . . la nécessité du projet et des solutions de rechange.

L'on va maintenant au paragraphe 2 où cette fois-là l'on dit que:

> (2) L'étude approfondie d'un projet . . .

Ou la médiation, ou l'examen par une commission doit porter sur les raisons d'être du projet et qu'elle doit porter aussi sur les:

> *(b)* les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique et leurs effets environnementaux;

On voit donc s'introduire par là la notion de justification de projets ou de raison d'être de projets.

Évidement l'autorité fédérale, au moment de décider, devra tenir compte nécessairement non plus des effets environnementaux du projet mais de la raison d'être du projet. Ce que nous soumettons à votre attention, c'est qu'à toutes fins pratiques, la justification du projet devient l'étalon de mesure de l'impact environnemental et le problème est tourné à l'envers. Ce n'est plus l'impact environnemental en soi qui permet au gouvernement fédéral d'intervenir mais c'est l'impact environnemental vu à travers la lunette de la justification du projet. Lorsque l'on commence à tripoter dans la justification du projet, nous soumettons que nous entrons directement dans des terrains

[*Traduction*]

authorization. Consequently, reference was made to the power of authorization defined in section 5 of the Navigable Waters Protection Act.

Obviously, when you say:

> . . . issues a permit or licence, grants an approval . . .

You are talking about the case of *Oldman River*, but when you say:

> . . . takes any other action for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part,

that is where Bill C-13 adds on to the Supreme Court decision. And this is grounds for concern.

Let us go a bit further in the bill. Let us look at clause 16, which concerns the content of screenings and comprehensive studies and mediations and assessments by review panels. Here again we find troubling terms since the clause clearly states that:

> 16.(1) Every screening or comprehensive study . . .

and so on:

> . . . shall include a consideration of . . . the environmental effects of the project . . .

So far so good! Then, here is what I said about cumulative effects. It reads:

> . . . and any cumulative environmental effects that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out;

I have already discussed our concern regarding cumulative effects on future projects. I will not come back to that. I refer you to paragraph 1(*e*), where the clause mentions:

> . . . the need for the project and alternatives to the project . . .

We go now to subsection (2), where this time the clause reads:

> (2) . . . every comprehensive study of a project . . .

Either mediation or assessment by a panel must include the purpose of the project and focus as well on:

> (*b*) alternative means of carrying out the project that are technically and economically feasible and the environmental effects of any such alternative means;

You can see that this introduces the notion of justification of projects and purpose of projects.

By the time it makes its decision, the federal government must obviously and necessarily take into account not the project's environmental effects, but rather its purpose. What we are submitting to your attention is that, to all intents and purposes, the justification of the project becomes the yardstick by which environmental impact is measured, and the problem is thus turned around. It is no longer the environmental impact as such which enables the federal government to intervene, but it is the environmental impact seen from the point of view of the project's justification. When you begin to play about with the project's justification, we are headed directly onto even sof-

[*Text*]

encore plus marécageux et des sources de conflits judiciaires. Le fédéral se trouverait, par exemple, à dire non à un projet, non à l'émission d'une autorisation nécessaire à la réalisation d'un projet réalisé par une province, sur la base non pas de l'impact de l'environnement mais sur la base de la justification du projet.

Si je voulais faire une boutade je dirais: Ecoutez, un impact est toujours trop gros lorsque le projet n'est pas justifié.

Partant de là, des impacts par ailleurs tout à fait secondaires deviennent de gros impacts parce que on n'étudie plus l'impact mais on étudie la justification du projet qui permet de qualifier l'impact.

Là, il y a certainement une source de conflits innombrables devant les tribunaux. Si nous visons un processus qui fonctionne, il faut absolument nettoyer cet aspect. Je reviendrai sur une proposition pour aider au nettoyage, dans quelques secondes. Allons maintenant à l'article 20 et là, j'arrive au bout de mon petit exposé. A l'article 20, on va bien se rendre compte de ce à quoi cela nous mène si on regarde l'article 20.(1)*B)*. On dit que l'autorité responsable doit refuser l'autorisation lorsque

> le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances,

D'accord! Donc, on revient et on ajoute:

> . . . et qui . . .

Parlant de l'autorisation:

> . . . et qui pourrait lui permettre la mise en oeuvre du projet en tout ou en partie;

Ce que nous soumettons, c'est que avec ce libellé de la loi, le gouvernement du Canada acquiert par osmose le pouvoir de décider du tout alors qu'il n'a de juridiction que sur les parties. C'est inexorable, cette situation, parce que l'on voit bien quelle est la raison d'être de cette autorisation. C'est cette autorisation même qui pourrait permettre la réalisation du projet. *Al contrario*, le gouvernement du Canada pourrait dire: nous refusons d'émettre l'autorisation sachant que refuser d'émettre l'autorisation empêchera la réalisation du projet dans son ensemble.

C'est pourquoi nous disons dans l'annexe du mémoire de l'Association canadienne de l'électricité que le gouvernement du Canada saute à la veine jugulaire. Il saute exactement à l'endroit où il faut, pour pouvoir éventuellement tuer un projet qui ne relève pas de son autorité dans son ensemble. Non pas que l'on veuille prêter de mauvaises intentions. Il n'en demeure pas moins que dans le contexte que l'on connaît, il va toujours y avoir de bonnes âmes pour se lever et pour demander aux tribunaux de censurer le gouvernement des provinces sur la base de cette justification du projet.

Évidement, nous pourrions prendre l'article 37 et en arriver aux mêmes résultats. Je pourrais continuer pendant une longue période de temps à expliquer en lisant les articles, les uns par rapport aux autres, les problèmes dans lesquels on pourrait se retrouver.

Ce que nous disons (j'aurai l'occasion peut-être de le préciser à la suite de vos questions) c'est que actuellement C-13,

[*Traduction*]

ter ground and into sources of legal conflict since the federal government will, for example, have to say no to a project, no to the issuance of the authorization needed for the implementation of the project realized by a province, on the basis not of the environmental impact, but of the project's justification.

If I wanted to make a joke, I would say: Look, an impact is always too big when the project is not justified.

On that basis, impacts that are otherwise entirely secondary become major impacts because the impact itself is no longer being studied, but rather the justification of the project which makes it possible to determine the impact.

This is definitely a source of considerable conflict before the courts. If we are aiming for a process that works, this aspect absolutely must be cleaned up. I will return in a few moments to a proposal to help in this clean-up. Let us now go to clause 20, and here I am coming to the end of my short presentation. In clause 20, we are going to realize what this is leading us to, if we look at clause 20(1)(*b*), which says that the responsible authority must refuse authorization where:

> the project is likely to have negative environmental effects which cannot be justified in the circumstances.

All right! So we come back and we add:

> . . . and which . . .

(talking about the authorization)

> . . . and which could enable it to carry out the project in whole or in part;

What we are submitting is that, under this wording in the bill, the Government of Canada acquires, by osmosis, the power to decide in all matters, whereas it has jurisdiction only over the parties. This is an inexorable situation because one can easily see the purpose of this authorization. It is this very authorization which could make it possible to implement the project. *Al contrario*, the Government of Canada could say, «We refuse to issue the authorization», knowing that the refusal means the project will not be implemented in whole.

That is why we said in the appendix to the brief of the Canadian Electrical Association that the Government of Canada is going for the jugular. It is going exactly for the place it has to go for in order eventually to kill a project which does not fall within its overall authority. Not that we want to attribute evil intentions, but, in this familiar context, there will always be good souls who will rise and ask the courts to censure the provincial governments on the basis of this justification of the project.

Of course, we could take clause 37 and achieve the same results. I could continue for a long time reading the clauses in relation to one another and explaining the problems in which we could find ourselves.

What we are saying—I may have the opportunity to clarify this in response to your questions—is that C-13, as it currently

[*Text*]

tel qu'il est, va beaucoup plus loin que ce que monsieur le juge La Forest disait dans ses notes du jugement Oldman. À toute fin pratique, il donne un levier à Ottawa pour venir faire balancer dans le camp de la compétence du fédéral des projets qui jusque à maintenant relevaient de la compétence provinciale. Il serait peut-être nécessaire donc, en termes bien concrets, de faire en sorte que, dorénavant, les projets relevants essentiellement du pouvoir décisionnel d'Ottawa soit soumis à tout le processus tel qu'il existe maintenant dans la loi. Mais que par ailleurs, pour ce qui est des projets qui relèvent de la compétence provinciale parce qu'il s'agit, par exemple, d'entreprises locales au sens de la constitution, que le fédéral n'ait pas le pouvoir d'aller chercher la justification du projet pour accorder ou refuser des autorisations.

Cela permettra peut-être de favoriser des tables où s'assoient côtes à côtes le provincial et le fédéral, dans les mécanismes provinciaux où le fédéral a tout le loisir d'exercer sa compétence fédérale.

Je termine sur un exemple: j'ai moi-même eu l'occasion de présider des audiences publiques du temps que j'étais vice-président du bureau d'audiences publiques où nous avons étudié des projets où le fédéral était impliqué, comme par exemple, dans le cas du terminal métanier de Gros Caconna. Il n'y a jamais eu de conflit. Il n'y a jamais eu de problème. Le fédéral était assis avec nous. Le fédéral a acquis, à l'intérieur du processus provincial, l'information nécessaire qui lui permettait de prendre une décision éclairée, exactement comme le souhaitait M. Charest dans sa présentation.

Je pense que nous sommes en train de faire fi des expériences passées et qu'il faudrait peut-être essayer de se pencher sur ce qui a été effectivement fait et qui étaient pas des situations conflictuelles pour essayer de façonner une procédure qui évite les pièges judiciaires.

Je vous remercie.

**Le président:** Je vous remercie, Maître Yergeau. Présentement, il y a deux sénateurs qui désire poser des questions. Le premier est le sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vous remercie, monsieur le président.

Ma question s'adresse à Maître Yergeau. J'ai lu le fameux arrêt *Oldman River Society* et c'est extrêmement intéressant. Pour moi, d'abord et avant tout, vous avez le problème juridique et ensuite vous avez le problème politique. Je voudrais m'en tenir au problème juridique. Il est déjà assez compliqué et l'on parlera de politique plus tard!

Le problème juridique est le suivant: c'est que, le mot "environnement", n'apparaît pas dans la Constitution. On ne peut pas en faire grief aux Pères de la Confédération parce que, à cette époque, il n'y en avait pas de problème de pollution! Les cours de justices ont décidé que chaque pouvoir peut légiférer en matière d'environnement s'ils peuvent le rattacher à leur compétence législative. Dieu sait qu'il y en a des compétences législatives fédérales et provinciales qui permettent au fédéral et aux provinces d'intervenir en matière de pollution ou en matière d'environnement.

[*Traduction*]

stands, goes much further than what Mr. Justice La Forest said in his notes to the *Oldman* decision. To all intents and purposes, it gives Ottawa a lever with which it can flip into federal jurisdiction projects which hitherto fell under provincial authority. It would perhaps be necessary then, in concrete terms, to ensure that projects essentially falling within Ottawa's decision-making power are henceforth submitted to the entire process as it is currently set out in the act. But as regards projects under provincial authority, since these are local undertakings within the meaning of the Constitution, the federal government has no power to seek justification of the project in order to grant or refuse authorization.

This may make possible tables where the federal and provincial governments to sit down together, where the federal government is entirely at leisure to exercise its federal power in provincial mechanisms.

I will conclude with an example. I myself had the opportunity to chair hearings when I was Vice-President of the Public Hearings Office, where we studied projects in which the federal government was involved, such as, for example, in the case of the Gros Caconna methane terminal. There was never any conflict. There was never any problem. The federal government sat down with us. Within the provincial process, the federal government acquired the necessary information which enabled it to take an enlightened decision, precisely as Mr. Charest said he wished in his presentation.

I believe we are turning our back on past experience and that we should perhaps try to examine what has actually been done and what were in fact not conflict situations, in order to try to fashion a process which avoids the legal pitfalls.

Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Yergeau. There are two senators who wish to ask questions. The first is Senator Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** Thank you, Mr. Chairman.

My question is for Mr. Yergeau. I read the *Oldman River Society* judgment, and it is extremely interesting. In my view, you have first and foremost a legal problem and then you have a political problem. I would like to stick to the legal problem. It is already fairly complicated, and we will talk about politics later.

The legal problem is the following: the word «environment» does not appear in the Constitution. We cannot complain to the Fathers of Confederation because there were no pollution problems at that time! The courts of justice have decided that each level of government may legislate regarding the environment if it wants to bring that within its legislative authority. God knows that there are federal and provincial legislative powers which enable the federal government and provinces to intervene with respect to pollution and the environment.

[*Text*]

Jusque-là le problème n'est pas trop difficile. Mais là où il se complique, évidemment, c'est quand les deux peuvent intervenir à partir de bases différentes.

La province dit: Moi j'ai compétence en matière hydro-électrique.

Le fédéral dit: Moi, j'ai compétence en matière d'eau navigable et flottable.

Ou: J'ai compétence sur les terres amérindiennes, j'ai compétence en vertu du Code criminel, etc.

C'est facile à imaginer.

Mais là, le problème ne m'apparaît pas trop compliqué, encore. Il y a deux domaines qui m'apparaissent plus difficiles: le pouvoir de dépenser est le premier point. Évidement quand le fédéral dépense dans son domaine, il n'y a pas de problème! Si le fédéral dépense dans un domaine provincial, il peut le faire, sauf qu'il ne peut pas réglementer le champ. Le reste, c'est de la réforme constitutionnelle.

Il y a un autre problème que vous venez de soulever: Vous dites: oui, mais le fédéral en se repliant sur un de ses pouvoirs, peut bloquer un projet, etc.

C'est justement là où est toute la question. Si chacun des deux pouvoirs peut intervenir à partir de ses compétences, il peut bien le faire ou mal le faire! Cela c'est politique. Il n'y a pas moyen d'en sortir. À moins que vous ne me prouviez qu'il y a des articles dans ce projet de loi qui violent la Constitution canadienne . . . bien là, évidement, il va falloir amender le projet de loi.

Il faut arriver en terrain solide sur le plan juridique. On a peut-être deux champs . . . je ne me prononce pas à ce stade-ci. On ne fait que commencer à interroger des témoins et c'est prématuré de prendre des décisions. On dit que dans le pouvoir de dépenser, qu'il y a peut-être quelques difficultés. Eh bien, analysons-les!

Vous en soulevez une deuxième: c'est l'intention de l'intervenant. Vous me dites qu'il peut être dans son champ mais pour intervenir, que c'est là que c'est moins clair. Ecoutez, est-ce qu'il est dans son champ oui ou non?

**M. Yergeau:** Écoutez, cela va me prendre deux minutes mais je vais essayer de répondre à la question. Mes collègues peuvent aussi vouloir y répondre mais je vais donner une première idée.

Ce que nous disons, c'est que c'est à chacun des niveaux gouvernements d'exercer ses compétences et de regarder les aspects environnementaux de la décision qu'il doit prendre.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est exact.

**M. Yergeau:** On s'entend parfaitement là-dessus. Nous divergeons donc complètement avec la position qu'avait adoptée par exemple, l'Alberta devant la Cour suprême dans l'affaire Oldman River où l'Alberta disait: lorsqu'il s'agit d'un projet principalement provincial, c'est à la province à exercer toutes les compétences, y compris celles qui relèvent normalement d'Ottawa.

Ce n'est pas ce que nous disons. La Cour suprême a mit cela de côté en termes très clairs.

[*Traduction*]

To date, the problem has not been very difficult. But where it is becoming complicated, of course, is where both can intervene from different bases.

The province says: I have power over hydro-electricity.

The federal government says: I have power over navigable waters.

Or: I have power over Indian lands; I have power under the Criminal Code, etc.

It is easy to imagine.

But here the problem does not seem to me to be too complicated, yet. Two areas appear to me to be more difficult. The spending power is the first one. Obviously, there is no problem when the federal government spends in its own field. If the federal government spends in the provincial jurisdiction, it can do so, except that it cannot regulate in that area. The rest is all a matter of constitutional reform.

There is another problem, which you have just raised. You said: Yes, but, by turning in on one of its powers, the federal government can block a project, etc.

That is precisely the entire issue. If each of the two governments has the power to intervene, it can do it well or can do it poorly. That is political. There is no way around it. Unless you can prove to me that there are clauses in this bill which violate the Canadian Constitution, well, then, we will obviously have to amend the bill.

We need to find solid legal ground. We may have two fields . . . I will not venture a view at this stage. We are only beginning to question witnesses, and it is premature to take decisions. We are saying there may be some difficulties involved with the spending power. Well let us analyze them!

You raise a second point: the intention of the intervener. You tell me the government may be within its own jurisdiction, but the matter becomes less clear when it intervenes. Look, is it within its jurisdiction, yes or no?

**Mr. Yergeau:** It is going to take me two minutes, but I am going to try to answer the question. My colleagues may also want to answer it, but I am going to offer an initial idea.

What we are saying is that it is up to each level of government to exercise its authority and to look at the environmental aspects of the decision it has to take.

**Senator Beaudoin:** That is correct.

**Mr. Yergeau:** We agree entirely on that point. We part company entirely with Alberta, for example, in the position it defended before the Supreme Court in *Oldman River*, where it said that in the case of a mainly provincial project, it is up to the province to exercise all powers, including those normally belonging to Ottawa.

That is not what we are saying. The Supreme Court set that position aside in very clear terms.

[*Text*]

Ce que nous disons, c'est que chacun doit exercer ses compétences et regarder le volet environnemental de la décision qu'il prend.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est exact.

**M. Yergeau:** Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec la position de M. Charest.

Finalement, c'est au niveau du libellé. Nous sommes devant vous au niveau du libellé du texte parce que tel qu'il est rédigé, il fait remonter le fédéral en amont de sa compétence. C'est là le problème.

Le problème apparaît dans les articles que j'ai portés à votre attention et tout particulièrement à l'article 20(1)*b)* Il est possible de décider pour Ottawa d'exercer sa compétence et d'évaluer les effets environnementaux. Mais nous ne croyons pas qu'il soit bon de permettre à Ottawa de se baser sur ce qu'il considère être la justification du projet pour décider d'autoriser ou non le projet. Voilà toute la difficulté!

Lorsque la loi, par exemple, vous parle, en termes sans doute très justes à l'article 16 qu'il faut pour le fédéral tenir compte des alternatives, là, encore ... par exemple, vous avez donné l'exemple de l'hydro-électricité, revenons-y!

Le Québec décide de développer son hydro-électricité. Le gouvernement du Canada considère que l'on ne devrait pas développer l'hydro-électricité. Le Québec a besoin pour pouvoir réaliser ses développements hydro-électriques d'un quelconque permis, par ailleurs marginal, d'Ottawa. Ottawa, en vertu de la loi (telle qu'elle est rédigée) n'a pas à étudier uniquement la question de savoir est-ce que oui ou non le projet va contrevenir à la navigation des cours d'eau.

Il est justifié en vertu de ce projet de loi de se dire qu'il n'existe pas de conséquences environnementales du projet sur les eaux navigables. Mais il peut dire: je considère que le projet est injustifié pour toutes sortes d'autres raisons, y compris des raisons politiques. À ce moment-là, je refuse cette autorisation parce que je considère que les tous petits impacts que cela pourrait avoir sont injustifiés dans les circonstances. C'est ce qui est écrit noir sur blanc dans le projet de loi C-13. C'est cela notre inquiétude.

Le but de notre démarche, ce n'est absolument pas de dire à Ottawa: ôtez-vous dans la voie de ce qui sont des projets (que je qualifierais très sommairement de façon bête et méchante) provinciaux.

C'est de dire: écoutez, exercez votre compétence, c'est-à-dire regardez les effets environnementaux de la création d'un barrage sur une rivière navigable mais ne refusez pas l'autorisation s'il n'y a pas d'impact négatif sur les eaux navigables sur la base de la justification.

Est-ce que vous me comprenez?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**M. Yergeau:** Est-ce que vous me saisissez?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui.

**M. Yergeau:** Et on s'attache là à la formulation de la loi.

Ce dont nous sommes convaincus, c'est qu'à toutes fins pratiques c'est qu'en se servant d'une question qui peut être tout à

[*Traduction*]

What we are saying is that each level must exercise its powers and look at the environmental aspect of the decision it is making.

**Senator Beaudoin:** Exactly.

**Mr. Yergeau:** On the whole, we agree with Mr. Charest's position.

Lastly, there is a problem concerning wording. We are appearing here to discuss the wording of the bill because, as it is drafted, it gives the federal government more than its own authority. That is the problem.

The problem appears in the clauses which I brought to your attention, particularly clause 21(1)(*b*). Ottawa can decide to exercise its authority and to assess environmental effects. But we do not believe it is a good idea to enable Ottawa to base its actions on what it considers to be the justification of the project in deciding to authorize the project or not. That is the entire problem!

Where the bill states, for example, in no doubt very fair terms, in clause 16, that the government must take into account alternatives to the project. There again, you gave the example of hydro-electricity. Let us return to it.

Quebec decides to develop its hydro-electricity. The Government of Canada considers that hydro-electricity should not be developed. In order to carry out its hydro-electrical development, Quebec needs some sort of licence, a minor matter controlled by Ottawa. Under the act as it is drafted, Ottawa does not have to study only the question whether the project will violate the *Navigable Waters Protection Act*.

It is justified under this bill in saying that the project will have no environmental consequences on navigable waters. But it could say, «I consider that the project is unjustified for all kinds of other reasons, including political reasons.» It would then refuse the authorization because it considers that all the small impacts that the project could have are unjustified in the circumstances. This is what appears in black and white in Bill C-13. This is our concern.

The purpose of our appearance here is absolutely not to say to Ottawa, «Get out of the way of projects (that I could very summarily and in a silly and nasty way call provincial projects).

We're here to say, «Look, exercise your authority: look at the environmental effects of the construction of a dam on a navigable river, but do not deny the authorization if there is no negative impact on navigable waters on the basis of the justification.»

Do you understand me?

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Mr. Yergeau:** Do you understand what I am saying?

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Mr. Yergeau:** And we are focusing on the wording of the act.

We are convinced that, to all intents and purposes, by focusing on a question that can be entirely tangential, the federal

[*Text*]

fait périphérique, le fédéral puisse faire basculer l'ensemble du projet dans son camp. Tout est là. Le terrain est suffisamment miné pour que cela se produise.

Nous considérons que vous avez la capacité de dire: nettoyons les concepts, faisons en sorte que ce rôle et que toute l'étendue de ce spectre appartiennent à Ottawa dans ses propres projets et dans les autres, attendons de voir l'expérience.

**The Chairman:** I would like to interrupt here. Do you have further questions, Senator Beaudoin? If you do, that is fine. We have about 15 minutes. I have Senator Kenny as the next person on my list. However, with his permission, Senator Cogger has a short supplementary question.

**Le sénateur Cogger:** M. Yergeau, où est-ce qu'on parle des justifications?

**M. Yergeau:** Bien regardez c'est à l'article 20(1)*b)*.

**Le sénateur Cogger:**

*b*) si compte tenu de l'application . . .

Etc.

**M. Yergeau:** Ecoutez, l'article 20.(1), on s'entend bien, on a le même texte, je l'espère, là!

**Le sénateur Cogger:** Je l'espère!

**M. Yergeau:** L'article 20 commence par les mots:

L'autorité responsable prend l'une des mesures suivantes

**Le sénateur Cogger:**

*b)* si, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation qu'elle estime indiquer,

Est-ce que c'est cela?

**M. Yergeau:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Cogger:** Où est la justification?

**M. Yergeau:** C'est à la quatrième ligne, en haut de la page, sénateur.

. . . qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances,

**Le sénateur Cogger:** Oui.

**M. Yergeau:** Voilà!

**Le sénateur Cogger:** Je continue la citation:

. . . la réalisation du projet est susceptible d'entraîner . . .

Bien, ce n'est pas la justification du projet?

**M. Yergeau:** Bien non, c'est la réalisation . . .

**Le sénateur Cogger:** On veut justifier des effets environnementaux négatifs. Ce n'est pas le projet?

**M. Yergeau:** Ecoutez:

. . . la réalisation du projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances, . . .

**Le sénateur Cogger:** C'est exact. Mais, ce n'est pas se donner le droit et de dire: attendez une minute, êtes-vous justifiés

[*Traduction*]

government can flip the whole project into its jurisdiction. That is the whole issue. The ground is small enough for that to occur.

We believe you have the power to say, «Let's clean up the concepts; let's make sure that this role and the entire range of this spectrum belongs to Ottawa in its own projects, and, in others, let's draw on experience.»

**Le président:** Je voudrais vous interrompre ici. Avez-vous d'autres questions, sénateur Beaudoin? Si c'est le cas, très bien. Nos avons encore environ quinze minutes. Le sénateur Kenny est la prochaine personne sur ma liste. Cependant, avec sa permission, je vais laisser le sénateur Cogger poser une courte question supplémentaire.

**Senator Cogger:** Mr. Yergeau, where is mention made of justifications?

**Mr. Yergeau:** Look at clause 20(1)(*b*).

**Senator Cogger:**

(*b*) where, taking into account the implementation . . .

etc.

**Mr. Yergeau:** Look, clause 20(1): we agree on this; we have the same text, I hope!

**Senator Cogger:** I hope so!

**Mr. Yergeau:** Clause 20 begins with the words:

The responsible authority shall take one of the following courses of action . . .

**Senator Cogger:**

(*b*) where, taking into account the implementation of any mitigation measures that the responsible authority considers appropriate . . .

Is that it?

**Mr. Yergeau:** Yes, that is it.

**Senator Cogger:** Where is the justification?

**Mr. Yergeau:** It is in the eighth line at the top of the page, senator:

. . . that cannot be justified in the circumstances . . .

**Senator Cogger:** Yes.

**Mr. Yergeau:** That is it!

**Senator Cogger:** I'll go on with the quote.

. . . the project is likely to cause significant adverse environmental effects . . .

Well, that is not the justification of the project?

**Mr. Yergeau:** Well, no, that concerns implementation . . .

**Senator Cogger:** One wants to justify the negative environmental effects. Not of the project?

**Mr. Yergeau:** Listen:

. . . the project is likely to cause significant adverse environmental effects that cannot be justified in the circumstances . . .

**Senator Cogger:** That is it. But that is not reserving the right and saying: wait a minute; are you justified in developing

[*Text*]

de faire de l'hydro-électricité? Ce n'est pas ce que l'on dit, du moins comme je le lis.

Je ne veux pas prendre trop le temps du sénateur Kenny mais il m'apparaît que vous vous lancez dans une interprétation abusive!

**M. Yergeau:** Je ne crois pas.

**Le sénateur Cogger:** Je m'excuse du terme "abusif". J'allais dire "trop libéral" mais ce n'est peut-être pas le mot à dire non plus! Je veux dire que c'est une interprétation trop vaste des termes utilisés par la loi. On parle de raison d'être. En anglais on dit "the purpose". On ne parle pas de justification.

**M. Yergeau:** Sénateur, vous permettrez, avec beaucoup de respect . . .

**Le sénateur Cogger:** Excusez, pour reprendre une phrase que vous avez dit tout à l'heure, je pense qu'il faut prendre pour acquis qu'il y a des impacts environnementaux négatifs et que ce n'est jamais justifié, en principe. Je veux dire que dans un monde idéal, on en aurait jamais.

**M. Yergeau:** Bien, pourquoi est-ce que l'on a écrit cela?

**Le sénateur Cogger:** Après, il faut balancer.

**M. Yergeau:** Permettez moi de répondre deux choses.

Premièrement, l'expérience des trois dernières années nous apprend que lorsque le pire est pour se produire, il se produit. Qui aurait cru, il y a encore deux ans, que les tribunaux en viendraient à dire qu'un décret d'une facture un peu douteuse qui est le décret de 1984 sur l'évaluation des impacts, deviendrait une loi fédérale. Il n'y a personne qui aurait pu le vous dire. Pourtant, c'est ce qui s'est produit.

La deuxième chose: je lis les articles les uns par rapport aux autres. Peut-être que vous auriez intérêt à lire l'annexe de notre mémoire parce qu'il faut rattacher les effets négatifs qui ne sont pas justifiés dans les circonstances avec l'article 16(1)*e)* qui dit bien que l'on parle de la nécessité du projet. Les études, le travail des commissions et les médiations doivent se pencher sur la nécessité du projet et ses solutions de rechange.

Je m'excuse mais il faut mettre les mots les uns avec les autres. Je ne pense pas faire une lecture alarmante. Je fais une des lectures que l'on peut faire de la loi et je m'oppose à ce que l'on puisse faire cette lecture.

Si vous me dites que c'est la plus sombre, c'est peut-être la lecture la plus sombre. Mais l'expérience nous apprend que dans le domaine de la noirceur, lorsque on l'appelle, elle nous tombe dessus. Effectivement, quand on parle de la nécessité du projet à l'article 16(1)*e)* et que l'on la rattache à l'article 20 et à l'article 37, nous sommes intimement convaincus (l'expérience nous le démontrera si l'on ne fait rien) que il va y avoir toujours quelqu'un pour forcer le fédéral par voie de *mandamus* à remonter en amont jusque à acquérir le pouvoir de décider sur le tout.

Nous en sommes absolument certains.

**The Chairman:** I will call that the supplementary exchange. I will put down your name, Senator Cogger, to follow Senator Kenny.

[*Traduction*]

hydro-electricity? That is not what is being said, at least as I read it.

I do not want to take too much time from Senator Kenny, but it seems to me you are misinterpreting!

**Mr. Yergeau:** I don't think so.

**Senator Cogger:** Pardon the term «misinterpretation». I was going to say «too liberal interpretation», but that is perhaps not the word either! I mean that it is too broad an interpretation of the terms used in the bill. The bill talks about purpose. In French, it reads «raison d'être». No mention is made of justification.

**Mr. Yergeau:** Senator, if I may, with all due respect—

**Senator Cogger:** Excuse me, to use a sentence which you said a moment ago, I believe you have to take it for granted that there are negative environmental impacts and that they are never justified in principle. I mean that there would never be any in an ideal world.

**Mr. Yergeau:** Well, why did we write that?

**Senator Cogger:** You have to balance it off afterward.

**Mr. Yergeau:** Allow me to respond to two things.

First, the experience of the past three years teaches us that the worst that can happen will happen. Who would have believed two years ago that the courts would say that a somewhat dubiously constructed order, which is the 1984 order on impact assessment, would become a federal statute? No one could have told you that. And yet, that is what has happened.

Second, I read the clauses in relation to one another. Perhaps you should read the appendix to our brief because you have to tie in the negative effects which are not justified in the circumstances with clause 16(1)(*e*), which clearly mentions the need of a project. The studies, panel reviews and mediations must focus on the need for the project and alternatives to that project.

I apologize, but you have to read the words one after the other. I do not think my reading is alarmist. I am taking one of the readings that can be made of the bill and I object to that reading.

If you tell me that it is the gloomiest one, it may perhaps be. But experience shows if there is gloom anywhere in the offing, it will land on your head. When mention is made of the need of the project in clause 16(1)(*e*) and that is tied into clause 20 and clause 37, we are very much convinced—experience will show us if we do not do anything—that there is always going to be someone to force the federal government by *mandamus* to exceed its bounds and acquire the power to decide in all matters.

We are absolutely certain of that.

**Le président:** J'appellerai cela l'échange supplémentaire. Je note votre nom, sénateur Cogger, après celui du sénateur Kenny.

[*Text*]

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman. These approvals are a costly exercise for you folks. Is that a fair statement?

**Ms. Burnham:** Yes.

**Mr. Read:** Yes.

**Senator Kenny:** There are people here from Ontario Hydro, Manitoba Hydro, Nova Scotia Power and Hydro-Québec. How much, Mr. Read, would you say that the members of your association spend in a year obtaining approvals?

**Mr. Read:** Perhaps I could refer that to Ontario Hydro who has a fair bill in that regard.

**Ms. Burnham:** We submitted that information to the committee of the House of Commons. I do not have the numbers with me. It is certainly in the millions.

**Senator Kenny:** Can you ball park it? Are we talking tens of millions a year?

**Senator Lefebvre:** And dozens of people?

**Ms. Burnham:** Absolutely, yes, and many dozens of people, because it is across all the utilities.

**Senator Kenny:** I ask that because one area in this exercise that is unclear to me, and I have the feeling that the federal government does not really have its act together, has to do with intervenor funding. I hear suggestions that perhaps out of the Green Plan there might be $8.5 million over six years available for intervenors.

What do you folks think of that? Is that enough money? Is it too much money? Should intervenors be funded? Is it a good idea that the federal government is thinking about setting aside that much?

**Mr. Read:** All across the country there is a concern over the costs. Of course, these costs get passed on in electricity rates. It is the user who pays, eventually. It is important to hear intervenors. It is important to hear the public. Throughout the processes, besides the formal one that the utilities undertake, they do interface with the public and with the communities.

One of the problems with intervenor funding is to decide which is a creditable body to fund and for how much. It is a difficult decision to make. Regulatory bodies grapple with it as do governments. It is important that some of it be done. It is a question of whether it should be a part of the hearing process and funded out of the hearing process, or whether it should be a part of a government's jurisdiction to assign certain funding to it.

**Senator Kenny:** Would you agree that the burden in terms of costs of the hearing process should fall on the project initiator?

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** Je vous remercie, monsieur le président. Ces approbations sont un exercice coûteux pour vous. Est-ce juste?

**Mme Burnham:** Oui.

**M. Read:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Il y a des gens ici qui représentent Ontario Hydro, Manitoba Hydro, Nova Scotia Power et Hydro-Québec. Monsieur Read, combien, selon vous, les membres de votre association dépensent-ils annuellement pour obtenir ces approbations?

**M. Read:** Peut-être puis-je en référer à Ontario Hydro qui acquitte une facture assez élevée à ce chapitre.

**Mme Burnham:** Nous avons présenté ces renseignements au comité de la Chambre des communes. Je n'ai pas les chiffres ici. Cela représente certainement des millions de dollars.

**Le sénateur Kenny:** Pouvez-vous nous donner un chiffre approximatif? Parlons-nous de dizaines de millions de dollars annuellement?

**Le sénateur Lefebvre:** Et de douzaines de personnes?

**Mme Burnham:** Absolument, et, plusieurs douzaines de personnes parce que cela touche toutes les sociétés de services publics.

**Le sénateur Kenny:** Je vous demande cela parce que l'un des aspects de cette initiative qui ne m'apparaît pas clair, et j'ai le sentiment que le gouvernement fédéral n'a pas vraiment fait tout ce qu'il avait à faire, est celui de l'aide financière aux intervenants. J'entends dire que le Plan vert prévoirait peut-être une somme de 8,5 millions de dollars qui serait mise à la disposition des intervenants sur une période de six ans.

Que pensez-vous de cela? Est-ce une somme suffisante? Est-ce trop? Les intervenants devraient-ils recevoir une aide financière? Est-ce une bonne idée que le gouvernement fédéral songe à mettre de côté une telle somme?

**M. Read:** Partout au pays, on est préoccupé par la question des coûts. Bien entendu, ces coûts sont transférés par le biais des tarifs d'électricité. C'est l'utilisateur qui paye au bout du compte. Il est important d'entendre les intervenants. Il est important d'entendre le public. Tout au long des processus formels que les sociétés de services publics entreprennent, elles sont en contact avec le public et avec les collectivités.

Un des problèmes que soulève l'aide financière versée aux intervenants est de décider quels sont ceux qui constituent des organismes crédibles en vue de recevoir une aide financière et quelle somme leur verser. C'est là une décision difficile à prendre. Les organismes de réglementation sont aux prises avec ce problème autant que les gouvernements. Il est important que certains soient entendus. La question est de savoir si cela devrait être intégré au mécanisme des audiences et financé par le truchement de ce mécanisme oui si cela devrait relever d'une autorité gouvernementale qui accorderait une certaine aide financière à cet égard.

**Le sénateur Kenny:** Pensez-vous que le fardeau des coûts de la procédure d'audience devrait incomber aux auteurs du projet?

[*Text*]

**Mr. Read:** Do you mean for hearings?

**Senator Kenny:** If you want to have a project, should you pay the costs of the hearing? Is that an appropriate principle?

**Mr. Read:** Normally that happens in some areas. I do not know to what extent it will be here in the environmental area because we have not been through it.

**Senator Kenny:** Do you feel that in terms of intervenor funding that perhaps the project initiator should be required to set aside, for example, 10 per cent of the amount it will spend on the hearing for third party intervenors?

**Ms. Burnham:** This is really not a subject that the association has discussed and come to an opinion on. In the case of Ontario Hydro, we feel that intervenors make a more intelligent intervention if they have access to funding because then they have access to experts in the field who, presumably, can save some time in terms of understanding the issues and who have some sense of expertise ahead of time. As an association, we have not discussed your specific question in terms of exactly how much should be set aside for intervenors.

I like the concept proposed in the bill of mediation which tries to identify issues ahead of time and resolve them before you get to a hearing so the amount of effort that you have to spend in the hearing is minimized. In that sense, any effort made in that direction is laudable. The Ontario government is trying to move in that direction.

In terms of the question you asked earlier, senator, about costs, we would be pleased to submit those estimates to you, since that is all they are. We did collect them for the previous hearing and we would be very happy to make them available.

**Senator Kenny:** I appreciate that. There is an impression that many of these projects are put forward by large, powerful, well-financed organizations and that while we may have in this piece of legislation a vehicle to air the issues and to examine the facts, I expect other witnesses will come forward over the course of these hearings and say, "Yes, the process is great, but we can't play in the same league as these folks. We can't hire expensive lawyers. We can't come up with the same sort of expertise that this panel represents. How do we get a seat at the table and play ball?"

I wonder if you folks have suggestions that will address that concern.

**Mr. Read:** Some precedents have been set in some provinces already by the provincial regulatory authorities. In consultation with their governments, they have in some cases assigned funding for intervenors.

**Senator Kenny:** In terms of what the federal government should be doing, I understand the dynamics of an association

[*Traduction*]

**M. Read:** Voulez-vous dire pour les audiences elles-mêmes?

**Le sénateur Kenny:** Si vous voulez faire approuver un projet, devriez-vous défrayer les coûts des audiences? Est-ce là un bon principe?

**M. Read:** C'est habituellement ce qui se produit dans certains domaines. Je ne sais pas dans quelle mesure cela se fera dans le domaine de l'environnement parce que nous ne l'avons pas encore mis en application.

**Le sénateur Kenny:** En ce qui a trait a l'aide financière versées aux intervenants, pensez-vous que l'auteur du projet devrait être tenu de mettre de côté, disons 10 p. 100 du montant qu'il consacrera aux audiences pour le réserver aux interventions de tierces parties?

**Mme Burnham:** Ce n'est pas un sujet que l'Association a vraiment discuté et sur lequel elle s'est fait une opinion. Dans le cas de l'Ontario Hydro, nous sommes d'avis que les intervenants sont en mesure de faire une intervention plus réfléchie s'ils reçoivent de l'aide financière parce qu'ils peuvent consulter des spécialistes dans le domaine qui, on peut le supposer, permettent de sauver du temps pour ce qui est de comprendre les questions en jeu et qui disposent déjà de certaines connaissances spécialisées au point de départ. En tant qu'association, nous n'avons pas discuté de votre question pour ce qui est d'établir quelle somme exactement devrait être réservée aux intervenants.

J'aime la notion de médiation proposée dans le projet de loi qui vise à tenter de définir et de résoudre les questions en jeu avant d'en venir aux audiences et ainsi minimiser la quantité d'efforts que vous devez consacrer aux audiences. Dans cette perspective, tout effort fait en ce sens est louable. Le gouvernement de l'Ontario tente d'aller dans cette direction.

Pour ce qui est de la question que vous avez posée antérieurement au sujet des coûts, sénateur, nous serions heureux de vous soumettre ces estimations, qui ne sont d'ailleurs que cela, des estimations. Nous les avons recueillies pour l'audience précédente et nous serions très heureux de vous les fournir.

**Le sénateur Kenny:** Je vous en remercie. On a l'impression que bon nombre de ces projets sont mis de l'avant par de grandes organisations, puissantes et bien financées, et que, même si cette mesure législative nous fournit un cadre pour débattre des questions qui se posent et examiner les faits, d'autres témoins se présenteront probablement au cours de ces audiences et diront «Oui, le processus est remarquable, mais nous ne pouvons nous permettre d'embaucher des avocats coûteux. Nous ne pouvons faire témoigner le même genre de spécialistes que ceux représentés par ce groupe. Comment pouvons-nous obtenir un siège à la table et participer aux délibérations?

Je me demande si vous avez des suggestions à faire qui permettraient d'atténuer cette préoccupation.

**M. Read:** Certains précédents ont déjà été établis dans quelques provinces par les organismes provinciaux de réglementation. En consultation avec leurs gouvernements respectifs, ils ont accordé une aide financière aux intervenants dans certains cas.

**Le sénateur Kenny:** Dans la perspective de ce que le gouvernement fédéral devrait faire, je suis connaît la façon dont fonc-

[*Text*]

and why you may have some difficulties speaking collectively on it. I welcome individuals speaking for their own organizations, if they want to. Do you have advice for how this should be dealt with under Bill C-13? What should the federal government be doing in terms of ensuring that other parties get a seat at the table? What would you recommend to us?

**Mr. Read:** As Carol Burnham has said, we have not addressed that specific aspect of it. We are more or less on the receiving end. FEARO, or any regulatory body, should give some weight to what it wants to do in that area and should make representations to respective governments, if they are the body that is conducting the hearings.

**Ms. Burnham:** As my personal opinion, I suggest that for those federal projects — those projects that fall under clauses (a), (b), and (c) which are clearly in the federal purview — the federal government, where it is the proponent, should provide intervenor funding.

If (d) is resolved in the way we suggest, then it is not in issue here but in the provinces. That depends on the region of the country that you are in.

**Senator Kenny:** Is the suggestion that 10 per cent of what the proponent will spend reasonable? Is that outrageously low or high?

**Mr. Read:** I suggest that maybe somebody could study it along with the provincial regulatory authorities who have some experience in this area, if the federal government feels it does not have experience.

**Senator Kenny:** I was not sure, Mr. Yergeau, whether the point you were making relative to cumulative effects was a legal question or an engineering question. Are you suggesting that engineers cannot develop an understanding of what the cumulative effects are likely to be? Or, were you suggesting that it just did not have sufficient precision in terms of law?

**Monsieur Yergeau:** Ce n'est pas une question qui intéresse les ingénieurs, c'est une question qui intéresse les spécialistes de l'évaluation des impacts. Mais actuellement, il n'existe aucune méthodologie connue qui permet d'étudier les impacts cumulatifs de projets par rapport à des projets. Pour réussir à faire cela, ça prend un cadre méthodologique. Il n'existe pas de cadre méthodologique actuellement.

Le seul cadre méthodologique qui soit actuellement en élaboration, c'est une cadre méthodologique que Hydro Québec est à essayer de développer et qui fait l'objet de l'attention d'un certain nombre de compagnies d'électricité. Comprenez-moi bien, il existe un cadre méthodologique pour étudier les projets par rapport à des ouvrages, mais il n'existe pas vraiment de cadre méthodologique qui permet d'étudier des projets par rapport à d'autres projets.

Do you understand me?

**Senator Kenny:** I think so.

[*Traduction*]

tionne une association et les raisons pour lesquelles il peut être difficile de vous prononcer collectivement à ce sujet. Je vous invite donc à vous prononcer individuellement pour votre propre organisation, si vous le voulez. Avez-vous des conseils à donner au sujet de la façon dont cette question devrait être traitée dans le projet de loi C-13? Qu'est-ce que le gouvernement fédéral devrait faire pour s'assurer que les autres parties puissent être invitées à la table? Que pourriez-vous nous recommander à cet égard?

**M. Read:** Comme l'a dit Carole Burnham, nous n'avons pas débattu de cette question particulière. Nous subissons plus ou moins les décisions prises en la matière. Le BFEEE ou tout autre organisme de réglementation devrait réfléchir un peu à la façon dont il entend procéder dans ce domaine et faire des représentations auprès du gouvernement dont il relève, si c'est l'organisme qui tiendra les audiences.

**Mme Burnham:** Mon opinion personnelle est que, pour les projets fédéraux les projets visés par les articles (a) (b) et (c) qui relèvent clairement de la compétence fédérale le gouvernement fédéral, lorsqu'il en est le promoteur, devrait fournir de l'aide financière aux intervenants.

Si (d) est modifié de la façon dont nous le suggérons, alors la question ne se pose pas à ce niveau mais au niveau des provinces. Cela dépend de la région du pays où vous vous trouvez.

**Le sénateur Kenny:** Est-ce que la suggestion visant à réserver 8 p. 100 de ce que le promoteur dépensera paraît raisonnable? Est-ce beaucoup trop faible ou trop élevé?

**M. Read:** Je suggère que quelqu'un étudie peut-être la question de concert avec les organismes de réglementation provinciaux qui ont acquis une certaine expérience dans ce domaine, si le gouvernement fédéral estime qu'il n'a pas suffisamment d'expérience.

**Le sénateur Kenny:** Je n'étais pas sûr, M. Yergeau, si le point que vous avez fait valoir au sujet des effets cumulatifs était une question d'ordre juridique ou technologique. Voulez-vous dire que les ingénieurs ne peuvent en venir à une estimation de ce que pourraient être les effets cumulatifs? Ou voulez-vous dire que cette expression n'était tout simplement pas assez précise du point de vue juridique?

**Mr. Yergeau:** This isn't a question that interests engineers, it's a question that interests impact evaluation specialists. But currently there is no known methodology for studying the cumulative impacts of projects in relation to other projects. You need a methodology, a framework, before you can do that kind of thing, and we don't have such a framework.

The only methodology currently in the process of formulation is one that Hydro Québec is trying to develop, and it's the focus of attention of several electrical utilities. I want to make myself very clear about this—there is a methodology for studying projects in relation to physical works. But there is really no methodology for studying projects in relation to other projects.

Me comprenez-vous?

**Le sénateur Kenny:** Je pense que oui.

[*Text*]

**Ms. Burnham:** What we are saying is that the methodology has not been developed yet. So if you put it into law before there is some definition, it will be subject to very many different interpretations and will not lead to a process that is fair, clear, timely or single. We are suggesting that we get some experience first in terms of what the cumulative effects mean, perhaps trying it out as a pilot study in one of the projects where the federal government is a proponent, and get some experience for what its geographic scope would be. It is an open-ended process that would be very difficult to close off. It puts you out there in everybody's interpretation.

**Senator Kenny:** So if I understand you correctly, you are saying that since utility companies do not understand the cumulative effects of the projects you are putting into place, you suggest that you do no more projects until you understand that?

**Ms. Burnham:** No. We are saying that since the collective scientific community has not yet agreed on what the cumulative effects are, what is or is not included, and how you measure what is or is not significant, it is not appropriate to put it into law because you will end up with a law that does not come up with a clear or timely decision. We certainly are very much supportive of coming up with some definition and understanding of cumulative effects and are cooperating with the FEARO research arm in trying to come to terms with that at this point in time.

**Le sénateur Lefebvre:** Maître Yergeau, dans votre document intitulé "Un avis juridique" et vous allez comprendre par ma question que je ne suis pas avocat, alors je vais vous adresser une question qui est peut-être simpliste.

**Monsieur Yergeau:** Rassurez-vous parce que ce n'est pas vraiment un avis juridique, ça s'intitule comme cela, mais c'est beaucoup plus une opinion.

**Le sénateur Lefebvre:** A la page 9 à la conclusion de votre avis juridique, au deuxième paragraphe vous dites:

> En bref, il faudrait donc revoir le Projet de loi C-13 dans sa structure même. D'une part, conserver aux projets où le Fédéral agit à titre de promoteur, de bailleur de fonds ou de cessionnaire du territoire domanial les prérogatives et le cadre que C-13 définit déjà.

En tout les cas, si je comprends bien, vous enlevez le droit du fédéral de s'impliquer dans un projet. Vous énumérez trois conditions. Mais, qu'arrive-t-il pour la protection de l'ensemble des Canadiens? Est-ce qu'il y a un projet qui peut affecter deux provinces ou deux provinces et, on va dire, les États-Unis, nos voisins, ne pensez-vous pas que dans ces cas-là le fédéral n'a, non seulement le droit, mais le devoir de s'impliquer?

Je considère que le fédéral a le devoir et le droit de s'impliquer. Je comprends mal que vous dîtes que c'est seulement dans les cas que vous avez énumérés ici. Pour moi cela est très difficile à accepter.

**Monsieur Yergeau:** Sénateur Lefebvre, nous disons dans de ce texte-là, un peu avant, que nous n'étudions pas l'article 46

[*Traduction*]

**Mme Burnham:** Ce que nous disons est que la méthodologie n'a pas encore été mise au point. Par conséquent, si vous l'inscrivez dans la loi avant qu'une définition n'ait été arrêtée, elle engendrera de nombreuses interprétations différentes et n'assurera pas un processus juste, clair, expéditif ou unique. Nous suggérons d'acquérir d'abord une certaine expérience en ce qui a trait à la définition des effets cumulatifs, peut-être en expérimentant dans le cadre d'une étude pilote visant un projet dont le gouvernement fédéral est le promoteur, et acquérir ainsi une certaine expérience quant à la portée géographique d'un tel concept. Il s'agit d'un processus ouvert qu'il sera très difficile de refermer. Il nous expose à l'interprétation de tous et chacun.

**Le sénateur Kenny:** Donc, si je vous comprends correctement, vous dites qu'étant donné que les sociétés de services publics ne connaissent pas les effets cumulatifs des projets qu'elles entreprennent, on ne devrait plus réaliser de projets jusqu'à ce que l'on ait pu acquérir ces connaissances?

**Mme Burnham:** Non. Nous disons qu'étant donné que la collectivité scientifique, dans son ensemble, ne s'entend pas encore sur la nature de ces effets cumulatifs, sur ce qui est ou n'est pas compris, et comment on doit mesurer ce qui est ou non significatif, il n'est pas approprié d'inscrire cela dans la loi parce qu'on se retrouvera avec un texte de loi qui ne permettra pas d'en arriver à une décision claire ou expéditive. Certes, nous sommes tout à fait favorable à ce que l'on en arrive à une définition et à une compréhension des effets cumulatifs et nous collaborons avec les responsables de la recherche du BFEEE afin de résoudre cette question dès maintenant.

**Senator Lefebvre:** Mr. Yergeau, in your paper entitled, «Un avis juridique *a legal opinion*,»—and you will see from my question that I am not a lawyer, because I am going to ask you a question which may perhaps be simplistic.

**Mr. Yergeau:** Please feel free because it is not really a legal opinion. That is its title, but it is much more simply an opinion.

**Senator Lefebvre:** On page 9, in the conclusion of your legal opinion, you say in paragraph 2:

> In short, the very structure of Bill C-13 must be reviewed. On the one hand, maintain the prerogatives and the framework which C-13 already defines for projects in which the federal government acts as a proponent, financial backer or grantor of national territory.

In any case, if you understand correctly, you would remove the federal government's right to get involved in a project. You list three conditions. But what happens to protection for all Canadians? Is there a project which can affect two provinces or two provinces and, let us say, the United States, our neighbours. Don't you think that, in these cases, the federal government has not only the right, but also the duty to get involved?

I consider that the federal government has the duty and the right to get involved. I find it hard to understand why you say it would do so only in the cases you list here. In my view, that is very difficult to accept.

**Mr. Yergeau:** Senator Lefebvre, we say a little earlier in this text that we are not studying clause 46 of C-13. What you are

[*Text*]

de C-13. Or, ce dont vous parlez-là, c'est spécifiquement l'article 46, c'est-à-dire des projets susceptibles d'avoir des conséquences interprovinciales ou internationales.

D'une part, la protection de l'environnement est nécessairement prisonnière du contexte constitutionel canadien. Donc, je ne peux pas, quant à moi, accepter qu'on invoque l'environnement pour ensuite dire: et on passe le "bulldozer" derrière.

Deuxièmement, ce n'est pas parce que c'est Ottawa qui le fait que ça va être mieux fait. Je m'excuse de dire cela, mais j'ai assez d'expérience pour avoir vu le fédéral aussi agir dans ses propres projets, dans des évaluations environnementales, pour ne pas croire que la vertu est nécessairement du côté d'Ottawa, dans le domaine des évaluations environnementales.

**Le sénateur Lefebvre:** On est d'accord sur ce point-là, surtout à l'heure actuelle.

**Monsieur Yergeau:** C'est cela. Parce que le fédéral comme promoteur se trouve jugé et partie comme les provinces peuvent se trouver jugés et partie dans leur propre projet. A ce moment-là, on ne va pas appeler les Nations-Unies à chaque fois qu'il y a une décision à prendre. Donc, il faut faire confiance aux juridictions et aux compétences.

Troisièmement, ce dont nous parlons dans notre mémoire, essentiellement, ça vise des projets locaux. L'avis juridique porte là-dessus.

Pour ce qui est de l'article 46, qui est votre aspect, là, il peut être nécessaire d'avoir des processus de concertation entre provinces ou entre pays. Mais, je ne suis pas partisan de dire que l'on va automatiquement donner à Ottawa le pouvoir de le faire alors que l'expérience nous démontre que lorsqu'il y a un problème, les provinces sont parfaitement capable de s'asseoir ensemble et d'y trouver une solution.

Je vous le répète, j'ai eu l'occasion de siéger sur des comités ou il y avait la province et le fédéral à la même table. Il n'y a pas eu de problème. Pourquoi est-ce qu'on ne regarde pas mieux les précédents. Et ce que nous avons vécu au Canada ce n'est pas l'enfer, ce n'est pas l'opposition systématique, ce n'est pas cela. Ce que je reproche, mais là je parle en mon nom personnel, à C-13 c'est d'ignorer l'expérience.

**Le sénateur Lefebvre:** On n'avait pas les lois dans ce temps-là non plus.

**The Chairman:** I am going to interrupt that long supplementary exchange.

Senator Cogger, I will give you the last word, but please be brief because we have another witness waiting.

**Senator Cogger:** I have a quick observation for the witness. One thing that strikes me is that in two instances you seem to express a great deal of concern because of all this technology, on the one hand, and because of the necessity to implement new methodology, on the other hand. I am not convinced at this point that legislation should be put off or not looked at in dealing with new stuff. Of course phrases like "sustainable development" — but "environmental assessment" is new stuff.

[*Traduction*]

talking about is specifically clause 46, that is to say projects that may have interprovincial or international consequences.

On the one hand, environmental protection is necessarily a prisoner of a Canadian constitutional context. Therefore, I cannot accept that someone can invoke the environment and then say, «And bring in the bulldozers.»

Second, it is not because Ottawa does it that it is going to be done better. I apologize for saying that, but I have had enough experience to see the federal government also acting on its own projects in environmental assessments, not to believe that Ottawa is the only virtuous party in the area of environmental assessments.

**Senator Lefebvre:** We agree on that point, particularly at present.

**Mr. Yergeau:** That is correct because, as a promoter, the federal government is both judge and defendant, just as the provinces can wind up as judge and defendant on their own projects. However, we are not going to call in the United Nations every time we have to make a decision. We therefore have to trust the various jurisdictions and authorities.

Third, what we are talking about in our brief essentially concerns local projects. The legal opinion concerns that subject.

As regards clause 46, which is your aspect, it may be necessary to engage in processes of collaboration between the provinces or between countries. But I am not in favour of saying that we are automatically going to give Ottawa the power to do this, when experience shows that, when there is a problem, the provinces are perfectly capable of sitting down and finding a solution.

I repeat: I have had the opportunity to sit on committees on which both the province and the federal government sat at the same table. There were no problems. Why don't we take a closer look at the precedents. And what we have experienced in Canada is not living hell; it is not systematic opposition; it is not that. What I criticize in C-13—but here I am speaking on my own behalf — is that it ignores experience.

**Senator Lefebvre:** We did not have the statutes at that time either.

**Le président:** Je vais interrompre ce long débat supplémentaire.

Sénateur Cogger, je vous laisse le dernier mot mais je vous prie d'être bref parce que nous avons un autre témoin qui attend.

**Le sénateur Cogger:** J'ai une brève observation à faire au témoin. Une chose qui me frappe est que, dans deux cas, vous semblez exprimer une grande préoccupation, d'une part, au sujet de toute cette technologie, et de l'autre, en raison de la nécessité d'appliquer cette nouvelle méthodologie. Je ne suis pas convaincu à ce stade qu'une mesure législative devrait être reportée ou ne pas être envisagée parce nous abordons une nouvelle question. Bien entendu, des expressions telles que le «développement durable» et «l'évaluation environnementale» sont nouvelles.

[*Text*]

Mr. Yergeau, when you joined Bureau d'Audience Publique in 1979, I doubt very much that somebody gave you a nice methodology and said, "Here is the book; you do it." It would seem to me that usage helps you to develop and put in place with the intervening and interested parties the necessities of life. Surely one would have to believe the same thing will come into play here. Would you care to comment?

**Monsieur Yergeau:** Je pense qu'il y a des différences énormes parce que lorsqu'en 1978, la loi créant le Bureau d'audience et créant le système ou le processus d'évaluation des impacts au Québec a été fait, nous avions dans la loi un cadre très précis où nous connaissions même les délais. Ce qui n'y est pas du tout le cas dans C-13 et on ne jouait pas avec des concepts très abstraits.

Il y a une définition très précise de ce qui était l'évaluation environnementale qui reposait sur la définition américaine depuis 1974. Donc, le cadre n'était pas le même, et très rapidement, il y a eu une règlementation très précise sur l'évaluation environnementale et sur le rôle du Bureau d'audience public sur l'environnement.

Donc, on n'était pas dans le flou, on n'avait pas beaucoup de marge de manoeuvre, alors que la marge de manoeuvre et la discrétion du gouvernement fédéral ici sont absolument gigantesques et j'utilise un adjectif qui me semble être le plus près de la réalité, je n'en remet pas.

Donc, je pense qu'il y a un cadre très différent entre ce qui s'est passé au Québec en 1979 . . .

**Le sénateur Cogger:** Ou une absence de cadre.

**Monsieur Yergeau:** Et, ici une absence de cadre.

**Ms. Burnham:** With respect to sustainable development, we are not saying "delete it". We are just saying please be more precise in terms of what you mean by it, and we offer a suggestion therein.

With respect to cumulative effects, we do not want to be the guinea pigs. When you referred to how much it costs and how long the hearing processes are, that is really our concern. We just do not want to be the guinea pigs. We would rather see the law passed, and in the revisions, when we all have a better understanding of how it works, then include it.

**The Chairman:** I am going to give Dr. Burnham that last word and thank the Canadian Electrical Association for your presentation and the answers to our questions. They were very provocative. You have given us a lot to think about. As well, I thank you for the materials you have left with us.

I now welcome before us the Canadian Bar Association as represented by Franklin Gertler. I will let Mr. Gertler introduce his colleagues.

**Mr. Franklin S. Gertler, Chairman of the Canadian Bar Association:** Thank you, Mr. Chairman. I will turn things over first to Holly Doerksen of the National Office of the Canadian Bar Association. She will make a couple of brief introductory

[*Traduction*]

Monsieur Yergeau, lorsque vous êtes entré au Bureau d'audience publique en 1979, je doute beaucoup que quelqu'un vous ait remis une élégante méthodologie en disant : «Voici le livre, vous n'avez qu'à l'appliquer». Il me semble que l'usage vous aide à élaborer et à mettre en place, avec les intervenants et les parties intéressées, les éléments fondamentaux. On est certes en droit de penser que la même chose pourrait arriver dans le cas présent. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**Mr. Yergeau:** I believe there are enormous differences because, when the act establishing the Public Hearings Office and creating the impact assessment system or process in Quebec was passed in 1978, we had in that act a very specific framework in which we even knew deadlines. That is not at all the case in C-13, and we were not playing with very abstract concepts.

There is a very specific definition of what was environmental assessment, which was based on the U.S. definition since 1974. And so the framework was not the same, and very specific regulations were developed very soon afterward on environmental assessment and on the role of the Office of Public Hearings on the Environment.

Consequently, we were not in a fog; we did not have a lot of room to manœuvre, whereas the federal government's room to manœuvre and discretionary power here are absolutely gigantic, and there I am using an adjective which seems to me closest to the reality. I would not withdraw it.

I believe there is a very different framework between what happened in Quebec in 1979 . . .

**Senator Cogger:** Or an absence of a framework.

**Mr. Yergeau:** And here an absence of a framework.

**Mme Burnham:** En ce qui a trait au développement durable, nous ne disons pas : «supprimez-le». Nous demandons tout simplement de préciser ce que vous voulez dire par cela et nous présentons une suggestion dans notre document.

En ce qui a trait aux effets cumulatifs, nous ne voulons pas servir de cobayes. Vous avez indiqué combien cela pouvait coûter ainsi que la durée de la procédure d'audience et c'est vraiment cela qui nous préoccupe. Nous ne voulons simplement pas être des cobayes. Nous voudrions plutôt que la loi soit adoptée et ajouter cet aspect lorsque des révisions seront apportées et que nous aurons tous acquis une meilleure compréhension de son fonctionnement.

**Le président:** Je vais donner à Mme Burnham le dernier mot et remercier l'Association canadienne de l'électricité pour sa présentation et les réponses à nos questions. Elles avaient un caractère très provocateur. Vous nous avez donné beaucoup d'éléments de réflexion. Je voudrais vous remercier pour la documentation que vous nous avez remise.

Je voudrais maintenant souhaiter la bienvenue à l'Association du Barreau canadien, représentée par M. Franklin Gertler. Je laisse à M. Gertler le soin de présenter ses collègues.

**M. Franklin S. Gertler, président de l'Association du Barreau canadien:** Merci, monsieur le président. Je voudrais passer la parole d'abord à Holly Doerksen, du Bureau national de l'Association du Barreau canadien. Elle fera quelques brèves

[*Text*]

remarks, and we will then discuss the substance of C-13 from our viewpoint.

**Ms. Holly Doerksen, National Sections Liaison Officer, Canadian Bar Association:** I am Holly Doerksen, National Sections Liaison Officer with the Canadian Bar Association. Our association is very pleased to have the opportunity to appear before your committee today. Our presenters are speaking both as expert witnesses and as representatives of the Canadian Bar Association's National Environmental Law Section. Mr. Franklin Gertler, Chairman of our National Environmental Law Section, will present first, followed by Mr. Glen Bell, a member of our Environmental Law Section who has been particularly active with regard to preparation of our Environmental Law Section's response to C-78 and C-13.

Before I turn matters over I would like to extend sincere regrets on behalf of the CBA's National Native Justice Section since unfortunately none of their executive members were able to appear before this committee on the dates available.

I would like to refer the committee to their recommendations that are included in the Joint Environmental and Native Justice Section submission dated November 1991. I believe all of the committee members have received copies of that submission on Bill C-13. In that submission the Native Justice Section identified several specific concerns regarding the impact of the proposed legislation on Aboriginal Peoples and lands. The section was most disappointed to note that their key recommendations are not reflected in Bill C-13 as passed by the House of Commons.

The Native Justice Section's overall concern would be to ensure that Bill C-13 does not complicate the treaty and land claims process as respects self-government, that the bill be consistent with the developing view of Aboriginal People's right to self-government. Our Native Justice Section would recommend that Bill C-13 be clarified to reflect the fact that aboriginal governments may in future obtain their jurisdiction partly through delegated federal authority and partly through inherent aboriginal jurisdiction.

The current bill only contemplates aboriginal jurisdiction derived from federal legislation. It is hoped that serious consideration will be given to the position of the Native Justice Section as outlined in the November 1991 submission. Members of our Native Justice Section would be pleased to respond to any specific questions in writing promptly after this appearance or to appear at a future date that is mutually convenient. With that I turn things over to Mr. Gertler.

**Mr. Gertler:** Mr. Chairman, perhaps we could have a clarification. Do we have about 15 minutes to make a presentation?

[*Traduction*]

remarques d'ouverture et nous discuterons ensuite du contenu du projet de loi C-13, de notre point de vue.

**Mme Holly Doerksen, agent de liaison des sections nationales, Association du Barreau canadien:** Je suis Holly Doerksen, agent de liaison des sections nationales de l'Association du Barreau canadien. Notre Association est très heureuse d'avoir l'occasion de comparaître devant votre comité aujourd'hui. Nos présentateurs interviennent tant à titre de témoins-experts que de représentants de la Section nationale du droit de l'environnement de l'Association du Barreau canadien. M. Franklin Gertler, président de la Section nationale du droit de l'environnement, parlera en premier; il sera suivi par M. Glen Bell, un membre de la Section du droit de l'environnement, qui a été plus particulièrement impliqué dans la préparation de la réponse de la Section du droit de l'environnement au projet de loi C-78 et au projet de loi C-13.

Avant de céder la parole à mes collègues, je voudrais vous transmettre les excuses de la Section nationale du droit des autochtones dont, malheureusement, aucun des membres de la direction n'était en mesure de comparaître devant votre comité aux dates proposées.

Je voudrais attirer l'attention du Comité sur leurs recommandations, qui figurent dans la présentation de novembre 1991 préparée conjointement par la Section du droit de l'environnement et la Section du droit des autochtones. Je crois que tous les membres du Comité ont reçu une copie de ce mémoire portant sur le projet de loi C-13. Dans ce mémoire, la Section du droit des autochtones soulève de nombreuses préoccupations au sujet de l'incidence de la législation proposée sur les populations et les terres autochtones. La Section a été fort déçue de noter que ses principales recommandations n'avaient pas été retenues dans le projet de loi C-13 qui a éventuellement été adopté par la Chambre des communes.

La préoccupation principale de la Section du droit des autochtones est de s'assurer que le projet de loi C-13 ne vienne pas compliquer le processus de règlement des revendications liées aux traités et aux terres en ce qui a trait à l'autonomie gouvernementale, et que le projet de loi soit compatible avec la nouvelle vision que l'on a du droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Notre Section du droit des autochtones recommande que le projet de loi C-13 soit précisé davantage pour tenir compte du fait que les gouvernements autochtones pourraient, dans l'avenir, tirer leur autorité en partie d'un pouvoir fédéral délégué et en partie en vertu d'un pouvoir autochtone intrinsèque.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne prévoit qu'une autorité autochtone dérivée de la loi fédérale. Nos espérons que l'on tiendra sérieusement compte de la position exprimée par la Section du droit des autochtones dans le mémoire de novembre 1991. Les membres de notre Section du droit des autochtones seraient heureux de répondre promptement à toute question qui leur serait soumise par écrit après cette déposition, ou encore de comparaître à une date ultérieure qui conviendrait à tous. Cela dit, je passe la parole à M. Gertler.

**M. Gertler:** Monsieur le président, je voudrais que vous me donniez une précision. Disposons-nous d'environ quinze minutes pour faire une présentation?

[*Text*]

**The Chairman:** We would like to conclude in about 50 minutes. It may be that that is more time than we need but I doubt it.

**Mr. Gertler:** I would be surprised. We are not paid by the word any more, but we still have a couple of things to say.

Mr. Chairman and honourable senators, the National Environmental Law Section is pleased to have this opportunity to appear before your committee and to assist in your study of this important legislation. We were able to gather in our brief time listening to your discussion with the previous witnesses that you are obviously well prepared and well briefed on this legislation. We apologize for not having given you a written brief. As I think you are aware, we did produce briefs for two different committees that considered this legislation under Bill C-13 and previously as Bill C-78 in the other house. We are all volunteers so we basically ran out of steam. But we think that you can take some benefit from the submissions we have set out there while making somewhat different remarks today.

We will speak about four issues. The first is the merits of the bill. We would like to give you a CBA perspective in terms of policy on this bill, what it does and does not achieve. We will briefly address constitutional issues and the implications of the decision of the Supreme Court in the Oldman River case. We would like to look at implementation and the problems of how it works on the ground. In that context we will be looking particularly at problems of cooperation with other jurisdictions. And finally we would like to make some modest suggestions for amendments.

The first point, the merits of the bill, will be addressed by Mr. Glen Bell. I will tackle the second two and he will come back at the end on the question of amendments. So I will turn it over to Mr. Bell.

**Mr. Glen W. Bell, Member, Environmental Law Section, Canadian Bar Association:** The Canadian Bar Association has expressed itself by means of a resolution at its annual meeting held earlier this year in Regina on the question of federal involvement in the promotion of sustainable development. I would like to read you an excerpt from the resolution which sets the policy framework against which we analyzed Bill C-13. First, the Canadian Bar Association has urged the adoption of the following measure to promote sustainable development.

> 1. that the Government of Canada take strong measures to protect the environment and promote sustainable development to the full extent of its constitutional authority, including, where appropriate, under its peace, order and good government power.

[*Traduction*]

**Le président:** Je voudrais que nous ayons terminé dans environ 50 minutes. Cela peut être plus que ce dont nous aurons besoin, mais j'en doute.

**M. Gertler:** J'en serais surpris. Nous ne sommes plus rémunérés au mot, mais nous avons encore un certain nombre de choses à dire.

Monsieur le président et honorables sénateurs, la Section nationale du droit de l'environnement est heureuse de l'occasion qui lui est offerte de comparaître devant votre comité et de contribuer à l'étude de cette importante mesure législative. Nous avons pu constater rapidement, en écoutant les échanges avec les témoins précédents, que vous êtes manifestement bien préparés et bien informés au sujet de cette loi. Nous nous excusons de ne pas vous avoir présenté un mémoire écrit. Comme vous le savez probablement, nous avons rédigé des mémoires à l'intention de deux comités différents qui ont étudié cette loi, sous la forme du projet de loi C-13 et, auparavant, du projet de loi C-78, dans l'autre chambre. Nous sommes tous volontaires et, pour tout vous dire, nous avons manqué de souffle. Mais nous croyons que ces mémoires pourront vous être utiles tout en vous présentant des remarques quelque peu différentes aujourd'hui.

Nous aborderons quatre questions. La première a trait aux mérites du projet de loi. Nus voudrions vous donner le point de vue de l'ABC sur ce projet de loi du point de vue de la politique, ce qu'il fait et qu'il ne fait pas. Nous aborderons brièvement les questions constitutionnelles et les répercussions de la décision de la Cour suprême dans la cause Oldman River. Nous voudrions examiner la question de la mise en œuvre et les problèmes que soulève l'application de la loi sur le terrain. Dans ce contexte, nous examinerons plus particulièrement les problèmes de collaboration avec les autres paliers de compétence. Et, enfin, nous voudrions faire quelques suggestions modestes visant à modifier le projet de loi.

Le premier aspect, les mérites du projet de loi, sera discuté par M. Glen Bell. Je me chargerai des deux suivantes et M. Bell interviendra de nouveau à la fin pour traiter de la question des modifications. Je passe donc la parole à M. Bell.

**M. Glen Bell, membre, Section du droit de l'environnement, Association du Barreau canadien:** L'Association du Barreau canadien s'est exprimée par voie de résolution lors de son assemblée annuelle, tenue plus tôt au cours de l'année à Regina, sur la question de la participation du gouvernement fédéral à la promotion du développement durable. Je voudrais vous lire un extrait de la résolution qui précise le cadre de politique dans lequel nous avons analysé le projet de loi C-13. Premièrement, l'Association du Barreau canadien a recommandé l'adoption de la mesure suivante en vue de promouvoir le développement durable:

> 1. que le gouvernement du Canada prenne des mesures vigoureuses afin de protéger l'environnement et de promouvoir un développement durable en se servant de toute son autorité constitutionnelle et notamment, lorsqu'il y a lieu, en vertu de son pouvoir d'exiger la paix, l'ordre et le bon gouvernement;

[*Text*]

2. that the Government of Canada demonstrate its commitment to promoting sustainable development by legislating an environmental impact assessment process which:

*a*) ensures full public participation;

*b*) covers all areas of federal responsibility, all types of new and existing initiatives (including policy planning and expenditures) as well as regulatory activities and permitting practices, and;

*c*) which provides for:

i) an independent review agency with authority to grant or deny approval of initiatives.

ii) intervenor funding and awards of costs during the course of public hearings; and

iii) mandatory environmental impact analyses regarding proposed cabinet decisions;

The principles of environmental assessment have also been analyzed in the report of the Canadian Bar Association, which is available to you if you wish it. It is somewhat lengthy but the provisions I read you from the resolution are the major thrusts that we believe should apply in the field of environmental assessment at the federal level in Canada.

I want to say that although Bill C-13 does not receive the CBA's unqualified endorsement, we believe the bill goes a long way towards meeting the objectives that the CBA thinks are important for the environmental process, and we believe that it should be accorded the opportunity to be implemented in practice, subject to further necessary amendments.

I just want to point out what the Canadian Bar Association believes to be the key strengths and weaknesses of Bill C-13. First of all the strengths. We believe that the incorporation of sustainable development as an underlying concept in the preamble is of the utmost importance. It demonstrates the federal government's commitment to sustainable development as a federal policy and towards its implementation through an environmental assessment process. Another important aspect of the bill is the comprehensive nature of the environmental impact assessment envisaged by it. The requirements for such studies are indeed comprehensive and include, where required by the minister, the consideration of the need for the project. We believe that the inclusion of this criterion, the need for the project, is a crucial aspect of any meaningful environmental assessment. It was not a criterion that was included in the original bill. At the hearings before the House of Commons the Canadian Bar Association urged that it be included and we are gratified to see that the new bill does include a requirement that the need for a project can be assessed.

[*Traduction*]

2. que le gouvernement du Canada démontre son engagement à promouvoir le développement durable en légiférant un processus d'évaluation des incidences environnementales qui

*a*) garantit une participation complète du public;

*b*) couvre tous les domaines de compétence fédérale, tous les types d'initiatives nouvelles et actuelles (y compris les politiques, la planification et les dépenses), de même que les activités de réglementation et les pratiques relatives aux autorisations; et

*c*) ce processus prévoirait

i) un organisme d'examen indépendant, doté du pouvoir de décider de l'approbation ou du refus des projets en la matière;

ii) le financement des intervenants ainsi que l'adjudication des dépens lors d'audiences publiques; et

iii) des analyses systématiques des incidences environnementales concernant les décisions proposées par le Cabinet.

Les principes de l'évaluation environnementale ont aussi été analysés dans le rapport de l'Association du Barreau canadien qui pourra vous être transmis si vous le souhaitez. C'est un document assez long mais les extraits tirés de la résolution que j'ai lus constituent, à notre avis, les principaux éléments qui devraient intervenir dans le domaine de l'évaluation environnementale au palier fédéral au Canada.

Je voudrais ajouter que, même si le projet de loi C-13 ne recueille pas l'adhésion inconditionnelle de l'ABC, nous croyons qu'il réussit, dans une large mesure, à atteindre les objectifs que l'ABC juge importants en ce qui a trait au processus d'évaluation environnementale et nous pensons que l'on devrait permettre sa mise en application sous réserve des modifications supplémentaires requises.

Je voudrais tout simplement signaler ce qui, de l'avis de l'Association du Barreau canadien, constitue les principaux éléments de force et de faiblesse du projet de loi C-13. Commençons par les points forts. Nous croyons que l'inclusion du développement durable comme principe sous-jacent dans le préambule a une importance primordiale. Cela démontre l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard du développement durable dans le cadre de la politique fédérale et de sa réalisation par le biais du processus d'évaluation environnementale. Un autre aspect important de ce projet de loi est la vaste portée du processus d'évaluation des incidences environnementales que l'on y envisage. Les exigences applicables à ces études sont détaillées et englobent, lorsque le ministre l'exige, la prise en compte de la nécessité du projet. Nous croyons que l'inclusion de ce critère, la nécessité du projet, est un aspect fondamental de toute évaluation environnementale réfléchie. Ce critère ne figurait pas dans le projet de loi à l'origine. Lors des audiences qui se sont déroulées devant le comité de la Chambre des communes, l'Association du Barreau canadien a demandé qu'il soit ajouté au projet de loi et nous sommes heureux de constater que la nouvelle version comporte une exigence qui permet d'évaluer la nécessité d'un projet.

[*Text*]

Having said that we believe that the bill has some short comings which we feel ought to be mentioned in this forum. In the first place the limited scope of the bill which applies only to physical works and undertakings is a weakness that does not recognize the true purpose of environmental assessment as a planning tool. As a planning tool environmental assessment is designed to bring to the decision-making process at the earliest possible stage of planning environmental considerations before irreversible decisions are taken. Indeed that phrase appears in clause 11 of the bill except that it applies only to projects. If it were extended to apply to federal policies and programs we feel the purpose of the bill would be much better achieved. For example, a requirement that the federal government's procurement policy be subject to an environmental assessment would, we suggest, go a long way towards avoiding undesirable environmental effects which may or may not be assessed later on under a project. Take, for example, decisions to purchase vehicles and the propulsion system of vehicles. The federal government currently buys gasoline powered vehicles. What is the environmental impact of that, what would be the alternative and which is the better choice? That policy as the bill now stands would not be subject to an environmental assessment.

We believe those types of decisions that have far reaching environmental impacts do need to be covered by manditory requirements for assessment.

Another important deficiency in the bill concerns the procedures to be followed at public hearings conducted under the review process. At the moment the only requirement is that the public be granted an opportunity to participate. This vague phrase, we are fearful, may not give the public sufficient strength to require a full involvement and a full formal hearing process where one is needed. The development of projects necessarily entails the recognition of adverse interests, and where interests are truly adverse a formal hearing is generally required. We are concerned that the provisions regarding hearings at the present stage as expressed in the bill will not be sufficient to allow an adverse party to require the process to adopt a procedure which will become recognized as a party, to allow it to introduce evidence and cross-examine witnesses whose interests are adverse. We would recommend that that aspect of the bill be improved.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, are you also addressing your remarks to the mediation process contained in the bill or would you have other views of that process?

**Mr. Bell:** At the moment I am restricting my remarks to the public hearing process. I will conclude my remarks there and ask Mr. Gertler to carry on.

**Mr. Gertler:** I will turn now to the constitutional context. Unless I am sadly mistaken, that is one of the questions that has become a real issue in the hearings before the Senate. I

[*Traduction*]

Cela dit, nous croyons que le projet de loi comporte certaines lacunes qui doivent être signalées dans cette enceinte. En premier lieu, la portée restreinte du projet de loi, qui ne s'applique qu'aux ouvrages et projets de nature physique, est une faiblesse qui ne correspond pas à l'objet véritable d'une évaluation environnementale en tant qu'outil de planification. Ainsi, l'évaluation environnementale vise à faire intervenir les considérations environnementales dans le processus décisionnel aux premiers stades de la planification, avant que des décisions irréversibles ne soient prises. De fait, cet énoncé figure à l'article 11 du projet de loi, sauf qu'il ne s'applique qu'aux projets. S'il s'appliquait à toutes les politiques et à tous les programmes fédéraux, nous pensons qu'il serait beaucoup plus facile de concrétiser l'objet du projet de loi. Ainsi, en exigeant que la politique d'approvisionnement du gouvernement fédéral soit assujettie à une évaluation environnementale, nous croyons que l'on ferait beaucoup pour éviter des effets environnementaux indésirables qui pourraient ou non être évalués plus tard dans le cadre d'un projet. Prenons comme exemple les décisions portant sur l'achat de véhicules et sur le choix d'un système de propulsion pour ceux-ci. Le gouvernement fédéral achète présentement des véhicules dont le moteur est alimenté à l'essence. Quelle sont les conséquences environnementales de cette pratique, quelles sont les autres possibilités et quel serait le meilleur choix? Cette politique, selon la version actuelle du projet de loi, ne serait pas assujettie à une évaluation environnementale.

Nous croyons que les décisions de ce genre qui ont des répercussions environnementales importantes doivent être assujetties à une évaluation obligatoire.

Une autre lacune importante du projet de loi a trait à la marche à suivre lors des audiences publiques qui se dérouleront dans le cadre du processus d'examen. À l'heure actuelle, la seule exigence imposée est que le public ait l'occasion de participer. Nous croyons que cet énoncé vague ne permettra pas de donner au public suffisamment de pouvoirs pour exiger une pleine participation et la tenue d'une audience formelle lorsque cela est nécessaire. L'élaboration des projets comporte nécessairement la reconnaissance d'intérêts opposés et lorsque les intérêts divergent vraiment, une audience officielle est généralement requise. Nous sommes préoccupés par le fait que, dans la version actuelle du projet de loi, les dispositions relatives aux audiences ne suffisent pas pour permettre à une partie opposée d'exiger l'adoption de modalités qui lui permettrait de se faire reconnaître, de présenter des preuves et de contre-interroger des témoins dont les intérêts sont divergents. Nous recommandons que cet aspect du projet de loi soit amélioré.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, vos remarques s'appliquent-elles aussi au processus de médiation qui figure dans le projet de loi ou avez-vous une autre opinion au sujet de ce processus?

**M. Bell:** En ce moment, je limite mes remarques au mécanisme des audiences publiques. Je conclue mes remarques sur ce point et je demande à M. Gertler de poursuivre.

**M. Gertler:** J'aborderai maintenant la question du contexte constitutionnel. À moins que je ne me trompe sérieusement, c'est l'une des questions devenue un véritable sujet de débat

[*Text*]

would refer you to official CBA policy as Mr. Bell read it into the record which calls for the substantial exercise of the federal jurisdiction as it exists in the environment.

**Senator Lefebvre:** Not all your members agree.

**Mr. Gertler:** That is possible. I am only referring to the resolution as adopted by a council of the CBA. I cannot do more than that.

**Senator Lefebvre:** For instance, somebody who appeared earlier today.

**Mr. Gertler:** That is quite possible. I am sure they were not speaking on behalf of the Canadian Bar Association. I would just note before getting to the constitutional substance, it appears most of the criticisms aimed at Bill C-13 do not even attempt to argue that the bill is a bad thing for the environment or getting rid of the bill would be a better thing for the environment. The debate is essentially a political and constitutional one. It is about protecting bailiwicks and jurisdictions. I think it is important to look at this from a broader environmental viewpoint and not necessarily get stuck on those concerns.

So what about Oldman River? I will try to explain it. It is a long judgment but I would like to explain what was and was not held in that case. The fundamental holding in that case is that environment is neither federal or provincial and that there are large areas of overlap. It is particularly important to notice that the Supreme Court basically decided that there is no such thing constitutionally as a federal or a provincial project. There are simply projects which have or may have in any case federal and provincial aspects and therefore empowers the federal government, in an appropriate case, to examine the environmental impact of at least the federal aspects of the project. The Supreme Court said the following at pages 68 and 69 of the reasons of the majority, Mr. Justice LaForest:

> The provinces may similarly act in relation to the environment under any legislative power in s. 92. Legislation in relation to local works or undertakings, for example, will often take into account environmental concerns. What is not particularly helpful in sorting out the respective levels of constitutional authority over works such as the Oldman River dam, however, is the characterization of it as a "provincial project" or an undertaking "primarily subject to provincial regulation" as the appellant Alberta sought to do. That begs the question and posits an erroneous principle that seems to hold that there exists a general doctrine of interjurisdictional immunity to shield provincial works or undertakings from otherwise valid federal legislation.

[*Traduction*]

dans les audiences qui se déroulent devant le Sénat. Je vous renvoie à la politique officielle de l'ABC, que M. Bell a lue et qui figure au procès-verbal, laquelle préconise l'exercice substantiel de la compétence fédérale telle qu'elle existe en matière d'environnement.

**Le sénateur Lefebvre:** Tous vos membres ne sont pas du même avis.

**M. Gertler:** Cela est possible. Je ne parle que de la résolution adoptée par le conseil de l'ABC. Je ne peux faire davantage.

**Le sénateur Lefebvre:** Par exemple, quelqu'un qui est comparu plus tôt aujourd'hui.

**M. Gertler:** Cela est fort possible. Je suis sûr qu'il ne parlait pas au nom de l'Association du Barreau canadien. Je voudrais tout simplement signaler avant d'aborder la substance de la question constitutionnelle, qu'il me semble que la plupart des critiques adressées au projet de loi C-13 ne tentent même pas de faire valoir que le projet de loi est mauvais du point de vue de l'environnement ou de prétendre qu'il serait préférable pour l'environnement de ne pas avoir ce projet de loi. Le débat a essentiellement un caractère politique et constitutionnel. Il vise essentiellement à protéger des sphères de compétences. Je pense qu'il est important d'aborder cette question dans une perspective environnementale plus vaste et de ne pas s'en tenir uniquement à ces préoccupations.

Alors, qu'en est-il du jugement rendu dans la cause Oldman River? Je tenterai d'en donner une explication. C'est un long jugement, mais je voudrais expliquer ce qui a été validé et ce qui ne l'a pas été dans cette cause. La conclusion fondamentale de cette cause est que l'environnement ne relève ni de la compétence fédérale ni de la compétence provinciale et qu'il y a de vastes secteurs de chevauchement. Il est particulièrement important de signaler que la Cour suprême a fondamentalement décidé que la notion de projet fédéral ou de projet provincial n'existe pas d'un point de vue constitutionnel. Il y a simplement des projets qui ont ou qui peuvent avoir des aspects fédéraux et provinciaux et que, par conséquent, cela permet au gouvernement fédéral, dans des circonstances appropriées, d'examiner l'incidence environnementale d'un projet, à tous le moins de ses aspects fédéraux. En substance, l'honorable juge LaForest de la Cour suprême a donné les raisons suivantes pour expliquer la décision majoritaire du tribunal :

> Les provinces peuvent de la même façon agir en rapport avec l'environnement en vertu de tout pouvoir législatif figurant à l'art. 92. Les lois traitant d'ouvrages ou de projets de nature locale, par exemple, tiendront souvent compte des préoccupations environnementales. Cependant, ce qui n'est pas particulièrement utile lorsqu'on tente de démêler les niveaux respectifs de pouvoir constitutionnel sur des projets tels que le barrage Oldman River est le fait de désigner un tel projet comme étant un «projet provincial» ou une entreprise «principalement assujettie à la réglementation provinciale», comme a cherché à le faire l'Alberta à titre d'appelante. Cela soulève la question et suppose un principe erroné, qui semble tenir, à savoir qu'il existerait une doctrine générale d'immunité entre les paliers de compétence qui mettraient les projets ou entre-

[*Text*]

The judgment carries on in the same vein.

The point being made by the court was that there have always been situations in which federal authorization is required for the carrying out of resource development projects or other kinds of projects and that what has simply happened through, in that case the ERP guidelines order and now what is propose to occur under Bill C-13, is that Parliament will give the federal government a sophisticated and modern tool in order to make those decisions which it has always been allowed to make, whether it be under the spending power because they are disposing of or using federal land, or because they are giving an authorization or otherwise, the various cases under clause 5. That is nothing revolutionary. It may be that the federal government acted as a kind of rubber stamp in many cases and that these authorizations were given in a fairly routine way, but that does not take away from the fact that there was always the federal power to make what amounted to life-and-death decisions over those projects.

It is very important to underline that. We are not talking about a fundamental reordering of the Canadian constitutional order through this bill. Of course it will have to be applied with reason and care, and through the means of cooperative federalism. It cannot be applied in an unthinking way or as a colourable device—as the Supreme Court of Canada says, it is "a colourable device" or a Trojan horse to invade provincial jurisdiction; it has to be applied, as the court said, "To evaluate the impact of a project or proposal on matters of federal jurisdiction."

I wish to add a footnote about what they did and did not hold. There is a long discussion in the judgment about the definition of "proposal" and what the Supreme Court of Canada says about the definition of proposal as it occurs in the ERP order. The Supreme Court of Canada says that in order for there to be a proposal triggering the application of assessment under the ERP order, there must be an affirmative regulatory duty — a scheme of regulation. Some may attempt to tell you that is a new constitutional requirement that has been added by the Supreme Court of Canada, which is not respected by Bill C-13.

In our submission that is not the case because the whole analysis of the question of the definition of "proposal" and of what is an affirmative regulatory duty is in the context of the proper interpretation of the regulatory terms of the ERP order. What the Supreme Court of Canada had to say about regulatory duty did not have a constitutional import and should not be imported into the analysis of the constitutional appropriateness or legality of Bill C-13.

I will now make a couple of remarks about the second point that I said I would address, namely, the whole question of

[*Traduction*]

prises d'une province à l'abri d'une loi fédérale par ailleurs valide.

Le jugement poursuit dans la même veine.

Ce que le tribunal tente de démontrer est qu'il y a toujours eu des situations où l'autorisation fédérale est requise pour que l'on puisse entreprendre des projets de développement des ressources ou d'autres projets et que ce qui s'est simplement produit dans le cas du décret des lignes directrices en matière d'évaluation environnementale et, maintenant, ce que l'on propose en vert du projet de loi C-13, est que le Parlement donnera au gouvernement fédéral un instrument moderne et complexe pour prendre des décisions qu'il a toujours été en mesure de prendre, que ce soit en vertu du pouvoir de dépenser, ou parce qu'il disposait ou utilisait des terre domaniales, ou encore parce qu'il accordait une autorisation ou autre, c'est-à-dire les divers cas prévus à l'article 5. Il n'y a là rien de révolutionnaire. Il se peut que le gouvernement fédéral ait accordé son autorisation presque automatiquement dans certains cas, de façon passablement routinière, mais cela n'enlève rien au fait que le gouvernement fédéral a toujours eu le pouvoir de décider si ces projets iraient ou non de l'avant.

Il est très important de souligner ce fait. Nous ne parlons pas ici de remanier en profondeur la constitution canadienne dans le cadre de ce projet de loi. Bien entendu, il devra être appliqué avec intelligence et attention, dans un esprit de fédéralisme coopératif. Il ne peut être appliqué de façon irréfléchie ou comme un moyen déguisé comme le dit la Cour suprême du Canada, d'un «moyen déguisé» ou d'un cheval de Troie visant à pénétrer dans une sphère de compétence provinciale. Il doit être appliqué, comme l'affirme le tribunal, en vue d'évaluer l'incidence d'un projet ou d'une proposition sur des questions qui relèvent de la compétence fédérale.

Je voudrais ajouter une note concernant ce que le tribunal a maintenu et ce qu'il n'a pas maintenu. Il y a un long passage dans le jugement au sujet de la définition d'une «proposition» et ce que dit la Cour suprême au sujet de la définition d'une proposition dans le contexte du décret des lignes directrices en matière d'évaluation environnementale. La Cour suprême du Canada affirme que, pour qu'il y ait une proposition déclenchant l'application d'une évaluation en vertu du décret relatif aux évaluations environnementales, il doit exister une obligation positive de réglementation, un cadre de réglementation. Certains tenteront de vous dire qu'il s'agit là d'une nouvelle exigence constitutionnelle qui a été ajoutée par la Cour suprême du Canada que le projet de loi C-13 ne respecte pas.

Ce n'est pas le cas dans notre présentation parce que toute l'analyse de la question de la définition d'une «proposition» et de ce qui constitue une obligation positive de réglementation dans le contexte d'une interprétation appropriée des termes réglementaires du décret des lignes directrices en matière d'évaluation environnementale. Ce que la Cour suprême du Canada a pu dire au sujet du pouvoir réglementaire n'avait pas de portée constitutionnelle et ne devrait pas influer sur l'analyse de la constitutionnalité ou de la légalité du projet de loi C-13.

Je ferai maintenant quelques remarques au sujet de la deuxième question que j'ai dit vouloir aborder, à savoir

[*Text*]

implementation. It is important to recall what is essentially the history of good federal-provincial cooperation in environmental impact assessments. The truth of the matter is that there are many cases where there have been joint review and projects have gone ahead after being properly evaluated both in their federal and provincial aspects.

This committee should be cautious when it is asked to make legislative policy decisions on the basis of horror stories about certain fiascos or difficulties that have occurred in certain cases. In our submission, those are cases where the process has been applied so late in the day and with such reluctance that it was sure to cause great disruption in the strategic planning of a project. But that would not necessarily be the case if it is clear that there will be federal assessment and it is applied early and in cooperation with provincial or other authorities.

Recently, and now in Quebec, there have been a number of cases of joint review. Those cases are going ahead without difficulty. I am referring to the airport at St. Jean, the Lachine canal decontamination, and the memorandum of understanding of Great Whale. I will not trouble you at great length, but there are a number of provisions of Bill C-13 which try to minimize overlap and inefficiency. They are the provisions of subclauses 12(4) and 12(5), which deal with the substitution of other federal processes or the holding of joint review. They are also clauses 40 to 42, which allow for formal agreement to the carrying out of assessment by both the federal authority and a provincial authority or an assessment body under a land claims agreement. There are other provisions. I have noticed particularly those that deal with interprovincial environmental effects, clauses 46 and following; those dealing with international environmental effects, clause 47; the provisions dealing with cooperation where there are federal lands involved, clause 48, and so on.

In other words, there are a number of provisions in this bill that make sophisticated arrangement for cooperation and coordination so that things do not grind to a halt. I would be happy to speak about those in detail, but I do not want to take up too much time.

Mr. Bell, do you have a couple more remarks on amendments or other matters?

**Mr. Bell:** I mentioned the amendments that we think are needed at this stage. First, that federal policies and programs be subjected to a mandatory form of legislative environmental assessment; and, secondly, that the need for formal hearings be recognized in the bill. We do not say that formal hearings are required in every case—there may be an unusual case where they are required—but they will be necessary and the potential parties to those hearings need to have more protection than they have in the current bill.

[*Traduction*]

l'ensemble de la question de la mise en œuvre. Il est important de rappeler l'historique de la collaboration essentiellement fructueuse entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'évaluation des répercussions environnementales. La vérité est qu'il y a eu de nombreux cas où l'on a procédé à des examens conjoints et les projets sont allés de l'avant après avoir été évalués de façon appropriée tant sous leurs aspects fédéraux que sous leurs aspects provinciaux.

Le Comité devrait faire preuve de prudence lorsqu'on lui demande de prendre des décisions de politique en matière législative sur la foi d'histoires d'horreurs au sujet des fiascos ou des difficultés qui sont survenus dans certains cas. Dans notre présentation, nous signalons qu'il s'agit là de cas ou le processus a été appliqué si tardivement et avec tant de réticence qu'il devait, à coup sûr, entraîner une perturbation sérieuse de la planification stratégique d'un projet. Mais cela ne se produira pas nécessairement s'il est clair qu'une évaluation fédérale se déroulera tôt en collaboration avec les autorités provinciales ou autres.

Récemment, et maintenant au Québec, il y a eu un certain nombre de cas d'examens conjoints. Ces cas procèdent sans difficulté. Je parle de l'examen portant sur l'aéroport de St-Jean, du dossier de la décontamination du canal Lachine et du protocole d'entente au sujet de Grande Baleine. Je n'ai pas l'intention de prendre beaucoup de votre temps, mais il y a un certain nombre de dispositions du projet de loi C-13 qui visent à minimiser le chevauchement et l'inefficience. Ce sont les dispositions des paragraphes 12 (4) et 12 (5) qui traitent de la substitution d'autres processus fédéraux ou de la tenue d'examen conjoint. Il y a aussi les articles 40 à 42 qui permettent de passer des accords officiels pour qu'une évaluation puisse être faite par une autorité fédérale et une autorité provinciale ou encore un organisme d'évaluation en vertu d'un accord visant les revendications territoriales. Il y a aussi d'autres dispositions. J'ai noté en particulier celles qui traitent des effets environnementaux interprovinciaux, aux articles 46 et suivants, celles traitant des effets environnementaux internationaux, à l'article 47, les dispositions traitant de la collaboration sur les terres domaniales, à l'article 48, et ainsi de suite.

En d'autres termes, il y a un certain nombre de dispositions dans ce projet de loi qui permettent de conclure des accords complexes de collaboration et de coordination pour éviter de paralyser les choses. Je serais heureux d'aborder ces aspects en détail, mais je ne voudrais pas prendre trop de temps.

Monsieur Bell, avez-vous encore quelques remarques ou modifications à présenter ou autre chose à discuter?

**M. Bell:** J'ai mentionné les modifications qui, selon nous, sont nécessaires à ce stade. Premièrement, les politiques et programmes fédéraux devraient être assujettis à une forme obligatoire d'évaluation environnementale législative; et, deuxièmement, que la nécessité de procéder à des audiences officielles soit reconnue dans le projet de loi. Nous n'affirmons pas que des audiences officielles sont requises dans tous les cas il pourrait y avoir des cas exceptionnels où elles seraient requises mais elles seront nécessaires et les parties éventuelles à ces audiences doivent bénéficier d'une plus grande protection que celle qui est offerte dans le projet de loi actuel.

[*Text*]

**The Chairman:** Thank you very much. I have a few questions myself, but there are no questioners on the list. I will proceed with a couple of things that I would like to have you elaborate on with respect to the two amendments you propose, one of which is that it is a weakness of the bill that it applies only to physical projects, not to the North American Free Trade Agreement. In his presentation to the committee this afternoon the minister indicated that is receiving an environmental assessment.

Perhaps I can cover these areas one at a time because we have a good 15 or 20 minutes if we need it.

What is your suggested amendment? Maybe you could elaborate on that. How does it square with what we have heard; that these agreements are receiving attention by way of some sort of environmental review when they proceed?

**Mr. Bell:** I applaud the government's initiative in providing an environmental review of these projects. Unfortunately, I do not know what it entails. I am not sure I will ever find out.

The essence of good environmental assessment is public participation and public awareness of the considerations that went into the decision making. Unless we have that process out in the public, how can that objective be achieved?

Second, the process that you are describing is purely discretionary on the part of government. We do not know that it will be applied in other cases. That is why we need to have a mandatory legislated requirement.

**The Chairman**: I will take the St. Lawrence Seaway as an example and look back. Looking back from this point in time we know about the lamprey, the zebra muscle and the new threat of the roughies—small fish that will displace the perch and walleye, and so on. Could you comment on what should have happened there? As nothing happened, what should happen now with a project like that in terms of an improved project to minimize future environmental impacts that we consider undesirable?

Having asked that question, I will then go to Senator Kenny. He is the only other questioner.

**Mr. Gertler:** I will have a whack at that. The St. Lawrence Seaway clearly would be caught under this bill as it now reads because the *Navigable Waters Protection Act* and many other federal authorizations would be required presumably, not to speak of involvement of federal moneys and lands.

We are really talking about a policy kind of decision or a purchasing decision, for example, to go away from subsidizing passenger rail travel, which has incredible environmental complications but is not a project as such.

The idea basically would be to amend the bill not to require full-blown impact assessment with public hearings of cabinet

[*Traduction*]

**Le président:** Je vous remercie. J'ai quelques questions moi-même et personne n'a demandé à poser de questions. J'aborderai donc un ou deux sujets sur lesquels j'aimerais que vous élaboriez et qui ont trait à deux modifications que vous proposez, l'une qui suppose que le projet de loi comporte une faiblesse dans la mesure où il ne s'applique qu'aux projets physiques et non à l'Accord de libre-échange nord-américain. Dans sa présentation au Comité cet après-midi, le ministre a indiqué que cette question faisait l'objet d'une évaluation environnementale.

Peut-être puis-je aborder ces questions une à la fois parce que nous avons encore de 15 à 20 minutes si nécessaire.

Quelles modifications suggéreriez-vous? Peut-être pourriez-vous élaborer à ce sujet. Comment réconcilier cela avec ce que nous avons entendu, à savoir que ces accords font l'objet d'un quelconque examen environnemental au moment où ils sont envisagés?

**M. Bell:** Je me félicite de l'initiative du gouvernement qui vise à faire un examen environnemental de ses projets. Malheureusement, je ne sais pas ce que cet examen comporte. Je ne le saurai peut-être jamais.

Essentiellement, une bonne évaluation environnementale suppose la participation du public et la sensibilisation du public aux considérations qui entrent dans la décision. À moins que ce processus ne soit ouvert au public, comment peut-on atteindre un tel objectif?

Deuxièmement, le processus que vous décrivez est purement discrétionnaire de la part du gouvernement. Nous ne savons pas s'il sera appliqué dans d'autres cas. Ce qu'il nous faut, c'est une exigence inscrite dans la loi.

**Le président:** Je prendrai l'exemple de la Voie maritime du Saint-Laurent. En rétrospective, nous sommes maintenant informés au sujet de la lamproie, de la moule zébrée et de la nouvelle menace que présente le sébaste qui délogera la perche et le doré, etc. Avez-vous des commentaires à faire sur ce qui aurait dû se produire dans ce cas? Comme rien ne s'est fait, que devrions-nous faire dans le cas d'un projet semblable aujourd'hui en vue de l'améliorer et de minimiser les effets environnementaux futurs que nous jugeons indésirables?

Ayant posé cette question, je passerai ensuite au sénateur Kenny, il est le seul autre à avoir demandé à poser une question.

**M. Gertler:** Je tenterai d'y répondre. La Voie maritime du Saint-Laurent serait évidemment visée par ce projet de loi dans sa forme actuelle par ce que la *Loi sur la protection des eaux navigables* s'appliquerait et de nombreuses autres autorisations fédérales seraient requises, comme on peut le penser, sans parler de la participation du gouvernement fédéral au niveau du financement et des terrains.

Ce dont nous parlons vraiment ici est une décision politique ou une décision d'achat, par exemple la décision de cesser de subventionner le transport ferroviaire des passagers, qui soulève des complications environnementales inouïes, mais qui n'est pas un projet en soi.

Fondamentalement, il faudrait penser à modifier le projet de loi afin de ne pas exiger une évaluation intégrale des effets,

[*Text*]

decisions—I would not dare do that with as many privy counsellors as there are members of your committee I would be loathe to suggest it. We obviously understand what cabinet government is about.

The idea of assessing policies and programs is that it might indeed be less disruptive to the activities of government and the activities of private sector proponents to be carrying out the assessment at the conceptual level, rather than once the decision is made that the project is going ahead on the ground. It would also be more consonant with the notion of sustainable development where there is full integration of environmental considerations into economic decision-making.

We are proposing that there be not only discretionary application of environmental impact assessment to the federal cabinet's decisions about projects. That is, under this bill there is some provision whereby it can be prescribed by regulation that federal cabinet decisions will be subject to the process, but that there be some more general provision for obligatory environmental assessment of federal policy decisions and that at some point there is some public involvement. For example, there be a notice and comment provision whereby the public is given notice that the decision is going to be made and an opportunity is provided for comments. Then perhaps follow the United States model, the type seen in the Federal Register, where there also is a response by the administration to the comments and some explanation of why the concerns of the public were or were not taken into consideration.

This is not taking away the decision-making authority from cabinet. We are talking about some transparency. Perhaps a more appropriate approach would be to have the assessment only released ex post facto, but at least then we could learn from our mistakes and there would be some transparency in government. That is essentially what we are talking about.

**The Chairman:** Senator Kenny and Senator Austin have questions. They are the only senators indicating questions. I have a question that comes to me from the Committee's support researcher which I will read. If there is time at the end perhaps you could deal with it. If not, perhaps you could respond in writing.

Can you comment on the position of the Canadian Electric Association which argues that Bill C-13 exceeds constitutional jurisdiction of the federal government because environmental assessments could consider such things as the need for the project, a reference to section 16(1)(e) of the bill; and purpose of the project, a reference to section 16(2)(a) of the bill?

Senator Kenny.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, I was hoping the panel would comment more on intervenor funding. My impression is that in the past the Canadian Bar Association has been fairly

[*Traduction*]

avec audiences publiques, des décisions du Cabinet je n'oserais pas le faire compte tenu qu'il y a autant de membres du Conseil privé que membres de votre comité et j'hésiterais à le suggérer. Nous comprenons évidemment ce que veut dire gouverner en Cabinet.

L'idée d'évaluer les politiques et les programmes est que l'on pourrait, de fait, moins perturber les activités du gouvernement et les activités des promoteurs du secteur privé si l'on procédait à une évaluation au stade conceptuel plutôt qu'après que la décision a été prise d'aller de l'avant avec un projet sur le terrain. Cette idée serait aussi plus compatible avec la notion du développement durable dans le cadre de laquelle il y a intégration complète des considérations environnementales dans la prise de décisions économiques.

Nous proposons qu'il n'y ait pas seulement une application discrétionnaire de l'évaluation des effets environnementaux aux décisions du Cabinet fédéral portant sur des projets. Autrement dit, en vertu de ce projet de loi, nous proposons qu'il y ait une disposition selon laquelle on pourrait prescrire par règlement que les décisions du Cabinet fédéral seront assujetties au processus, mais aussi qu'il y ait une disposition générale visant à faire obligatoirement une évaluation environnementale des décisions prises en matière de politiques par leu gouvernement fédéral et que, à un certain stade, le public soit invité à y participer. Par exemple, une disposition de pré-avis et de commentaire en vertu de laquelle le public serait informé de la décision que l'on envisage de prendre et aurait l'occasion de présenter des commentaires et, peut-être en s'inspirant du modèle en vigueur aux États-Unis, soit celui du *Federal Register* où le gouvernement répond aux commentaires et fournit les raisons qui expliquent pourquoi les préoccupations du public ont ou n'ont pas été prises en considération.

Cela n'a pas pour effet de priver le Cabinet de son pouvoir décisionnel. Nous parlons ici de transparence. Peut-être une approche plus appropriée serait de publier l'évaluation uniquement après le fait, mais au moins nous aurions alors l'occasion de tirer des leçons de nos erreurs et le gouvernement aurait une certaine transparence. C'est essentiellement ce dont nous parlons.

**Le président:** Le sénateur Kenny et le sénateur Austin ont des questions à poser. Ce sont les seuls sénateurs qui ont indiqué vouloir poser des questions. J'ai aussi une question qui me vient du chercheur attitré du Comité que je lirai. Si vous avez le temps, peut-être à la fin, vous pourriez y répondre. Sinon, peut-être pourriez-vous nous donner une réponse par écrit.

Pouvez-vous faire des commentaires au sujet de la position prise par l'Association canadienne de l'électricité selon laquelle le projet de loi C-13 déborde la sphère de compétence du gouvernement fédéral parce que les évaluations environnementales pourraient porter sur des éléments tels que la nécessité du projet, dont il est question à l'alinéa 16 (1) e) du projet de loi, et l'objet du projet, dont il est question à l'alinéa 16 (2) a) du projet de loi?

Sénateur Kenny.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, j'espérais que le groupe ferait davantage de commentaires au sujet du financement des intervenants. Mon impression est que, dans le passé,

[*Text*]

critical of this piece of legislation in that regard; it is silent in terms of awarding costs. I gather you have a proposed amendment to section 33(1) which would provide for a review panel and that an independent agency would be a possibility for awarding funds.

When I raised this issue with the government, it suggested that there is approximately $8 million available for the next five years for intervenors, but I am of the impression that it is at sea in terms of how it is going to dole it out and how it is going to deal with it. Do you have suggestions or proposals? Would you like to tell the committee what you have in mind?

**Mr. Bell:** Perhaps I could respond to that, senator. We believe, as we said in our resolution, that intervenor funding is an essential part of the environmental assessment process, for the obvious reasons.

As far as the mechanism that should be applied and the source of the funds, I believe that the federal government has such a fund and has committed funds to it. We are talking about the criteria for recognizing groups that qualify, how they are going to be controlled once funding is granted and various other administrative aspects of the program. It is probably better to deal with those types of issues in the form of a regulation rather than in the bill itself.

The only improvement to the bill that I would suggest is that there perhaps be some specific authorization in the bill to allow the Governor in Council or the minister to establish a participant funding program. Beyond that, the details of it should be left to the regulation-making process. I say that in the knowledge that the existing consultation process for the regulations that will be required has been a very open and accessible one which we have some confidence in.

**Senator Kenny:** Thank you.

**Senator Austin:** I have two specific questions to ask the panel and one general one. One specific question relates to clause 32(2) found on page 22 of the bill which states:

> No evidence of or relating to a statement made by a mediator or a participant to the mediation during the course of and for the purposes of the mediation is admissible without the consent of the mediator or participant, in any proceeding before a review panel, court, tribunal, body or person with jurisdiction to compel the production of evidence.

I am wondering whether you have considered that subparagraph and have any views with respect to it?

**Mr. Bell:** From my understanding of the labour law context, this is the type of provision that is commonly found to protect the confidentiality and the confidence of the participants in the mediation process. This situation is essentially one that involves negotiations between parties. It would be destructive

[*Traduction*]

l'Association du Barreau canadien a passablement critiqué cette mesure législative de ce point de vue; la question de l'adjudication des dépens est passée sous silence. Je crois comprendre que vous avez proposé une modification au paragraphe 33 (1) qui permettrait d'envisager la possibilité de créer une commission d'examen ou un organisme indépendant pour ce qui est d'accorder une aide financière.

Lorsque j'ai soulevé la question avec le gouvernement, on a fait valoir qu'une somme d'environ 8 millions de dollars serait disponible au cours des cinq prochaines années pour les intervenants, mais j'ai l'impression qu'on ne sait pas très bien comment ces fonds seront attribués et comment ce mécanisme sera géré. Avez-vous des suggestions ou des propositions à faire à cet égard? Voudriez-vous dire au Comité ce que vous avez à l'esprit?

**M. Bell:** Peut-être pourrais-je répondre à cela, sénateur. Nous croyons, comme nous l'avons dit dans notre résolution, que le financement des intervenants est un élément essentiel du processus d'évaluation environnementale, pour des raisons évidentes.

En ce qui concerne le mécanisme à employer et la source des fonds, je crois que le gouvernement fédéral a établi un tel fonds et a réservé une somme à cet effet. Nous parlons ici des critères d'admissibilité des groupes, des modalités de surveillance une fois les fonds accordés et des divers autres aspects administratifs du programme. Il est probablement préférable de débattre de ce genre de questions dans le cadre d'un règlement plutôt que dans le projet de loi lui-même.

La seule amélioration au projet de loi que je voudrais suggérer est qu'un pouvoir explicite pourrait peut-être figurer dans le projet de loi pour permettre au gouverneur en conseil ou au ministre d'établir un programme de financement des participants. Pour le reste, les détails d'une telle mesure devraient être précisés dans le cadre du processus de réglementation. Je dis cela en sachant que le mécanisme de consultation actuel en matière de réglementation a été très ouvert et accessible et qu'il a suscité une certaine confiance parmi nous.

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

**Le sénateur Austin:** J'ai deux questions particulières à poser au groupe et une question d'ordre général. Une des questions particulières a trait au paragraphe 32 (2) qui se trouve à la page 22 du projet de loi et qui dit:

> Sauf consentement du médiateur ou d'un participant à la médiation, les déclarations faites par l'un ou l'autre de ceux-ci dans le cadre de la médiation ne sont pas admissibles en preuve devant un organisme ou une personne habilités à contraindre des personnes à déposer en justice, notamment une commission ou un tribunal.

Je me demande si vous avez étudié ce paragraphe et si vous avez une opinion à ce sujet?

**M. Bell:** Selon ce que je comprends du contexte du droit du travail, c'est le genre de dispositions que l'on emploie habituellement pour protéger le caractère confidentiel et maintenir la confiance des participants dans le processus de médiation. Cette situation suppose essentiellement des négociations entre

[*Text*]

to that process if they thought that anything they said, in the context of a particular meeting or when dealing with a particular issue, could later be used against them in public. This is designed to protect the mediation process, as I view it. I cannot say that I have analyzed it in detail.

**Senator Austin:** Your view is that the mediation process is a valuable procedural aspect of this legislation?

**Mr. Bell:** The short answer is yes. It is an innovative provision. One does not see this mediation process in many other environmental assessment laws. It remains to be seen how it will work in practice. I think it is worth a try.

**Mr. Gertler:** Senator, perhaps I could add that there was some movement on mediation. In the manner that Bill C-78 was originally drafted it gave mediation pride of place, essentially. One had to go to mediation before panel review. The original bill was severely lacking and we criticized it for this, in that it did not make mediation truly a consensual process. There was a danger that parties that really felt their differences had to be settled in a more adversarial context would be forced into mediation.

To the extent that those difficulties have been addressed, and the bill comes a long way toward addressing those, we are little less concerned than we were about whether or not mediation is too soft and does not allow people to exercise their legal rights. It is very much a legislative pig in a poke. There is very little experience and it remains to be seen.

**Senator Austin:** I made the comment because earlier in your presentation you were referring to the need for an open process and one in which the adversarial quality of the process was protected. I take it you include this as a desirable step in that type of process, rather than see it as something that attacks the principles you were referring to earlier?

**Mr. Gertler:** Mediation is something of a separate stream under this bill. The idea is that we should not pretend to have a public hearing without the opportunity for parties to present evidence and to cross-examine the experts presented by the other side, if you will.

Mediation may not be used in many cases; it remains to be seen. It is a little difficult to understand how to evaluate a project by mediating it. It sounds a little queer.

**Senator Austin:** This is exactly where I am curious. I do not know whether I am concerned. I was wondering whether you would say something that would cause me to be concerned.

Under clause 29(2) there will not be a reference to a mediator "unless the interested parties have been identified and are willing to participate in the mediation."

**Mr. Gertler:** That is the amendment I am referring to. That is an addition to the original bill.

[*Traduction*]

des parties. Il serait néfaste pour le processus si les parties pensaient que tout ce qu'elles disent lors d'une rencontre particulière ou lorsqu'elles traitent d'une question en particulier pourrait plus tard être utilisé contre elles en public. Cela vise à protéger le processus de médiation, tel que je le perçois. Je ne peux dire que j'ai analysé cette question en détail.

**Le sénateur Austin:** Selon vous, le processus de médiation est un aspect valable de cette loi au plan de la procédure?

**M. Bell:** Pour répondre brièvement, oui. C'est une disposition innovatrice. On ne voit pas ce genre de mécanisme de médiation dans beaucoup d'autres lois d'évaluation environnementale. Il reste à voir si elle fonctionnera en pratique. Je pense que le jeu en vaut la chandelle.

**M. Gertler:** Sénateur, peut-être puise ajouter qu'il y a eu certains progrès sur la question de la médiation. Dans la version originale du projet de loi C-78, on accordait une place d'honneur à la médiation, tout au plus. Il fallait passer par la médiation avant d'invoquer l'examen en commission. Le projet de loi original comportait une sérieuse lacune et nous l'avons critiqué à cet égard dans la mesure où il ne faisait rien pour que la médiation soit un véritable processus consensuel. Il y avait le risque que des parties qui jugeaient vraiment que leurs différends devaient être réglés dans un contexte plus litigieux soient forcées de passer à la médiation.

Dans la mesure où ces difficultés ont été résolues et que le projet de loi représente un net progrès en ce sens, nous sommes moins préoccupés que nous l'étions de savoir si oui ou non la médiation était trop souple et ne permettait pas aux gens d'exercer leurs droits légaux. D'un point de vue législatif, nous sommes largement dans l'inconnu. Nous n'avons acquis que très peu d'expérience et cela reste à voir.

**Le sénateur Austin:** J'ai fait le commentaire parce que, plus tôt dans votre présentation, vous avez fait état de la nécessité d'un processus ouvert, d'un processus dans le cadre duquel le caractère litigieux du processus serait protégée. J'en déduis donc que vous considérez cela comme une étape souhaitable dans ce genre de processus plutôt que d'y voir une attaque aux principes auxquels vous faisiez allusion plus tôt?

**M. Gertler:** La médiation est en quelque sorte un élément distinct dans le projet de loi. L'idée est que nous ne devrions pas prétendre avoir une audience publique sans offrir l'occasion aux parties de présenter des éléments de preuve et de contre-interroger les experts qui sont amenés par l'autre partie, si vous le voulez.

La médiation peut ne pas être employée dans de nombreux cas; cela reste à voir. Il est un peu difficile de s'imaginer comment on peut évaluer un projet en ayant recours à la médiation. Cela semble un peu étrange.

**Le sénateur Austin:** C'est exactement ce qui pique ma curiosité. Je ne sais si je suis préoccupé. Je me demandais si vous diriez quelque chose qui me préoccuperait.

En vertu du paragraphe 29 (2), il y aura renvoi à un médiateur «que si les parties intéressées ont été identifiées et acceptent de participer à la médiation».

**M. Gertler:** C'est la modification à laquelle je faisais allusion. Cela est nouveau par rapport au projet de loi initial.

[*Text*]

**Senator Austin:** The question of whether there are five interested parties and four that would like mediation and one that would not, and whether that parties therefore prevent mediation from being a step in the process, has all to be found out.

I have another specific question I would ask. Under clause 59(c) of the bill, the Governor in Council has power to establish an exclusion list of projects for which environmental assessment is not required. What is your view of whether there will be a public process with respect to the establishment of exclusion projects, whether the Bar Association has focused on the administrative role to be played by government and whether there are any criteria for establishing the exclusion category?

**Mr. Bell:** We assume that there will be an open consultation process, since there has been under other aspects of the legislation for the establishment of new regulations. Any exclusion list would be subjected to scrutiny in the appropriate forums. Without seeing the list of potential exclusions, it is difficult to comment.

**Mr. Gertler:** Here again, senator, there were some changes. I believe the original bill gave an almost unstructured discretion and at least the second part of clause 59(c) refers to where the environmental effects are insignificant and so forth. So there are some criteria in there now and it is less of a concern than it was.

Nonetheless, the Canadian Bar Association has recommended that the regulation-making process, especially in important matters like this, be more sophisticated with formal provision for early release of predraft regulations so that it is an open process. That is very important.

**Senator Austin:** So you will focus on that when the time comes?

**Mr. Gertler:** There is official policy. However, yes, we would like to see a guarantee of something more than 60 days to comment when something goes into the Part I of the *Canada Gazette*. That is CBA policy, at least in regard to environmental legislation. Those provisions do not appear in this bill. As I say, we are happy to note that there are some criteria in 59(c).

**Senator Austin:** And in paragraphs (i) and (ii)?.

**Mr. Gertler:** Correct.

**Senator Austin:** My third question is different from the one I intended to ask. Did you hear the evidence of the Canadian Electrical Association?

**Mr. Gertler:** Only the tail end of it.

**Senator Austin:** I think you would have heard the evidence with respect to constitutional validity of the legislation.

[*Traduction*]

**Le sénateur Austin:** La question de savoir s'il y a cinq parties intéressées et quatre qui voudraient recourir à la médiation et une qui ne veut pas, et de savoir si les parties vont par conséquent empêcher la médiation de constituer une étape du processus doit donc être étudiée.

J'ai une autre question particulière. En vertu de l'alinéa 59 *c)* du projet de loi, le gouverneur en conseil a le pouvoir d'établir une liste d'exclusions visant les projets pour lesquels une évaluation environnementale n'est pas requise. Pensez-vous qu'il devrait y avoir un processus public en ce qui a trait à l'établissement de la liste des projets exclus? L'Association du Barreau canadien a-t-elle étudié le rôle administratif que devrait jouer le gouvernement? Et, y a-t-il des critères qui devraient intervenir dans l'établissement de la liste d'exclusions?

**M. Bell:** Nous supposons qu'il y aura une consultation ouverte puisque cela a été le cas pour d'autres aspects de la loi lors de l'élaboration de nouveaux règlements. Toute liste d'exclusions serait assujettie à un examen dans un contexte approprié. A défaut de voir la liste des exclusions possibles, il est difficile de faire des commentaires.

**M. Gertler:** Encore une fois, sénateur, il y a quelques changements. Je crois que le projet de loi, à l'origine, accordait une discrétion presque absolue à cet égard; à tout le moins, la deuxième partie de l'alinéa 59 c) traite des cas où les effets environnementaux ne sont pas importants, ainsi de suite. Il y a donc certains critères dans cette disposition maintenant et cette question nous préoccupe moins qu'auparavant.

Néanmoins, l'Association du Barreau canadien a recommandé que le processus d'élaboration du règlement, notamment pour les questions importantes comme celle-ci, soit plus raffiné et prévoit la diffusion publique le plus tôt possible des avant projets de règlements afin de rendre le processus plus ouvert. Cela est très important.

**Le sénateur Austin:** Vous allez donc mettre l'accent sur cela au moment propice?

**M. Gertler:** Il y a une politique officielle. Cependant, oui, nous aimerions que l'on donne une garantie qu'il y aura une période supérieure à 60 jours pour faire des commentaires lorsqu'on envisage de publier un projet dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. C'est la politique de l'ABC, du moins en ce qui a trait à la législation dans le domaine de l'environnement. Ces dispositions ne figurent pas dans le projet de loi. Comme je l'ai dit, nous sommes heureux de constater que certains critères figurent au paragraphe 59 (c).

**Le sénateur Austin:** Ainsi qu'aux alinéas (i) et (ii)?

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

**Le sénateur Austin:** Ma troisième question est différente de celle que j'avais l'intention de poser. Avez-vous entendu le témoignage de l'Association canadienne de l'électricité?

**M. Gertler:** Seulement la dernière partie.

**Le sénateur Austin:** Je pense que vous avez entendu la partie du témoignage qui traitait de la validité constitutionnelle de la loi.

[*Text*]

**Mr. Gertler:** I did not hear the testimony. I am somewhat familiar with the kind of arguments they make and, under reserve of the perils of commenting on things you have not heard, perhaps you could paraphrase.

**Senator Austin:** Essentially the argument is that a review panel could find no concerns in terms of the environmental issues before it, but could in the course of its review, make findings with respect to whether the project was economically viable, socially desirable. In other words, heading at the overall purpose of the project, and the legislation could be used to quarrel with aspects of the project that were not really in the pith and substance of an environmental objective. Therefore the legislation might be found to be *ultra vires*. Do you have a comment with respect to that?

**Mr. Gertler:** There is no federal head of power or provincial head of power called environment or environmental assessment. The federal government is not obliged to legislate under only one head of power. It does not necessarily have to be only environmental assessment of projects within the plant gate legislation. It can be broader than that and Parliament has the perfect right to legislate in that way. The Supreme Court has said that the federal government has always taken into account a wide variety of concerns when it makes decisions within its legislative authority. So if it is considering matters of economic and social policy one wonders who can complain.

**Senator Austin:** Can they do so under this legislation, or does it need another body of legislation?

**Mr. Gertler:** Before I get to that, maybe the policy context is important. The idea behind sustainable development is that it is not business as usual. We are talking about integrating these concerns into the core of the decision-making process. We are not saying that we are going to go on building whatever projects we always did and we are going to have a little gloss at the end called environmental impact assessment which will help us mitigate, help us make it look nicer. We are talking about a process which goes to the very heart of decision-making, and therefore its effects are clearly going to be far-reaching.

As far as what the impact assessment process can take you into from a constitutional point of view, Parliament is presumed to be legislating within its competence and it will have to be applied that way. The bill does deal with environmental effects and socio-economic effects directly related to those environmental effects, so it is not an unlimited and open season.

There is no doubt that at the margins there may be some problems, because it will be difficult. It is like a judge trying to exclude from his mind evidence he has heard and should not be

[*Traduction*]

**M. Gertler:** Je n'ai pas entendu cette partie du témoignage. Je suis quelque peu familier avec le genre d'arguments qu'ils ont présenté et, sous réserve du risque qu'il y a à faire des commentaires sur des choses que vous n'avez pas entendues, peut-être pourriez-vous paraphraser.

**Le sénateur Austin:** Essentiellement, l'argument portait sur le fait qu'une commission d'examen pourrait n'avoir aucune préoccupation au sujet des questions environnementales qui lui ont été soumises mais pourrait, dans le cadre de son examen, en arriver à certaines conclusions au sujet de la viabilité économique du projet ou de son caractère souhaitable au plan social. En d'autres termes, aller directement à l'objet même du projet. La loi pourrait être utilisée pour remettre en question un aspect du projet qui ne va pas vraiment à l'essence même de l'objectif environnemental. Par conséquent, la loi pourrait être jugée *ultra vires*. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. Gertler:** Il n'y a pas de pouvoir fédéral ou de pouvoir provincial ayant trait à l'environnement ou à l'évaluation environnementale. Le gouvernement fédéral n'est pas obligé de légiférer en vertu d'un seul pouvoir constitutionnel. Il n'est pas nécessaire que l'on envisage uniquement l'évaluation environnementale des projets dans le cadre de la législation proposée. Celle-ci peut avoir une portée plus vaste et le Parlement a tout a fait le droit de légiférer de cette façon. La Cour suprême a déclaré que le gouvernement fédéral a toujours pris en considération un large éventail de préoccupations au moment de prendre des décisions relevant de son autorité législative. Ainsi, s'il prend en considération des questions de politique économique et sociale, on peut se demander qui serait en droit de le contester.

**Le sénateur Austin:** Peut-il le faire dans le cadre de cette loi ou doit-on recourir à une autre mesure législative?

**M. Gertler:** Avant d'aborder cette question, peut-être est-il important de parler du contexte dans lequel s'inscrit la politique. L'idée qui anime la notion de développement durable est que nous ne sommes plus dans le cours normal des choses. Nous parlons d'intégrer ces préoccupations au coeur même du processus décisionnel. Nous ne disons pas que nous allons continuer à réaliser des projets comme nous l'avons toujours fait et que nous allons jeter un coup d'oeil rapide à la fin à ce que l'on pourrait appeler une évaluation de l'incidence environnementale, laquelle nous aidera à en atténuer les effets, à leur donner une meilleure apparence. Nous parlons d'un processus qui va au coeur même de la prise de décisions, ce qui veut dire que ses effets auront manifestement une vaste portée.

En ce qui a trait aux retombées constitutionnelles possible du processus d'évaluation environnementale, on peut présumer que le Parlement légiférera à l'intérieur de son champ de compétence et que la loi devrait être appliquée dans le même esprit. Le projet de loi traite des effets environnementaux et des effets socio-économiques directement liés à ces effets environnementaux, ce qui veut dire qu'il n'a pas une portée illimitée et qu'il ne s'applique pas à tout.

Il n'y a aucun doute qu'à la limite, il pourrait y avoir certains problèmes parce que le processus sera laborieux. C'est comme si un juge tentait d'exclure de son esprit des éléments

[*Text*]

considering in making his decision. There will be difficult cases, but *la mauvaise foi ne se présume pas.*

**Senator Austin:** Lines have to be drawn somewhere, so I guess the question is what is the appropriate place to draw the line with respect to authority. If someone has walked across it, a court will no doubt find that.

**Mr. Gertler:** The point is that questions like need and justification are exactly what you do want to be looking at in environmental impact assessment, otherwise all you are doing is a little adjustment at the margin. Those are the big social policy questions.

**Senator Austin:** I have just one last comment. If Senator Hays wants to expand his basic herd, will there be need for an environmental assessment because of the deleterious effect to the environment? And there will be federal jurisdiction because he is in the business of exporting from Canada.

**The Chairman:** I was afraid it was going to come to this. I will rule the question out of order. Senator Tremblay did have a question.

**M. Gertler:** Sénateur, vous pouvez poser votre question en français, si vous le désirez.

**Le sénateur Tremblay:** Très bien, je vais procéder en français.

Ce qui me préoccupe, c'est le concept même de développement durable, si j'essaie de l'appliquer à des projets de développement en matières de ressources non renouvelables.

Si par définition la ressource n'est pas renouvelable, tout projet de développement de telle ressource va se produire dans un espace de temps relativement limité. Alors, comment appliquer le concept de développement durable "sustainable development, non renewable resources"?

**M. Gertler:** C'est presque une question existentielle, vous savez! Mais, puisque l'on parle de "développement durable" au préambule, il faut en traiter.

La notion de développement durable tient compte évidemment du traitement et de sa durabilité, si vous le permettez. Je ne pense pas que cela doit être interprété comme mettant fin à toute utilisation des ressources non renouvelables. Je pense que c'est hors question. On parle simplement du développement qui tient compte des besoins des générations futures.

Autrement dit, il faut être prudents. Il faut être bon père de famille dans l'utilisation des ressources non renouvelables. Mais, on ne met pas fin à tout projet du gouvernement qui touche des ressources non renouvelables.

Pour revenir au projet de loi, il ne faut pas oublier que l'on parle ici d'un processus d'évaluation. La décision, en bout de ligne, revient aux autorités qui ont toujours été autorisées à prendre les décisions.

**Le sénateur Tremblay:** C'est sur le plan des concepts que c'est à réconcilier.

[*Traduction*]

de preuve qu'il a entendus et qu'il ne devrait pas prendre en considération au moment de rendre son jugement. Il y aura des cas difficiles mais on ne peut présumer de la mauvaise foi.

**Le sénateur Austin:** On doit tirer un trait quelque part, je pense donc que la question est de savoir quel est l'endroit approprié où tirer ce trait en ce qui concerne l'autorité. Si quelqu'un franchit cette limite, un tribunal le remarquera sans aucun doute.

**M. Gertler:** Le fait est que les questions ayant trait à la nécessité et à la justification sont exactement ce dont vous voulez tenir compte dans le cadre d'une évaluation des effets environnementaux; autrement, vous ne faites qu'apporter de modestes ajustements à la marge. Ce sont les grandes questions de politique sociale qui entrent en jeu.

**Le sénateur Austin:** J'ai un dernier commentaire. Si le sénateur Hays veut accroître son troupeau de bétail, sera-t-il nécessaire de procéder à une évaluation environnementale en raison de l'incidence néfaste de ce projet sur l'environnement? Et cela sera-t-il considéré comme étant de compétence fédérale parce que celui vend ses produits sur le marché d'exportation?

**Le président:** Je craignais que l'on en vienne à cela. Je considère la question irrecevable. Le sénateur Tremblay avait une question à poser.

**Mr. Gertler:** You may ask your question in French, Senator, if you wish.

**Senator Tremblay:** Very well, I will proceed in French.

What concerns me is the very concept of sustainable development, if I try to apply it to non-renewable resource development projects.

If a resource by definition is not renewable, every project to develop such resources will take place within a relatively limited period of time. How then to apply the concept of sustainable development of non-renewable resources?

**Mr. Gertler:** It is virtually an existential question, you know! But since «sustainable development» is mentioned in the preamble, it must be addressed.

The notion of sustainable development obviously takes into account what is done to a resource and how long it can hold out, if you will. I do not think that this should be interpreted as putting an end to any use of non-renewable resources. I believe that is out of the question. We are simply talking about development which takes into account the needs of future generations.

In other words, we have to be careful. We have to husband our non-renewable resources. But we are not putting an end to every government project that affects non-renewable resources.

To return to the bill, we should not forget that we are talking here about an assessment project. The ultimate decision is up to the authorities, who are always authorized to take decisions.

**Senator Tremblay:** It is regarding concepts that matters have to be reconciled.

[*Text*]

**M. Gertler:** Ils vont être informés par le processus. Ils vont en tenir compte. Mais s'il y a d'autres considérations, évidement, ils peuvent les faire entrer en ligne de compte.

**Le sénateur Tremblay:** Je termine là-dessus, monsieur le président.

Connaissez-vous beaucoup de projets qui se présentent en ayant l'objectif de produire du développement non durable?

**M. Gertler:** Je ne pense pas que l'on puisse dire que les projets ont nécessairement un objectif. Ce n'est pas l'objectif du projet, ce sont les effets du projet que l'on veut évaluer avec le processus d'évaluation.

**Le sénateur Tremblay:** Sur le plan des concepts, par conséquent, ce n'est pas l'intention que cela ne soit pas durable mais c'est l'accident qui se produit qui fait que cela n'est pas durable?

**M. Gertler:** C'est l'effet sur les ressources.

**The Chairman:** Thank you. The question that I am going to leave with you is essentially Senator Austin's question, except in a more technical way. If you could give us the benefit of your views, we would be grateful.

We are out of time so I am going to conclude the meeting with words of thanks to the Canadian Bar and to you, on behalf of the Canadian Bar. As always, it has been very useful. We appreciate the great service the Canadian Bar does for us all by being active in the way that you have demonstrated today. Thank you very much.

We will adjourn, honourable senators, until 7:30 when we have our next witness.

The committee recessed.

---

Upon resuming:

**The Chairman:** The meeting is called to order. I welcome before the committee the first of our witnesses for this evening, namely the Mining Association of Canada. We welcome you. We are very pleased that you have taken the time to prepare a presentation for us. I am going to start by recognizing the Vice-President, Environment and Health, of the Mining Association, Justyna Laurie-Lean. If you would please introduce your colleagues and then proceed with the presentation, we will have questions when you are through. I hope you do not spend more than half of your one-hour time with us on your presentation so that we might have an opportunity to ask you questions. The floor is yours.

**Ms. Justyne Laurie-Lean, Vice President, Environment and Health, The Mining Association of Canada:** Thank you very much. We are actually aiming for 15 minutes, although we may go a bit over.

First of all, let me thank you very much for this opportunity to appear before you and to present our views on C-13. With me is Hennie Veldhuizen, who is Vice-President, Environmental Services, with Noranda Minerals in Toronto. He is also the chair of the Mining Association Environment committee. On

[*Traduction*]

**Mr. Gertler:** They are going to be informed by the process. They are going to take them into account. But there are other considerations; they can obviously ensure they are taken into account.

**Senator Tremblay:** I will close on this point, Mr. Chairman.

Do you know of many projects that are being out forward whose objective is to produce non-sustainable development?

**Mr. Gertler:** I don't think one can say that the projects necessarily have an objective. It is not the project's objective; it is the project's effects which we want to assess through the assessment process.

**Senator Tremblay:** Regarding concepts, it is therefore not the intention that it not be sustainable; is it an accident which makes it non-sustainable?

**Mr. Gertler:** That's the effect on resources.

**Le président:** Je vous remercie. La question sur laquelle je vais vous laisser réfléchir est, pour l'essentiel, la même que celle du sénateur Austin, mais posée de façon un peu plus technique. Si vous pouviez nous faire connaître votre point de vue, nous vous en serions reconnaissants.

Nous manquons de temps, je vais donc conclure la réunion en remerciant l'Association du Barreau canadien ainsi que vous-mêmes, à titre de représentants du Barreau. Comme toujours, cela a été très utile. Nous apprécions le service inestimable que le Barreau canadien nous rend à tous en participant de la façon dont vous l'avez fait aujourd'hui. Je vous en remercie beaucoup.

Honorables sénateurs, nous allons ajourner jusqu'à 19 h 30, alors que nous entendrons notre prochain témoin.

Le comité suspend ses travaux.

---

Le comité reprend ses travaux:

**Le président:** Nous reprenons la séance. Je souhaite la bienvenue à nos premiers témoins de ce soir, l'Association minière du Canada. Vous êtes les bienvenus. Nous nous réjouissons que vous ayez pris la peine de préparer un mémoire à notre intention. Je vais d'abord accorder la parole à la vice-présidente, Environnement et santé, de l'Association minière, Justyna Laurie-Lean. Si vous voulez bien nous présenter vos collègues et nous faire votre exposé, nous aurons ensuite des questions à vous poser. J'espère que vous ne consacrerez pas plus de la moitié à l'heure que vous allez passer avec nous à votre exposé afin que nous ayons le temps de vous poser des questions. La parole est à vous.

**M^me^ Justyne Laurie-Lean, vice-présidente, Environnement et santé, Association minière du Canada:** Merci beaucoup. En fait, nous nous sommes fixés 15 minutes, mais il se peut que ce soit légèrement plus long.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à comparaître pour vous faire part de nos opinions au sujet du projet de loi C-13. Je suis accompagnée de Hennie Veldhuizen, vice-président, Services environnementaux, de Noranda Minerals, à Toronto. Il préside également le comité de l'environne-

[*Text*]

his left is Jim Cooney, who is Director, International and Public Affairs, with Placer Dome in Vancouver.

The Mining Association of Canada, for those of you not familiar, is a national organization of the Canadian mining industry. Our members include companies involved in exploration, mining, smelting, refining and semi-fabrication. Our members represent the majority of Canada's output of metals and major industrial minerals.

Our functions as the national organization are to promote the interests of our industry nationally and internationally; to work with governments on developing policies that will affect us; to inform the public; and to promote cooperation between our members to solve problems they have in common.

We work very closely with our sister organizations in the provinces and the territories and with associations of other industries in Canada and abroad.

We have been involved in the development of this legislation almost from the beginning. We have commented on Bill C-78 and on the previous version of Bill C-13. I would note that our environmental policy — I have tabled with the clerk copies of this policy if anybody is interested — explicitly supports the concept of sustainable development and the need for member companies to carry out environmental impact assessments. We have been and continue to be involved in the consultations on regulations supporting the bill.

We would like to congratulate Mr. Charest and the members of the House of Commons committee that reviewed the bill, as well as the FEARO staff, on the improvements that have been made to the act and the proposed regulations.

At this stage, with the regulations still in a draft stage, it is difficult to predict exactly what the impact will be of the process. However, we can make an estimate. Our estimate is that while there has been a lot of improvement and a lot of our concerns have been addressed, there are still serious concerns that remain. They all deal with the issues of increased duplication, uncertainty and delay.

In this submission, we have tried to outline what could be done to decrease the dangers of duplication, uncertainty and delay. Jim Cooney will describe in more detail how exactly the bill will impact our industry, and then Hennie will go into greater detail on what could be done to reduce those concerns. Jim?

**Mr. James P. Cooney, Director, International and Public Affairs, Placer Dome Inc:** Thank you, Justyna.

Mr. Chairman, members of the committee, I will speak first to the heading in our written submission the impact of Bill C-13.

As you are aware, mineral resources in Canada are basically a provincial jurisdiction; yet, by subjecting the environmental approval of new mines to more than one jurisdiction, Canada

[*Traduction*]

ment de l'Association minière. À sa gauche se trouve Jim Cooney, directeur des affaires internationales et publiques chez Placer Dome, à Vancouver.

L'Association minière du Canada est, pour ceux d'entre vous qui ne nous connaissez pas, un organisme national représentant le secteur minier du Canada. Parmi nos membres figurent des entreprises de prospection, d'exploitation minière, de fonderie, de raffinage et de semi-fabrication. Nos membres représentent la majeure partie de la production canadienne de métaux et des principaux minerais industriels.

Les fonctions de notre organisme consistent à défendre les intérêts de notre industrie à l'échelle nationale et internationale, à travailler en collaboration avec les gouvernements à l'élaboration des politiques qui nous touchent, à informer le public et à favoriser la coopération entre nos membres pour le règlement de leurs problèmes communs.

Nous travaillons en collaboration très étroite avec les associations qui existent parallèlement à la nôtre dans les provinces et les territoires de même que les associations des autres industries du Canada et de l'étranger.

Nous avons participé à la formulation de ce projet de loi pratiquement depuis le début. Nous avons fait nos observations sur le projet de loi C-18 et la version antérieure du projet de loi C-13. Je signale que notre politique environnementale dont j'ai remis des exemplaires au greffier, au cas où cela vous intéresserait, appuie expressément le principe du développement durable et la nécessité, pour nos compagnies membres, de réaliser des évaluations environnementales. Nous continuons à participer aux consultations sur les règlements d'application de ce projet de loi.

Nous tenons à féliciter M. Charest et les membres du Comité de la Chambre des communes qui ont étudié le projet de loi ainsi que le personnel du BFEEE pour les améliorations qui ont été apportées à la loi et aux règlements proposés.

Pour le moment, étant donné que les règlements ne sont encore qu'à l'état d'ébauche, il est difficile de prédire exactement quelles seront les répercussions de ce processus. Nous pouvons toutefois faire des prédictions. Nous prévoyons que même si la situation a été grandement améliorée et qu'on a tenu compte d'un grand nombre de nos préoccupations, il reste encore de sérieux problèmes à résoudre. Il s'agit de l'aggravation du double emploi, des incertitudes et des retards.

Dans ce mémoire, nous avons essayé de mettre en lumière les mesures qui pourraient être prises pour réduire ces inconvénients. Jim Cooney vous décrira plus en détail les répercussions que ce projet de loi aura sur notre secteur, après quoi Hennie expliquera ce qu'il y aurait lieu de faire pour remédier à ces problèmes.

**M. James P. Cooney, directeur, affaires internationales et publiques, Placer Dome Inc.:** Merci, Justyna.

Monsieur le président et membres du Comité, je voudrais d'abord parler des répercussions du projet de loi C-13 qui constituent le titre de notre mémoire.

Comme vous le savez, les ressources minérales du Canada sont principalement du ressort des provinces. Néanmoins, en confiant à une deuxième instance l'approbation environnemen-

[*Text*]

has created the potential for unlimited delays and cost increases in the development of new mines in this country.

Where a single agency has authority to complete some aspect of the environmental assessment of a project, that agency at least has the potential to proceed expeditiously to a decision. If that single agency is subject to challenge at every point of its assessment and decision-making process by some other agency at a different level of government, the possibility of reaching final decisions in a timely manner virtually ceases.

Federal and provincial agencies have no authority over each other to compel decisions, to declare certain questions to be irrelevant or trivial, or force deadlines to be met. Indeed, two competing jurisdictions provide each other with an opportunity to put off reaching conclusions. Government officials, after all, are only human, and they will understandably postpone working on projects whenever they think their efforts may be negated by the work being done in some other agency. It is better to wait until that other agency shows its hand before doing anything. Delays become protracted.

Bear in mind that the environmental approval system we are describing does not consist of a single provincial agency competing with a single federal agency. That would be bad enough for the reasons I have just described. What we are talking about is a number of provincial agencies and a number of federal agencies. Some federal agencies, such as the Department of Environment and the Department of Fisheries, overlap the mandate of parallel provincial ministries. There are yet other federal departments which become involved in mine approvals because of peripheral concerns that are not directly related to the mine itself. Their decisions have potential for delaying the entire mine approval process.

Let me give examples from a recent case with which I am familiar. During the late stages of the approval process for a mine in B.C., Health and Welfare Canada decided that possible mercury methylation in the fresh water reservoir for that mine should be thoroughly studied before approval could be granted. This issue was based on experience with large hydroelectric projects, reservoirs in Quebec, Manitoba and B.C., which are several orders of magnitude larger in area than the reservoir we are discussing. The human health concerns related to the small body of water under consideration seemed minor; yet they prompted considerable time and effort in studies by the company and the government. Because of this concern by Health and Welfare Canada, the consolidated decision on the environmental approval of the project by the federal government was delayed a number of weeks.

For the same project, the Coast Guard became involved at the last stage of decision-making. I should note this project is located in central B.C., far from the coast or from water transportation routes. The Coast Guard's involvement further delayed the federal government's final decision while the Coast Guard prepared a statement which indicated that there were

[*Traduction*]

tale des nouvelles mines, le gouvernement canadien a ouvert la porte à d'interminables retards et à l'augmentation du coût de mise en valeur des nouvelles mines du pays.

Lorsqu'un seul et même organisme peut se charger de certains aspects de l'évaluation environnementale d'un projet, il est en mesure de prendre rapidement une décision. Si son évaluation peut être contestée à n'importe quel stade et si une autre instance gouvernementale intervient dans le processus décisionnel, il n'est pratiquement plus possible de prendre une décision finale dans un délai raisonnable.

Les autorités fédérales et provinciales n'ont pas le pouvoir de s'imposer mutuellement leurs décisions, de déclarer certaines questions inutiles ou de s'obliger à respecter certains délais. En réalité, deux instances concurrentes s'offrent mutuellement l'occasion de différer leurs conclusions. Les fonctionnaires sont des êtres humains et il est normal qu'ils hésitent à travailler à un projet lorqu'ils pensent que le travail réalisé à un autre niveau risque de réduire leurs efforts à néant. Ils préfèrent attendre que l'autre organisme annonce la couleur avant de faire quoi que ce soit. Les retards s'accentueront.

N'oubliez pas que le régime d'approbation environnementale que nous décrivons ne se compose pas d'un seul organisme provincial qui serait en concurrence avec un seul organisme fédéral. Ce genre de situation serait déjà suffisamment mauvaise pour les raisons que je viens d'indiquer. En fait, plusieurs organismes provinciaux et fédéraux vont intervenir. Le mandat de certains organismes fédéraux comme le ministère de l'Environnement et celui des Pêches chevauche le champ de compétence des ministères provinciaux. Néanmoins, d'autres ministères fédéraux auront leur mot à dire au sujet de l'exploitation de nouvelles mines en raison de préoccupations connexes qui ne sont pas directement reliées à la mine. Leurs décisions peuvent retarder tout le processus d'approbation de la mine.

Permettez-moi de vous citer, à titre d'exemple, un cas récent que je connais bien. Au cours des dernières phases du processus d'approbation d'une mine qui devait être ouverte en Colombie-Britannique, Santé et Bien-être Canada a estimé qu'il faudrait étudier à fond la possibilité d'une méthylation du mercure dans le réservoir d'eau douce de cette mine avant d'accorder le feu vert. Cette étude se fondait sur l'expérience acquise dans le cadre de grands projets hydro-électriques et de réservoirs construits au Québec, au Manitoba et en Colombie-Britannique dont la taille était beaucoup plus importante que celui dont il était question ici. Les problèmes de santé reliés à la petite quantité d'eau examinée semblaient mineurs; cependant, le ministère a obligé la compagnie et le gouvernement à consacrer énormément de temps et d'efforts à ces études. À cause de ces préoccupations de Santé et Bien-être Canada, l'approbation environnementale du gouvernement fédéral a été retardée de plusieurs semaines.

La Garde côtière est également intervenu lors de la dernière étape du processus décisionnel relatif à ce même projet. Je signale que cette mine se situe dans le centre de la Colombie-Britannique, loin de la côte ou des voies de transport fluviales. L'intervention de la Garde côtière a encore retardé la décision finale du gouvernement fédéral. En effet, il fallait attendre qu'elle prépare un rapport indiquant qu'aucun problème ne se

[*Text*]

no problems with respect to roads and power lines crossing navigable waters in the region of the proposed mine.

It is evident that a mining project with marginal impact on the federal jurisdiction — a project which is not on federal land or land of interest to native people and with no transboundary effects and no federal subsidies — could be *de facto* federal jurisdiction and therefore subject to delays from agencies which are not considered central to the environmental approval process.

I would speak now to the heading in the written submission; The Impact on the Mining Industry of Uncertainty and Delay. Uncertainty and delay are obviously issues of importance to all industries, but particularly critical to the mining industry. A manufacturer has invested relatively little before seeking permits for a new project, and any uncertainty and delay that he experiences in obtaining approvals is an opportunity cost, not a direct cash cost.

In contrast, for a mining development, delay imposes very real economic costs. Consider for a minute the time horizons of a successful mining project. Beginning with a mid-stage exploration project, three or four years of drilling, assaying and geological modelling will be required before a decision is reached by the company to commission a feasibility study. A full-scale feasibility study usually takes from one to two years. Expenditures during exploration can be assumed to be in the order of $1 million to $2 million, escalating above that as the project becomes more economically interesting. A feasibility study normally will cost something in the neighbourhood of $5 million to $10 million, but may go as high as $20 million. Therefore, by the time a company reaches a decision to bring a new mine into production, it will have already invested at least $10 million and maybe as much as $50 million. Construction of a mine may take from one to three years, following which the first three to five years of revenue are generally committed to paying back the project loan, which ranges between $150 million and $500 million.

The point is that from the time a mining company decides to commission a feasibility study until it starts getting a return on its investment, that is, following payback of the project loan, it may take anywhere from six to ten years even under ideal circumstances. That is a long time to have large amounts of capital at risk.

Moreover, a mining company will make every effort to bring the new mine on stream during a period of market opportunity. Delays may cause peaks in the price cycle to be missed, thus stretching out still further the time until payback is reached.

In Canada, the approval of new mines currently takes at least two years, and the time period for approvals is lengthening. That approval process itself may cost the company between $1 million and $5 million or more. This contrasts with many competing regions of the world, such as Chile, Australia, some states of the United States, and others where the approval process generally takes one year or less.

[*Traduction*]

posait en ce qui concerne les routes et les lignes de transmission qui traversaient les eaux navigables de la région où la mine devait être située.

Il est évident qu'un projet minier ayant des répercussions marginales sur le champ de compétence fédéral—un projet qui n'est pas situé sur un territoire domanial, qui n'a pas de répercussions transfrontières et qui ne bénéficie pas de subventions fédérales—pourrait se retrouver sous la juridiction fédérale et être retardé par des organismes qui ne jouent pourtant pas un rôle de premier plan dans le processus d'évaluation environnementale.

Je voudrais parler maintenant du titre de notre mémoire qui porte sur les répercussions des incertitudes et des retards sur le secteur minier. Les incertitudes et les retards revêtent évidemment beaucoup d'importance pour tous les secteurs, mais surtout pour l'industrie minière. Un fabricant investit relativement peu avant de demander des permis pour un nouveau projet et, dans son cas, les incertitudes et les retards lui font perdre des occasions d'affaires, mais sans entraîner de déboursés directs.

Par contre, dans le cas des mines, les retards représentent des coûts très réels. Voyons un peu comment s'échelonne un bon projet minier. En commençant par un projet d'exploration à mi-étape, il faut compter trois ou quatre années de forages, d'essais et d'études géologiques avant que la compagnie ne décide de faire faire une étude de faisabilité. Une étude de faisabilité complète dure généralement de un à deux ans. Pendant la phase d'exploration, les dépenses sont de l'ordre de 1 à 2 millions de dollars et elles dépassent ce chiffre lorsque le projet devient plus intéressant du point de vue économique. Normalement, une étude de faisabilité coûte de 5 à 10 millions, mais cela peut aller jusqu'à 20 millions. Par conséquent, lorsqu'une compagnie décide d'exploiter une nouvelle mine, elle a déjà investi au moins 10 millions et peut-être même 50 millions. La construction d'une mine peut durer de un à trois ans, après quoi les trois à cinq premières années de recettes servent généralement à rembourser le prêt obtenu pour le financement du projet qui se chiffre entre 150 et 500 millions de dollars.

Par conséquent, entre le moment où une compagnie minière décide d'entreprendre une étude de faisabilité et celui où elle commence à obtenir un rendement sur son investissement, après avoir remboursé le prêt, il peut s'écouler de six à dix ans, même dans les circonstances idéales. C'est une longue période pour un investissement risqué d'une telle importance.

De plus, une compagnie minière s'efforcera de rendre la nouvelle mine opérationnelle lorsque le marché sera favorable. Les retards peuvent l'empêcher de profiter des hausses des cours, ce qui retardera encore le moment où le prêt pourra être remboursé.

Au Canada, il faut compter actuellement au moins deux ans pour qu'une nouvelle mine soit approuvée et le délai d'approbation ne cesse de s'allonger. La procédure d'approbation proprement dite peut coûter à la compagnie de 1 à 5 millions ou même davantage. Je signale que dans de nombreux pays concurrents comme le Chili, l'Australie et certains États américains, l'approbation est généralement donnée en moins d'un an.

[*Text*]

Conventionally, mining companies and governments have endeavoured to compress the time taken to develop a new mine in Canada by overlapping the feasibility study and the first stage of project approval. By the first stage, the determination that all environmental impacts can be mitigated or controlled by known technology. The second stage of project approval, the specification of terms and conditions for operating permits, commonly overlaps the construction phase of the project.

Unfortunately, uncertainty about the outcome of approval processes has increased because of evolving public environmental demand and expectations which are reflected in evolving governmental environmental policies and standards. This uncertainty in Canada is compounded by the involvement of two competing jurisdictions in the mine approval process, each jurisdiction with its own environmental policy priorities and preferred standards. Because of this growing uncertainty, mining companies are increasingly reluctant to invest large amounts of capital into a project until all approvals are in place. Similarly, banks which used to make project loans for construction of a new mine in advance of all the operating permits being in place, are increasingly reluctant to do so.

As a consequence, it is becoming more difficult in Canada to parallel track the two-year project approval process, which is getting longer, with a three to four year feasibility study and construction period. For the mining investor, the return on capital spent on a project is being pushed farther into the future.

Let me conclude by saying that the mining industry globally is entering an era of new and exciting opportunities. Many nations which formerly excluded or restricted foreign investment in the mineral resource sector are now opening up and competing to attract capital for the development of new mines. Because of uncertainties created by the mine approval process, along with I should say other land-use questions and the matter of high taxes, Canada risks losing out in the global competition for investment in new mines.

Now Hennie Veldhuizen will describe how the act and its regulations could, in our view, be improved.

**Mr. Veldhuizen:** Jim has provided you with an overview which highlighted the jurisdictional overlap, as well as some of the significant concerns over uncertainties and delays in mining projects. I now want to turn the discussion to some possible remedies which should be considered in Bill C-13 and, in some cases, in regulations flowing from C-13.

We recommend very strongly that jurisdiction overlap be addressed either in Bill C-13 or in future regulations. We would like to see an application of the federal environmental assessment process to projects which are primarily within federal jurisdiction and primarily involving areas of significant federal jurisdiction. Projects involving incidental federal interests should be excluded and should take place under the pur-

[*Traduction*]

Jusqu'ici, les compagnies minières et les gouvernements se sont efforcés d'abréger le temps nécessaire pour mettre une nouvelle mine en exploitation au Canada en superposant l'étude de faisabilité et la première étape de l'approbation du projet. J'entends par première étape celle où l'on détermine que tous les effets environnementaux peuvent être atténués ou contrôlés au moyen de la technologie existante. La deuxième étape du processus d'approbation, au cours de laquelle on spécifie le conditions d'octroi des permis d'exploitation, se situe également en même temps que la phase de construction du projet.

Malheureusement, l'incertitude a augmenté quant à l'issue de la procédure d'approbation en raison de l'évolution des exigences et des attentes du public concernant l'environnement, qui sont reflétées dans les politiques et les normes environnementales du gouvernement. Cette incertitude est aggravée par l'intervention, dans la procédure d'approbation des mines, de deux niveaux de gouvernement qui ont chacun leurs propres priorités et normes en matière d'environnement. À cause de cette incertitude grandissante, les compagnies minières hésitent de plus en plus à investir des capitaux importants dans un projet avant d'avoir obtenu toutes les autorisations. Également, les banques qui avaient l'habitude d'accorder des prêts pour la construction d'une nouvelle mine avant l'obtention de tous les permis d'exploitation hésitent de plus en plus à le faire.

En conséquence, il devient plus difficile au Canada de faire coïncider le processus d'approbation du projet, dont la durée s'allonge, avec une étude de faisabilité de trois à quatre ans et l'étape de la construction. L'investisseur minier doit attendre plus longtemps pour que les capitaux investis dans un projet commencent à lui rapporter.

Pour conclure, je dirai que le secteur minier dans son ensemble se trouve devant de nouveaux débouchés très intéressants. De nombreux pays qui, jusqu'ici, fermaient la porte aux investissements étrangers dans le secteur minier ou qui le limitaient cherchent maintenant à attirer des capitaux pour la mise en valeur de nouvelles mines. En raison des incertitudes suscitées par la procédure d'approbation des mines et des autres problèmes concernant l'utilisation des terres et la fiscalité, le Canada risque de se retrouver perdant dans la compétition internationale pour les investissements dans de nouvelles mines.

Hennie Veldhuizen va maintenant vous indiquer comment nous croyons possible d'améliorer la loi et les règlements.

**M. Veldhuizen:** Jim vous a présenté un aperçu général mettant en lumière le chevauchement des compétences ainsi que certains des problèmes posés par les incertitudes et les retards dans les projets miniers. Je voudrais maintenant examiner avec vous certaines solutions qui pourraient être envisagées dans le projet de loi C-13 et, dans certains cas, dans la réglementation qui en découle.

Nous recommandons vivement que le projet de loi C-13 ou la réglementation future remédie à ce chevauchement entre les sphères de compétence. Nous voudrions que le processus fédéral d'évaluation environnementale s'applique aux projets qui sont surtout du ressort du gouvernement fédéral. Les projets dans lesquels ce dernier n'a que des intérêts mineurs devraient en être exclus et faire l'objet d'une évaluation provinciale.

[*Text*]

view of provincial processes. After all, these will really fall under full review processes that the provinces have.

This leads me into an obviously closely related topic, and that is harmonization of the federal-provincial processes, harmonization where both jurisdictional processes apply. It is very costly to complete a provincial review only to find that a federal referral is necessary or perhaps a full federal EIA has to be undertaken. That is not smart decision-making. It is not the type of decision-making we need to remain competitive in a global economy.

We are really asking that it be made incumbent upon the federal government to make a solid effort to agree with provincial governments, to agree on joint assessments.

Notice what we are saying here. We are not saying there should not be a federal environmental impact assessment process. We are not saying there should not be a provincial environmental impact assessment process. We are saying, please, find a mechanism to integrate the two. Specifically, we see opportunity to strengthen sections 8.4, 12.1, 24, 37.2 and 54.1(c) beyond their current permissive wording, to strengthen it, to make it clear how these processes will work.

We would like to make a series of recommendations to improve the timeliness and predictability of the process. First, in relation to subsections 8.1 and .2, refer to situations where several responsible authorities have a role to play. We recommend that the act or regulations provide the mandatory procedure for the decision-making on process, on leave to responsible authority, and on project approval within a reasonable and specified time limit. Again, it is not productive in terms of time delay or dollar-wise for a project to bounce back and forth among different departments while roles are being delineated.

Second, in relation to section 16.1 (c)(iii), 21(b) and 24(b), these deal with a referral mechanism, a referral to a review panel based on public concern. The real issue for us, or the real concern for us, is what constitutes a legitimate public concern.

The reservation we have here is that frivolous and perhaps irrelevant issues may be cited as a basis for a review panel referral. Quite frankly, it is relatively easy for someone who has an axe to grind or who is fundamentally opposed to mining for whatever reason, to introduce an environmental concern, be it a recently discovered sensitive or rare plant species unique to a mining project setting or a potential reservation with a process chemical.

To register a public concern very quickly, a project can enter a second phase, that being a review panel or perhaps a further environmental review specific to the raised concern. We believe consideration of public concern should be limited to substantive issues, issues related to significant project environmental effects and issues raised by individuals and communities who may be affected by the public concern.

[*Traduction*]

N'oublions pas qu'ils seront soumis à la procédure d'examen approfondi qui est en place dans les provinces.

Cela m'amène à un sujet qui est évidemment étroitement relié à celui-ci, à savoir l'harmonisation des processus d'examen fédéraux et provinciaux, dans les cas où les deux processus s'appliquent. Il revient très cher de procéder à un examen provincial et de s'apercevoir ensuite qu'il faut également une autorisation fédérale ou peut-être même entreprendre une étude d'impact complète. Ce n'est pas la façon intelligente de procéder. Ce n'est pas ainsi que nous pourrons rester compétitifs dans une économie mondiale.

En fait, nous demandons que le gouvernement fédéral ait l'obligation de chercher sérieusement à s'entendre avec les gouvernements provinciaux pour procéder à des évaluations conjointes.

Comprenez bien que nous ne nous opposons pas au processus d'évaluation environnementale fédéral. Nous ne nous opposons pas non plus à un processus d'évaluation environnementale provincial. Nous vous demandons de trouver un moyen d'intégrer les deux. Nous voyons notamment la possibilité de renforcer les articles 8.4, 12.1, 24, 37.2 et 54.1*c*) pour qu'ils soient moins permissifs et pour qu'ils précisent bien comment ces processus seront appliqués.

Nous voudrions faire une série de recommandations pour rendre le processus plus rapide et mieux prévisible. Premièrement, les paragraphes 8.1 et 8.2 se rapportent à des situations où plusieurs autorités responsables ont un rôle à jouer. Nous recommandons que la loi ou les règlements établissent la marche à suivre pour que la décision concernant la procédure, les attributions de l'autorité responsable de l'approbation du projet soit prise dans un délai raisonnable et spécifié. Là encore, il n'est pas rentable que plusieurs ministères se renvoient un projet en attendant que l'on définisse leur rôle.

Deuxièmement, en ce qui concerne les articles 16.1*c*)(iii), 21*b*) et 24*b*), ils prévoient le renvoi du projet devant une commission d'examen en cas d'observations de la part du public. En fait, la véritable question qui se pose à nos yeux est de définir quelles sont les observations légitimes.

Nous craignons que des problèmes mineurs ou peut-être inexistants soient invoqués pour justifier le renvoi devant la commission d'examen. Quelqu'un qui en veut à une compagnie minière ou qui s'oppose radicalement à l'exploitation minière pour une raison quelconque peut assez facilement faire valoir des préoccupations environnementales, que ce soit parce qu'on vient de découvrir une espèce végétale fragile ou rare sur les lieux d'un projet minier ou parce qu'on émet des craintes vis-à-vis d'un procédé chimique.

Pour que les observations du public soient enregistrées très rapidement, on peut passer à la deuxième phase du projet c'est-à-dire l'examen par une commission ou peut-être une nouvelle évaluation environnementale centrée sur les observations formulées. À notre avis, l'examen des observations du public devrait se limiter aux questions importantes, qui sont reliées aux répercussions environnementales graves du projet et aux questions soulevées par les citoyens et les collectivités susceptibles d'être touchés.

[*Text*]

The third area relates to supporting regulations to Bill C-13, which will elaborate on criteria, procedures, scope and time limits associated with the process. Sections 54 and 55 provide a framework for such regulations. We see the potential here for many of our concerns to be addressed in such a way as to alleviate the reservations we have over timeliness and predictability of the process.

In closing, we appreciate the opportunity of appearing before the Senate Standing Committee on Energy, the Environment, and Natural Resources. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman**: Thank you very much for your presentation.

Before I go to any questions, I want to call upon our support person from the Library of Parliament in this matter to clarify something in your testimony which involves simply renumbering of legislation. If we correct it for the record now, our transcript will read better. Can you explain your point, Monique?

**Ms. Monique Hébert, Library of Parliament:** I want to point out that the specific provisions that you mentioned, those which are identified by numbers, I believe, refer to the previous version of the bill. There was a renumbering which took place this year, and I just wanted to make that clarification for the record so that if senators would like to refer to the given provision, they will not be misled.

**The Chairman:** We will make that correction for you. May I start with a question of my own on something you have raised, namely, whether or not an environmental concern is substantive.

Do you not believe it is the case in C-13, the way it is now structured and in anticipated regulations that will flow from it, that the process itself will be one of the best ways of determining whether or not an issue is substantive?

In other words, let us assume the concern in your example about a species of flora or fauna or a process chemical is considered by the project applicant to be a minor concern for good reason, perhaps because the mine does not threaten the plant or because the process chemical is not really dangerous. This is what is going through my mind and I want to give you a chance to comment on it. Are you saying the flaw in the bill is that it is almost a prejudgment of what the environmental process has provided for and is designed to deal with, which is whether or not it is substantive?

**Ms. Laurie-Lean:** Maybe I will answer that. The provision in the bill could have said something about unanswered or unresolved public concern, but the way it is structured, any expression of public concern appears to automatically encourage a referral to a review panel. There is no provision for it being resolved or answered or for some judgment on whether it has been resolved adequately or whether it remains.

In theory, one letter from someone in the public saying, "I oppose this project" with no substantiation, could be used as

[*Traduction*]

Mon troisième point se rapporte au règlement d'application du projet de loi C-13 qui précisera les critères, les méthodes et les délais associés au processus. Les articles 54 et 55 fournissent le cadre de ce règlement. Nous voyons là la possibilité d'éliminer la plupart de nos préoccupations et de répondre aux réserves que nous avons émises quant à la durée du processus et aux incertitudes qu'il suscite.

Pour terminer, nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup de votre exposé.

Avant de passer aux questions, je voudrais appeler à la rescousse la représentante de la Bibliothèque du Parlement pour qu'elle apporte un éclaircissement au sujet d'un élément de votre mémoire en ce qui concerne la renumérotation du projet de loi. Si nous apportons cette correction immédiatement, nos procès-verbaux seront plus faciles à comprendre. Pouvez-vous expliquer ce que vous voulez dire, Monique?

**M^me^ Monique Hébert, Bibliothèque du Parlement:** Je tiens à souligner que les dispositions que vous avez mentionnées et que vous avez désignées par certains numéros se rapportent à l'ancienne version du projet de loi. Il y a eu une nouvelle numérotation cette année et je tenais à le préciser pour les procès-verbaux afin que si les sénateurs désirent consulter les dispositions en question, ils n'aient pas de difficulté à s'y retrouver.

**Le président:** Nous allons apporter cette correction pour vous. Peut-être pourrais-je commencer par poser moi-même une question sur un point que vous avez soulevé quant à savoir si les observations du public étaient justifiées ou non.

Ne croyez-vous pas qu'étant donné la façon dont le projet de loi C-13 est maintenant structuré et le règlement d'application qui doit en découler, ce processus constituera, en soi, l'un des meilleurs moyens de déterminer si ces observations sont justifiées?

Autrement dit, supposons que le requérant considère que les observations concernant une espèce végétale ou animale ou un procédé chimique, selon l'exemple que vous avez cité, et cela pour d'excellentes raisons peut-être parce que la mine ne menace pas la plante en question ou parce que le procédé chimique n'est pas vraiment dangereux. C'est ce que j'ai pensé et je voulais vous donner l'occasion de vous expliquer. Voulez-vous dire que ce projet de loi a le tort de pratiquement décider d'avance de ce que le processus d'évaluation environnementale est censé établir à savoir si les objections du public sont justifiées ou non?

**M^me^ Laurie-Lean:** Je pourrais peut-être répondre à cette question. Le projet de loi aurait pu être plus précis à cet égard, mais étant donné la façon dont il est libellé, chaque fois que le public formule des observations, il semble favoriser automatiquement le renvoi du projet devant une commission d'examen. Aucune disposition ne permet à quelqu'un de porter un jugement quant à savoir si la question a été réglée de façon satisfaisante ou si elle se pose toujours.

En principe, une lettre d'un citoyen disant: «Je m'oppose à ce projet» sans fournir d'argument à l'appui pourrait servir à ren-

[*Text*]

grounds for referral to a review panel. It is that lack of clarification as to the expression of concern and the addressing of that concern in the decision so that one can say, yes, it has been addressed or, no, it is not relevant. The way it is worded now, it just says public concern.

**Senator Spivak:** Following on your question, Mr. Chairman, do you have some specific examples of what you would consider to be the Canadian experience of unsubstantiated or frivolous concerns? That is, aside from the wording of the act. I understand your concern about the wording, but do you have any examples of such claims being put forward?

The reason I ask is because, in reading the daily newspapers or whatever, many concerns rather than being voiced by the public are now increasingly being voiced by scientific bodies and international bodies. I read the newspapers very carefully, and I have not seen a great deal of evidence of that. I wonder if you have any specific examples to give us?

**Mr. Veldhuizen:** I can draw on a project which unfortunately is not in Canada. Within our company, we currently have nine different environmental impact assessments under way, three of which are in the United States. I will draw on one example in the United States where we are carrying out an environmental impact assessment. In fact, it is done by the state agency in that jurisdiction. They carry out all assessments. Although the project has largely moved through the environmental impact assessment, someone has identified a particular species of fox which they claim is genetically rare to all other foxes.

Obviously, the project is designed to protect the environment and wildlife species. However, the information we have from others is that this is really not a rare or genetically different fox, but that just the identification of that particular species means we would have to look at that project in a different light, undertake additional studies, things of that nature. As you are going through the environmental impact assessment, having different citations of that sort upon which the scientific community itself cannot agree whether it is a rare species or a genetically different type of species, causes one to spend more time and undertake additional studies and delay the project further. That is the type of concern we see possibly being raised in any jurisdiction, even in Canada.

**Senator Spivak:** Based on false information is what you are saying. You would classify a frivolous claim as one based on faulty data? Is that what you are talking about, basically?

**Mr. Veldhuizen:** Yes.

**Mr. Cooney:** I could perhaps give another example of a project I was referring to earlier which has gone partway through the approval process. This example did not actually result in a frivolous concern. It did not actually reach the level of policy concern of the government review agencies, but had that potential.

The matter concerned the construction of a road for access to this project, opposed by communities on one side of the project because they thought it would give job advantages to

[*Traduction*]

voyer le projet devant un comité d'examen. Nous reprochons au projet de loi ce manque de précision quant à la façon dont les objections doivent être exprimées et la possibilité de dire que le problème a été réglé ou qu'il ne se pose pas. Pour le moment, il est seulement question dans la loi des observations du public.

**Le sénateur Spivak:** Suite à votre question, monsieur le président, avez-vous des exemples précis d'observations injustifiées à nous donner en vous basant sur l'expérience canadienne? Je veux dire en dehors du libellé de la loi. Je comprends vos inquiétudes au sujet du libellé, mais avez-vous des exemples précis à nous donner?

Je pose la question parce que, d'après les journaux, au lieu que ce soit le public, ce sont de plus en plus les organismes scientifiques et internationaux qui expriment ces préoccupations. Même si je lis les journaux très attentivement, je ne l'ai pas vraiment constaté. Auriez-vous des exemples précis à nous donner?

**M. Veldhuizen:** Je pourrais vous parler d'un projet qui, malheureusement, ne se situe pas au Canada. Notre entreprise mène actuellement neuf évaluations environnementales différentes dont trois aux États-Unis. Je vais vous donner un exemple qui se situe aux États-Unis où nous effectuons une évaluation environnementale. En fait, elle est réalisée par les autorités de l'État. Ce sont elles qui se chargent de toutes les études. Cette évaluation est déjà pratiquement terminée, mais quelqu'un a découvert une espèce particulière de renards qu'on prétend différente des autres du point de vue génétique.

Bien entendu, le projet cherche à protéger l'environnement et la faune. D'après les renseignements que d'autres personnes nous ont donnés, il ne s'agit pas vraiment d'une espèce rare ou génétiquement différente de renards. Néanmoins, à cause de l'identification de cette espèce animale, nous allons devoir entreprendre ce projet dans une optique différente, réaliser des études supplémentaires et des choses de ce genre. Quand on fait une évaluation environnementale, lorsqu'on soulève ce genre d'observations sur lesquelles la communauté scientifique ne peut même pas se mettre d'accord quant à savoir s'il s'agit d'une espèce rare ou génétiquement différente, cela vous oblige à entreprendre des études supplémentaires, ce qui retarde davantage le projet. Ce genre d'observation peut être soulevée n'importe où, même au Canada.

**Le sénateur Spivak:** À partir de renseignements erronés, dites-vous. Diriez-vous qu'une observation injustifiée se fonde sur des données erronées? Est-ce que vous voulez dire?

**M. Veldhuizen:** Oui.

**M. Cooney:** Je pourrais peut-être vous donner un autre exemple d'un projet dont j'ai parlé tout à l'heure et qui est en cours d'évaluation. Il n'y a pas eu d'objections disons «injustifiées». Ce projet n'a pas encore soulevé d'inquiétudes politiques de la part des organismes d'examen du gouvernement, mais c'est une possibilité.

Les objections portaient sur la construction d'une route d'accès à ce projet. Les localités situées d'un côté s'y opposaient parce qu'elles pensaient que cela avantagerait celles de

[*Text*]

communities on the other side of the project. That was not the only concern. The concern which they brought forward to justify this road concern was that they felt the moose in their region, of which they had a fair number, would be lured by this road to leave the region and move west. We and a number of other people in the region considered that a somewhat frivolous concern. But it was one, had it been pressed, could have forced studies. That is an example of the sort of thing we may be looking at.

**Senator Spivak:** Your major concern, and I understand why, seems to be the uncertainty and delay involved. Another way of looking at it is that a lot of sectors of industry are taking very great care to improve their environmental understanding and their technology so that there is more credibility. I wonder if you could give us any indication of what the mining industry is doing at this particular time to heighten their environmental awareness? Just to give an example, many companies are hiring vice-presidents for environmental affairs. This is just a question for information.

**Mr. Veldhuizen:** There have been very significant cultural changes within the mining industry within the last ten years and, more specifically, within the last five years. Justyna had mentioned that in Canada, we have developed an environmental policy for the mining industry which I think was tabled about four or five years ago.

One of the changes we made to the wording of the policy preamble was that we asked mining companies to apply all the principles of that policy, not just in Canada but abroad. In the same way that they would carry out environmental assessments in Canada, if they went to a developing country they were expected to carry out similar environmental assessments and apply the same type of control measures regardless of the jurisdiction.

I can tell you that the mining industry and the board of directors of the Mining Association of Canada adopted that policy. They recognized the implications. So, the situation certainly is changing. Today, in the mining industry, we have quite a number of senior people in either vice-president or senior vice-president positions who are responsible solely for environment. That number is increasing.

I think all mining companies take the environment in a very serious way. If you look at dollar expenditures toward not only environmental impact assessment, but control systems, you will see that the numbers are quite staggering. In our own company over the last 10 years we have spent over $100 million on different environmental costs in terms of technology. The expenditures are high. The commitment is there.

**Senator Carney:** Mr. Chairman, I can only speak for B.C. and Yukon in this area. I do not pretend to have any knowledge of the mining industry anywhere else.

[*Traduction*]

l'autre côté sur le plan de l'emploi. Ce n'était pas le seul problème. Pour justifier ces objections vis-à-vis de la route, les collectivités en question ont fait valoir que les orignaux de leur région, qui étaient en grand nombre, suivraient la route pour quitter la région et se déplacer vers l'Ouest. Avec plusieurs autres personnes de la région, nous avons estimé qu'il s'agissait d'une préoccupation injustifiée. Mais si ces observations avaient été maintenues, cela aurait pu nous obliger à entreprendre de nouvelle études. Voilà un exemple du genre de situations qui peuvent se produire.

**Le sénateur Spivak:** Vous vous souciez surtout de l'incertitude et des retards, ce que je comprends très bien. Par ailleurs, de nombreux secteurs de votre industrie prennent grand soin d'améliorer leur compréhension de l'environnement et leur technologie afin d'accroître leur crédibilité. Pourriez-vous nous dire ce que fait le secteur minier actuellement pour mieux tenir compte de l'environnement? À titre d'exemple, de nombreuses compagnies embauchent des vice-présidents responsables de l'environnement. Je voudrais seulement le savoir pour mon information.

**M. Veldhuizen:** Il y a eu d'importants changements d'attitude au sein de l'industrie minière depuis dix ans et surtout depuis cinq ans. Comme Justyna l'a mentionné, le Canada s'est doté d'une politique environnementale pour le secteur minier qui a, je crois, été déposée il y a quatre ou cinq ans.

L'un des changements que nous avons apportés au libellé du préambule de cette politique visait à demander aux compagnies minières d'appliquer tous les principes de la politique en question, non seulement au Canada, mais à l'étranger. Tout comme elles devaient effectuer des évaluations environnementales au Canada, si elles allaient dans un pays en développement, nous leur demandions de procéder aux mêmes types d'évaluations environnementales et d'appliquer les mêmes mesures de lutte contre la pollution.

Je peux vous dire que le secteur minier et le conseil d'administration de l'Association minière du Canada ont souscrit à cette politique. Ils en reconnaissent les répercussions. Par conséquent, on peut certainement dire que la situation évolue. À l'heure actuelle, nous avons, dans notre secteur, un certain nombre de hauts dirigeants qui occupent le poste de vice-président ou de vice-président principal et qui sont uniquement chargés de l'environnement. Leur nombre augmente.

Je crois que toutes les compagnies minières prennent l'environnement très au sérieux. Si vous considérez les sommes dépensées non seulement pour les évaluations environnementales, mais aussi pour les systèmes de contrôle de la pollution, vous verrez que les chiffres sont assez pharamineux. Dans notre propre compagnie, depuis dix ans, nous avons consacré plus de 100 millions de dollars à diverses technologies de protection de l'environnement. Ces dépenses sont élevées. Nous avons pris des engagements concrets.

**Le sénateur Carney:** Monsieur le président, je peux seulement parler pour la Colombie-Britannique et le Yukon. Je ne prétends pas savoir ce qui se passe dans l'industrie minière ailleurs.

[*Text*]

I am aware the mining industry has been having a lot of problems in British Columbia, particularly under the new NDP government, as well as before their election to office. You must feel that you are being hamstrung in many ways.

However, looking at some of your concerns, while I understand very clearly the pressures behind them, do not some of them exist now? Without this bill would you still not have the same problem about conflicting jurisdictions? You were mentioning the Coast Guard and the interior, that we do have increased public concern and an inadequate process now.

As a starting point I would like to ask you whether you feel the process that is proposed here is better than the existing one.

**Ms. Laurie-Lean:** I think you are referring to the EARP guidelines.

**Senator Carney:** Yes.

**Ms. Laurie-Lean:** Yes. I think the bill is better, but if we could have a process that is even better, it would be to Canada's benefit. I think the guidelines were not designed for the kind of mandatory application that they are now getting.

To say that the bill is an improvement is not necessarily a big compliment. We feel that here is an opportunity to do something really well.

**Senator Carney:** You say it is a not a big compliment. I am aware of the four years of consultation that went into this legislation with your association and others. Do you not feel it is a major step in the right direction?

**Ms. Laurie-Lean:** There has been a lot of improvement, as we said. We feel that a lot of our suggestions and the suggestions of others have been taken into account, but there remains a lot of room for making sure that these promises are there. A lot of the ideas in the bill are permissive, the minister "may" do this, the government "may" do that, but they do not mandate the government to do so. That is where the subtle differences are in terms of comfort.

**Senator Carney:** But your problems would not be resolved by the failure of this bill to pass?

**Ms. Laurie-Lean:** Too many negatives for me.

**Mr. Cooney:** I certainly agree with Justyna. This bill certainly has many aspects to it which have incorporated the concerns of the mining association and will help to improve a situation which has deteriorated significantly over the last couple of years. As you know, particularly in British Columbia with the land-use issues, it is continuing to deteriorate.

However, while it is a help, it certainly does not go very far toward addressing the primary concerns that we have with respect to competing jurisdictions.

**Senator Carney:** As I said, you have those problems now.

[*Traduction*]

Je sais que le secteur minier a connu beaucoup de difficultés en Colombie-Britannique, surtout sous le nouveau gouvernement néo-démocrate de même qu'avant son élection. Vous devez vraiment vous sentir dans une situation intenable.

Cependant, pour ce qui est de vos préoccupations, même si je comprends très bien vos raisons, certains de ces problèmes ne se posent-ils pas déjà? Sans ce projet de loi, n'auriez-vous pas toujours le problème du chevauchement des compétences? Vous avez mentionné la Garde côtière et l'intérieur et aussi le fait que le public se soucie de plus en plus de l'environnement et que la procédure actuelle est inadéquate.

Je voudrais d'abord savoir si, à votre avis, le processus proposé n'est pas meilleur que celui que nous avons actuellement.

**Mme Laurie-Lean:** Je suppose que vous parlez des lignes directrices du PEEE.

**Le sénateur Carney:** Oui.

**Mme Laurie-Lean:** Oui. Je crois que le projet de loi est préférable, mais si nous pouvions avoir un processus encore meilleur, ce serait dans l'intérêt du Canada. À mon avis, ces lignes directrices n'ont pas été conçues pour être appliquées obligatoirement comme elles vont l'être.

Ce projet de loi représente une amélioration, mais ce n'est pas nécessairement un gros compliment. Nous croyons possible de faire les choses vraiment comme il faut.

**Le sénateur Carney:** Vous dites que ce n'est pas un gros compliment. Je sais que votre association et d'autres organismes ont participé aux quatre années de consultations qui ont eu lieu au sujet de cette mesure. Ne pensez-vous pas que c'est un grand pas dans la bonne direction?

**Mme Laurie-Lean:** Comme nous l'avons dit, il y a eu beaucoup d'amélioration. Nous croyons que le gouvernement a tenu compte d'un bon nombre de nos suggestions et de celles des autres intéressés, mais il reste beaucoup à faire pour que ces promesses soient tenues. Le projet de loi a un caractère très permissif en disant que le ministre ou le gouvernement «peut» faire ceci ou cela, mais sans l'obliger à le faire. Ce sont là des différences subtiles.

**Le sénateur Carney:** Mais si ce projet de loi n'était pas adopté, vos problèmes ne seraient pas réglés pour autant?

**Mme Laurie-Lean:** Votre phrase comporte trop de négation pour moi.

**M. Cooney:** Je suis certainement d'accord avec Justyna. Ce projet de loi présente de nombreuses dispositions qui tiennent compte des préoccupations de l'Association minière et qui contribueront à améliorer la situation qui s'est nettement dégradée depuis un ou deux ans. Comme vous le savez, elle continue à se dégrader, surtout en Colombie-Britannique où se pose la question de l'utilisation des terres.

Néanmoins, même si cette mesure est utile, elle ne va pas assez loin pour dissiper nos objections fondamentales à l'égard du chevauchement des compétences.

**Le sénateur Carney:** Comme je l'ai dit, ces problèmes se posent déjà.

[*Text*]

**Mr. Cooney:** We have those problems now, and we would like to see in the regulations if not in the bill itself at least an effort to move more strongly in the direction of addressing our concerns.

Let me say one thing about the Coast Guard. It seemed to me that while the Coast Guard obviously has a mandate under its legislation to do certain things, I question whether that should be part of the environmental approval process for a mine, and whether that should not be something which has its own stream. It triggers the entire EARP process and will continue to do so.

**Senator Carney:** That is something to look at.

Another general comment that I have on your presentation is this. I can understand why you want to nail down issues such as jurisdiction and public concern. However, one of the problems I have is that you are trying to anticipate a world that we do not know exists; you say until this bill and some of the regulations are in place, you do not know what the impact will be.

For instance, when you talk about limited jurisdictional overlap you suggest that in areas where there may only be incidental impact on the federal jurisdiction — and I imagine that might be the Coast Guard — I would like to suggest something along these lines. Is not one of our problems that we do not know what those impacts are? We do not know what is incidental and what is not. From your recommendations you are trying to prejudge what is a public concern and what is an incidental jurisdictional dispute. You even suggest that concerns should be limited to those expressed by persons in communities affected by a project.

My point is that most of the development in B.C. takes place in areas which are relatively removed from community involvement, but we do not know what the impact is. The northwest part of B.C. is what I am speaking of. I would be very concerned that we would be too stringent, that you need this process to identify the concerns. We may not know those concerns exist until this process is launched. If we try to tie hands in terms of what is an environmental effect of a project and what are the communities affected by it, my fear is we would become too stringent and abort the process.

Just for general guidelines can you comment on that? In northwest B.C. the communities involved are Alaska and maybe part of Yukon.

**Mr. Cooney:** Senator, I do not think we would deny for a moment that there are legitimate areas of significant federal concern where it is necessary to take a strong role in the mine approval process.

You are right when you say that we are talking about regulations which are not firm and final, and so we are sort of prejudging the regulatory regime, and doing so rather negatively. I suppose we are being very cautious. It may be that we will have very wise bureaucrats and very well-written regulations. We will all be very happily surprised by that should it occur. But that has not been our experience with the people who have

[*Traduction*]

**M. Cooney:** Ils se posent déjà et nous aimerions que, sinon dans le projet de loi comme tel, du moins dans les règlements, on cherche davantage à calmer nos inquiétudes.

Je voudrais dire un mot au sujet de la Garde côtière. Bien entendu, ce projet de loi lui confie certaines responsabilités, mais je me demande si cela devrait faire partie du processus d'approbation environnementale dans le cas d'une mine et s'il ne devrait pas s'agir de quelque chose d'indépendant. Cela déclenche tout le processus d'évaluation environnementale et ce sera toujours le cas.

**Le sénateur Carney:** C'est une question qu'il faudra examiner.

J'aurais une autre observation d'ordre général à faire au sujet de votre exposé. Je comprends pourquoi vous voulez vous attaquer à certains problèmes comme celui des champs de compétence et des observations du public. Toutefois, vous vous basez sur de simples prédictions alors que tant que ce projet de loi et les règlements d'application ne seront pas en vigueur, vous ne saurez pas quelles seront leurs répercussions.

Par exemple, quand vous parlez de limiter le chevauchement des compétences, vous dites que, dans certains domaines, un projet ne peut intéresser qu'accessoirement les autorités fédérales. Et je suppose que ce pourrait être le cas de la Garde côtière. Le fait que nous ignorons quelles sont ces répercussions n'est-il pas une source de problèmes? Nous ignorons quelles sont les répercussions accessoires ou importantes. D'après vos recommandations, vous essayez de prévoir d'avance quelles seront les préoccupations du public et les conflits de compétence. Vous dites même qu'il faudrait limiter les observations à celles qui sont faites par les habitants des localités touchées par un projet.

Je ferai valoir qu'en Colombie-Britannique la majeure partie de ces projets se situe dans des secteurs relativement isolés, mais nous ignorons quelles sont leurs répercussions. Je veux parler du nord-ouest de la province. Je ne voudrais pas que nous imposions trop de restrictions, car nous avons besoin de ce processus pour mettre en lumière les problèmes. Nous ne seront peut-être pas au courant de leur existence avant que le processus ne soit entamé. Si nous imposons des restrictions quant à ce qui constitue des répercussions environnementales et quant aux localités visées, je crains que le processus ne devienne trop limitatif.

Pourriez-vous me donner votre opinion générale à ce sujet? Dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, les régions visées sont l'Alaska et peut-être une partie du Yukon.

**M. Cooney:** Sénateur, nous ne nions nullement qu'il existe des problèmes réels pour lesquels il faut intervenir énergiquement dans le processus d'approbation des mines.

Vous avez raison de dire que les règlements en question ne sont pas définitifs et qu'en fait nous faisons de simples spéculations à l'égard de la réglementation. Sans doute péchons-nous par excès de prudence. Peut-être aurons-nous des bureaucrates très compétents et des règlements très bien rédigés. Si c'est le cas, nous en serons tous très agréablement surpris. Mais ce n'est pas ce que nous avons constaté jusqu'ici lorsqu'on a

[*Text*]

written and implemented such regulations in the past. There is some legitimate reasons for having the concerns that we have.

You are right that the issues that need to be identified will, in many cases, require federal government presence and expertise. Our concern was not that the federal government should disengage itself, but that it should be more totally integrated with the province in reaching decisions so that you do not have this sort of one jurisdiction playing against the other and protracting the process, at times interminably.

**Mr. Veldhuizen:** May I add a comment? When an environmental impact assessment is undertaken, as you probably realize, senator, there is quite an attempt to scope the entire process to indicate what particular elements will be examined. You start out with an outline of the environmental impact assessment, the table of contents and what it will contain. I think anyone who carries out a project like that obviously reviews it with a provincial or federal agency, to make sure it is complete and all the issues are identified and the process carries on in that direction.

Our concern is that after you go through all of that someone may say, "What about this?" concerning an issue that may not be reasonable. It is this test of reasonableness that is important. What we would like to see in place is that there would be not a referral to a panel or an undertaking of another environmental assessment process for something that really is not very significant in the overall development of a mine. It is some semblance of reasonableness we are looking for.

**Senator Carney:** A lot of your concerns could be met at the regulatory level, could they not?

**Mr. Veldhuizen:** Yes.

**Ms. Laurie-Lean:** I think they could be. We would be comforted by assurances that they definitely will be. I think from the current drafts of the list of statutes and regulations, there is an indication that the need to have a railway crossing would kick in the federal process for an entire mining project. If the railway crossing is the only item that falls under federal jurisdiction, I would argue that it really has nothing to do with the mining project. Yet, it would kick in the entire assessment. It is those kinds of things that could be cleaned up and looked at. We hope that the committee will instruct or encourage that kind of development in the future.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, the government has given us the impression this bill will serve to reduce the problems of competing jurisdictions. We have also been given the impression there are agreements going ahead with provinces that will serve to do that. I do not get the feeling from you as a group that you have much confidence in this process.

**Ms. Laurie-Lean:** I think we would say that we do not know. Until they are in place, it is difficult to say that they definitely will be in place. Given the difficult constitutional situation right now in Canada, that may hamper negotiations. We would like to have greater assurance that the government will do everything it can to negotiate such agreements.

[*Traduction*]

rédigé et appliqué ce genre de règlements. Nos inquiétudes me paraissent légitimes.

Vous avez raison de dire que les problèmes qu'il faut identifier nécessiteront, dans bien des cas, la présence et la compétence du gouvernement fédéral. Nous voulons non pas que le gouvernement fédéral renonce à intervenir, mais plutôt que son intervention soit mieux harmonisée avec celle des provinces afin que les deux sphères de compétence ne se mettent pas mutuellement des bâtons dans les roues et ne retardent pas interminablement le processus.

**M. Veldhuizen:** Pourrais-je ajouter quelque chose? Lorsqu'on entreprend une évaluation environnementale, comme vous le savez sans doute, sénateur, on commence par voir quels sont les éléments à examiner. Vous commencez par un aperçu général de l'évaluation environnementale après quoi vous avez la table des matières et la teneur de l'évaluation. Quiconque entreprend ce genre de projet l'examine avec les autorités provinciales ou fédérales pour s'assurer que l'évaluation est complète et que tous les problèmes ont été mis en lumière.

Nous craignons qu'après avoir fait tout cela, quelqu'un soulève de nouvelles objections pour des motifs futiles. Je crois important de s'assurer que ces objections sont raisonnables. Nous voudrions qu'au lieu de renvoyer la question à une commission ou d'entreprendre une nouvelle évaluation environnementale pour une question mineure on cherche plutôt à tenir compte des préoccupations raisonnables.

**Le sénateur Carney:** La réglementation pourrait dissiper la plupart de vos inquiétudes, n'est-ce pas?

**M. Veldhuizen:** Oui.

**M^me^ Laurie-Lean:** Je crois que oui. Nous serions rassurés si on nous garantissait que ce sera le cas. D'après les ébauches de règlement, il semble que la nécessité d'avoir un passage à niveau déclencherait le processus fédéral pour l'ensemble d'un projet minier. Si le passage à niveau est la seule question entrant dans le champ de compétence du gouvernement fédéral, j'estime que c'est sans rapport avec le projet minier. Pourtant, cela suffirait à déclencher le processus d'évaluation. Voilà le genre de questions qu'il faudrait régler et examiner. J'espère que le comité favorisera ce genre de choses.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, le gouvernement nous a donné l'impression que ce projet de loi permettrait d'atténuer le problème du chevauchement des compétences. Nous avons également eu l'impression que des ententes dans ce sens étaient sur le point d'être conclues avec les provinces. Votre groupe ne me semble pas avoir tellement confiance dans ce processus.

**M^me^ Laurie-Lean:** En fait, nous ne savons pas comment les choses évolueront. Tant que les accords n'auront pas été conclus, nous ne pouvons pas savoir s'ils le seront. Les problèmes constitutionnels que nous connaissons actuellement au Canada risquent de compromettre les négociations. Nous voudrions obtenir la garantie que le gouvernement fera tout en son pouvoir pour négocier ce genre d'ententes.

[*Text*]

As it is worded the bill says that the government "may" enter into agreements. It does not say that it will make a best effort to do so.

**Senator Kenny:** Presumably, it takes two parties to make an agreement.

**Ms. Laurie-Lean:** Yes.

**Senator Cogger:** In some parts of this country it is difficult to do that.

**Senator Kenny:** Could I have your views on intervenor funding? What is the position of your association on how that should take place? I will start with that broad question.

**Ms. Laurie-Lean:** If we are not asked to pay for it, we feel about it differently than if we are having to pay.

**Senator Kenny:** Let us start there. Should you be asked to pay for it? Should the project originator be responsible to pay for the review process? The corollary is, should you also be responsible for some level of intervenor funding?

**Ms. Laurie-Lean:** I think it would depend on how open ended and how open to abuse the process becomes. There are obviously legitimate concerns and particularly affected parties. Whoever pays for it deserves some support and would require it. On the other hand, it should not be a free ticket for every interest group, consultant and lawyer, who would like to make a living this way. So, there is a balance there that is very difficult to strike. As a group that either has to pay for it directly or pay indirectly through taxation, yes, the exact format of how it is structured is very much a concern.

**Senator Kenny:** Earlier today I suggested to another association, for example, that perhaps if the project initiator was paying "X" amount, that 10 per cent of that should be set aside for interveners. Is that completely off the wall?

**Mr. Veldhuizen:** That is probably a lot of money. Some of the environmental impact assessments we are undertaking in the United States are running $5 million to $10 million. So you are talking about $500,000 to $1 million intervener funding.

**Senator Kenny:** The question was in the context of whether everybody can play the game fairly. If the large, well-financed mine is spending "X" million dollars, how do other people get the similarly priced talent or a tenth of the price of talent to comment on it or intervene?

**Ms. Laurie-Lean:** I am not sure if all the other parties are necessarily that much poorer. You could have the situation, for example, of certain environmental groups which are substantially funded, and the proponent may be a very small company.

**Senator Kenny:** But their expenditure would presumably be proportionate?

**Ms. Laurie-Lean:** No, not necessarily. A small company could be proposing a large project, but there will not necessarily be a lot of fat to start paying everyone. So, yes, philosophically there is a question of fairness; on the other hand,

[*Traduction*]

Le projet de loi porte que le gouvernement «peut» conclure des accords. Il ne dit pas qu'il s'y efforcera de son mieux.

**Le sénateur Kenny:** En principe, il faut être deux pour conclure un accord.

**Mme Laurie-Lean:** En effet.

**Le sénateur Cogger:** C'est difficile à faire dans certaines régions du pays.

**Le sénateur Kenny:** Pourrais-je savoir ce que vous pensez du financement des intervenants? Quelle est la position de votre association à ce sujet? Je vais commencer par cette question assez générale.

**Mme Laurie-Lean:** Si on ne nous demande pas d'acquitter la note, notre avis ne sera pas le même que si nous devons payer.

**Le sénateur Kenny:** Commençons par cela. Devrait-on vous demander de payer la note? Le promoteur du projet ne devrait-il pas assumer le coût de l'évaluation? En même temps, ne devriez-vous pas également assumer une partie du financement des intervenants?

**Mme Laurie-Lean:** Tout dépend à quel point ce processus peut ouvrir la porte aux abus. Certaines préoccupations sont parfaitement légitimes et certaines personnes sont lésées. Celui qui fait les frais d'un projet a besoin d'aide. D'un autre côté, il ne faudrait pas que tous les groupes d'intérêts, experts-conseils et avocats trouvent là un bon moyen de gagner leur vie. Il est très difficile de parvenir à un juste équilibre. En tant que groupe qui va devoir soit payer directement, soit indirectement sous la forme d'impôts, je dirais qu'effectivement la façon dont ce sera structuré nous préoccupe grandement.

**Le sénateur Kenny:** Tout à l'heure, j'ai suggéré à une autre association que si le promoteur du projet versait un montant «X», il faudrait peut-être réserver 10 p. 100 de cette somme pour les intervenants. Est-ce une idée ridicule?

**M. Veldhuizen:** Cela représente sans doute beaucoup d'argent. Certaines des évaluations environnementales que nous effectuons aux États-Unis coûtent de 5 à 10 millions de dollars. Par conséquent, cela donnerait 500 000 $ à 1 million de dollars pour le financement des intervenants.

**Le sénateur Kenny:** La question est de savoir si tout le monde se trouvera sur un pied d'égalité. Si la grosse compagnie minière, bien financée, dépense «X» millions de dollars, comment le public pourra-t-il obtenir des experts qui lui coûteront le même prix ou même le dixième de ce prix pour faire des observations ou intervenir?

**Mme Laurie-Lean:** Je ne suis pas certaine que toutes les autres parties intéressées soient nécessairement pauvres. Par exemple, vous pourriez avoir certains groupes écologistes généreusement financés tandis que le promoteur du projet serait une toute petite compagnie.

**Le sénateur Kenny:** Mais, en principe, ses dépenses seront proportionnelles?

**Mme Laurie-Lean:** Pas nécessairement. Une petite compagnie pourrait proposer un grand projet, mais sans disposer nécessairement de beaucoup d'argent à distribuer à gauche et à droite. Par conséquent, c'est une question d'équité, en effet,

[*Text*]

there is a lot of opportunity for abuse. I do not think we would want to give a blanket support to intervener funding without looking carefully at how one should structure or assess who should be the intervener, how much they should be paid and for what, with what criteria, et cetera.

**Mr. Cooney:** We should bear in mind that not all interveners will be negative to a project proposal. Indeed, it may in certain instances be in the interests of a project proponent to have an intervention take place.

The difficulty arises over the allocation of money which a project proponent may be required to put forward for intervener funding. The creation of a blanket amount, a percentage such as you suggest, would create opportunities for people to compete to get that money for the purposes of intervening without necessarily any clear merit to the interventions which they were coming up with.

There are certain examples of the funding of interveners being discretionary on the part of panels that conduct public hearings. If a panel is well constituted and judicious, it might reasonably come to a rational decision as to whether it was appropriate under certain circumstances and following reasonable guidelines to require a company to provide intervention funding. I do not think, however, that that should be a situation which grows on itself.

**Mr. Veldhuizen:** Among the nine environmental assessment projects we have underway, there is one where we have talked to the particular agency involved and offered to provide funding for an independent review of all the environmental impact assessment documents for the local community so that they can understand and have someone interpret it and provide them with the information they need to make a judgment. We do it where we think it makes good sense to do so and where we identify a need.

I am a little concerned about what you suggest; that is, a guideline where a percentage would be applied automatically to intervener funding across the board for every project. I think it is something that we have entertained and we will consider for projects on a case-by-case basis.

**The Chairman:** The minister made a presentation to the committee earlier this afternoon. The issue of Canadian competitiveness in the context of Bill C-13 was very much on his mind. You mentioned in your presentation that on a comparative basis it was easier to proceed with a mining project in Chile and the United States of America. The two countries were interesting examples. Are they more competitive, and are they more competitive because they have a better environmental review process, or do they have less concern for the environment?

**Mr. Cooney:** Competitiveness is a combination of factors, and you cannot simply attribute it to the environmental review process. I was thinking of only certain states, and Nevada is one with which we have some familiarity and which I felt comfortable about putting into that category about being more attractive with respect to the mine approval process they have. The environmental process of different jurisdictions reflects, quite fundamentally, a public attitude towards investment in mine development.

[*Traduction*]

mais d'autre part cela ouvre la porte aux abus. Nous ne sommes pas prêts à accorder notre appui inconditionnel au financement des intervenants avant qu'on ait examiné attentivement qui doit pouvoir intervenir, combien on devra débourser et pour quels services, quels seront les critères, et caetera.

**M. Cooney:** N'oublions pas que tous les intervenants n'auront pas nécessairement des observations négatives à faire. En réalité, il peut arriver parfois qu'une intervention soit dans l'intérêt du promoteur d'un projet.

Le problème se pose en ce qui concerne la répartition des fonds qu'un promoteur peut avoir à débourser pour le financement des intervenants. Si l'on crée un fonds dans lequel nous verserions un certain pourcentage, comme vous le suggérez, chacun essaierait d'obtenir sa part de cet argent sans que son intervention ne soit nécessairement justifiée.

Il existe des situations dans lesquelles le financement des intervenants est laissé à la discrétion des commissions qui tiennent des audiences publiques. Si une commission est constituée de personnes raisonnables, elle peut prendre une décision rationnelle quant à savoir, si dans les circonstances et selon des lignes directrices raisonnables, il y a lieu d'exiger d'un compagnie qu'elle finance les intervenants. Néanmoins, je ne pense pas qu'il faudrait laisser les choses prendre trop d'ampleur.

**M. Veldhuizen:** Parmi les neuf projets qui font actuellement l'objet d'une évaluation environnementale, il y en a un pour lequel nous avons proposé à l'organisme compétent de financer une étude indépendante de tous les documents d'évaluation environnementale pour le compte de la collectivité locale afin qu'elle puisse les comprendre et les interpréter et disposer des renseignements voulus pour porter un jugement. Nous le faisons quand cela nous paraît logique et quand nous constatons un besoin.

Votre suggestion de prélever automatiquement un pourcentage pour le financement des intervenants et cela pour tous les projets m'inquiète un peu. Nous avons examiné la question et nous envisagerons la chose pour chaque projet.

**Le président:** Le ministre a fait un exposé au comité au début de l'après-midi. Il a mis l'accent sur la compétitivité du Canada dans le contexte du projet de loi C-13. Dans votre mémoire, vous avez mentionné qu'il était plus facile d'entreprendre un projet minier au Chili et aux États-Unis. Ce sont là des exemples intéressants. Ces deux pays sont-ils plus compétitifs parce qu'ils ont un meilleur processus d'évaluation environnementale ou parce qu'ils se soucient moins de l'environnement?

**M. Cooney:** La compétitivité dépend d'un ensemble de facteurs et vous ne pouvez pas uniquement l'attribuer au processus d'évaluation environnementale. Je pensais seulement à certains États dont le Nevada que nous connaissons assez bien et qui a un processus d'approbation certainement plus attrayant. Le processus d'évaluation environnementale qui existe dans les divers pays reflète l'attitude du public vis-à-vis de l'investissement dans les projets miniers.

[*Text*]

I found myself over the past year or two categorizing different jurisdictions as to whether they tolerate mine development — so that if you can get through all the hoops, you may proceed to develop a mine — or whether the attitude is really towards encouraging mine development. In Canada, we have pretty well fallen into the category of a jurisdiction which is in the tolerating mode and not in the encouraging mode with respect to mine development.

There is another extreme end to that spectrum, which is not to tolerate mining. Wisconsin is usually mentioned as an example where mining is simply no longer tolerated. This is a factor.

If you are looking at investing money in exploration and possibly mine development, you look at taxation and you look at the governmental process or the regulatory process. Those are the two major cost burdens that you are likely to bear in a jurisdiction. If the jurisdiction is of the sort which encourages mining, then you will probably find both of those factors — taxation and the regulatory process — to be designed in a manner which will encourage investment.

**The Chairman:** So that the strictness — and you gave the example of Wisconsin and its absolute intolerance to mining — as well as foreign ownership and taxes are competitive factors that determine whether or not you have a mine.

You did not comment on Chile. Is it an example of a jurisdiction that is competitive because it has no foreign ownership restriction, less taxes and environmental concerns?

**Mr. Cooney:** Chile is probably the jurisdiction which is most competitive in the world at the present time in attracting mining capital for investment or international capital for investment in mine development. It has a legal and tax system which is very well constructed from the point of view of the foreign investor. The taxation level is significantly lower than the taxation level in Canada. The regulatory approval process is fairly rapid. Chile is going through a number of changes with respect to its regulatory process. It has come out of a situation of having a very low level of institutional development with respect to environmental approvals. That is being remedied at the present time. Chile is doing it in a way which is very strongly oriented — from the Chilean point of view — towards maintaining the attitude of encouraging mine investment by foreign mining companies and mine development in Chile. So, it is changing. It is not a place where environmental standards or performance are necessarily less than in Canada, particularly on the part of the foreign mining companies that are doing business there.

As Mr. Veldhuizen was saying, there has developed, particularly over the last five years, a globalization in the application of mining standards by companies from the industrial countries that are doing business in the developing countries.

**The Chairman:** There is a specific project, the Windy Craggy project in British Columbia, that I read about in an environmental review context. It has an international implication, and Bill C-13 has some reference to cooperation at that level. Can you comment on whether that kind of a project would be more certain in terms of its probable or possible

[*Traduction*]

Depuis un an ou deux j'ai catalogué les divers pays selon qu'ils tolèrent seulement les projets miniers - autrement dit ils vous laissent ouvrir une mine si vous arrivez à vous acquitter de toutes les formalités - ou qu'ils favorisent vraiment l'exploitation minière. Au Canada on se contente de tolérer plutôt que de favoriser cette activité.

À l'autre extrême, vous avez les juridictions qui ne tolèrent pas l'exploitation minière. Le Wisconsin est généralement l'exemple le plus cité. C'est un facteur à considérer.

Si vous songez à investir de l'argent dans la prospection et peut-être la mise en valeur d'une mine, vous tenez compte de la fiscalité et des formalités gouvernementales ou de la réglementation. Ce sont vos deux principales sources de dépenses. Si le gouvernement favorise l'exploitation minière, vous constaterez sans doute que la fiscalité et la réglementation sont conçues de façon à favoriser l'investissement.

**Le président:** Par conséquent, les restrictions - et vous avez donné l'exemple du Wisconsin qui ne tolère absolument pas l'exploitation minière - ainsi que les règles régissant la propriété étrangère et la fiscalité sont les facteurs qui détermineront si vous ouvrirez ou non une mine.

Vous n'avez pas parlé du Chili. Est-ce un exemple de pays compétitif parce qu'il n'a pas de restriction à l'égard de la propriété étrangère ou parce que les impôts y sont moins élevés et qu'il se soucie moins de l'environnement?

**M. Cooney:** Le Chili est sans doute le pays qui, à l'heure actuelle, est le plus attrayant pour les investissements miniers ou les investissements internationaux dans ce secteur. Ses lois et sa fiscalité sont très bien conçues du point de vue de l'investisseur étranger. Le taux d'imposition y est nettement plus bas qu'au Canada. Les formalités d'approbation y sont assez rapides. Le Chili est en train de modifier sa réglementation. Jusqu'à présent, son régime d'évaluation environnementale était très limité, mais il y remédie. Le Chili le fait en continuant à favoriser les investissements des compagnies minières étrangères et le développement de l'exploitation minière au Chili. Par conséquent, la situation évolue. Ce n'est pas un pays où les normes environnementales sont nécessairement inférieures à celles du Canada, surtout en ce qui concerne la façon dont elles sont suivies par les compagnies minières étrangères.

Comme l'a dit M. Veldhuizen, nous avons assisté, surtout depuis cinq ans, à une mondialisation des normes minières appliquées par les compagnies des pays industrialisés qui sont implantées dans les pays en développement.

**Le président:** J'ai lu quelque chose au sujet du projet Windy Craggy, en Colombie-Britannique, dans le cadre d'une évaluation environnementale. Ce projet a des répercussions internationales et le projet de loi C-13 prévoit une certaine coopération à ce niveau. Pourriez-vous nous dire si ce genre de projet aurait plus de chance de se matérialiser que dans le contexte

[*Text*]

development than it is in the legal and regulatory environment that we have now? If that is not a fair question because it is a specific project and you represent an association, just say so.

**Senator Carney:** I did not understand the question.

**The Chairman:** Bill C-13 has a provision in it that tries to harmonize, in the case of the federal and provincial governments, an environmental review. There is also at least an invitation to do that in an international context. My impression was that there was an attempt here to anticipate not only jurisdictional problems between the federal and the provincial governments, but between two governments of different countries. Of course, state governments would enter into it and do in this case, if I am not mistaken. My question was if we had C-13 as a Statute of Canada now, would we be better able to deal with the kind of problems we are encountering with the environmental review of this particular project?

**Ms. Laurie-Lean:** We would not feel comfortable to comment on a specific project since we do not have the member present. However, on the general provisions in the act, a recognized area of federal jurisdiction, the transboundary issue, whether international or interprovincial. There is definitely an area of federal jurisdiction where we recognize there must be a mechanism for dealing with that.

**Senator Kelly:** Your presentation has been very interesting. I happen to sympathize with any concern about a layering of jurisdictions, having been in the pipeline business for a number of years. However, I want to be sure I understand where you are actually coming from.

You answered a question earlier that I was going to ask. Someone else asked about the extent to which the mining companies get into environmental studies. You answered that very well. They do, and the industry is moving with time and governing itself. You also said, on competitiveness, that there are jurisdictions. You mentioned Nevada as one, where the combination of regulation and taxation makes it more attractive than other jurisdictions. With respect to regulations, I assume you are also talking about environmental regulations. Do you carry your commitment with respect to environmental considerations to the extent that where you find a jurisdiction where there are no environmental regulations, yet you want to do a mining job down there, you impose your own regulations? Do you impose some on yourself because of your sense of social responsibility and the backup you have in your companies in the area of environmental knowledge and expertise?

**Mr. Veldhuizen:** As I indicated in our environmental policy, our preamble clearly states that our mining company members will apply all the principles of our policy in Canada and abroad. Even in a country, state or province which does not have the same degree of environmental protection and regulation in place, we expect our members to apply the same procedures, the same management systems, and the same control aspects as they would in areas where that jurisdiction has thorough regulations.

[*Traduction*]

juridique actuel? Si vous ne pouvez pas répondre à la question du fait qu'elle concerne un projet précis et que vous représentez une association, il vous suffit de me le dire.

**Le sénateur Carney:** Je n'ai pas compris la question.

**Le président:** Le projet de loi C-13 contient une disposition qui vise à harmoniser les évaluations environnementales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il invite également à en faire autant au niveau international. J'ai cru comprendre qu'on cherchait ici à prévoir les problèmes posés par le chevauchement des compétences non seulement entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais entre les gouvernements de deux pays différents. Bien entendu, je crois bien que les gouvernements des États concluraient des accords. Je voudrais savoir si, au cas où le projet de loi C-13 serait déjà en vigueur, nous serions mieux en mesure de surmonter le genre de problèmes que pose l'évaluation environnementale du projet en question?

**M^me^ Laurie-Lean:** Nous préférons ne pas parler d'un projet particulier en l'absence de son promoteur. Néanmoins, pour ce qui est des dispositions générales de la loi, la question des effets environnementaux transfrontière est un domaine de la compétence du gouvernement fédéral, que ce soit au niveau international ou interprovincial. Cela entre certainement dans le champ de compétence fédéral et nous reconnaissons qu'il faut prévoir un mécanisme à cet égard.

**Le sénateur Kelly:** Votre exposé était très intéressant. Je comprends vos préoccupations devant le chevauchement des compétences, car j'ai travaillé dans le secteur des pipelines pendant plusieurs années. Je veux être sûr d'avoir bien compris votre position.

Tout à l'heure, vous avez répondu à une question que je voulais poser. Quelqu'un d'autre vous a demandé dans quelle mesure les compagnies minières effectuaient des études environnementales. Vous avez très bien répondu à cela. Elles procèdent à ces études, elles évoluent en même temps que la société et s'autoréglementent. Vous avez également dit, en ce qui concerne la compétitivité, qu'elle variait selon le pays. Vous avez mentionné le Nevada, qui est plus attrayant que certains autres endroits en raison de sa réglementation et de sa fiscalité. En ce qui concerne la réglementation, je suppose que vous parlez également des règlements environnementaux. Votre engagement à l'égard de l'environnement va-t-il jusqu'au point où si vous décidez d'ouvrir une mine dans un pays qui n'a pas de réglementation environnementale, vous vous imposez vos propres règles? Suivez-vous ces règles de votre propre chef pour assumer vos responsabilités sociales et pour mettre à profit les connaissances et le savoir-faire que vos compagnies possèdent sur le plan de l'environnement?

**M. Veldhuizen:** Comme je l'ai dit, le préambule de notre politique environnementale stipule clairement que nos membres doivent appliquer tous les principes de notre politique au Canada comme à l'étranger. Même dans un pays, un État ou une province qui n'a pas mis en place une réglementation environnementale aussi stricte, nous nous attendons à ce que nos membres appliquent les mêmes procédés, les mêmes systèmes de gestion et les mêmes modes de contrôle que dans les juridictions où il y a une réglementation sévère.

[*Text*]

The reason is that the whole global environmental climate is changing quickly. If one were foolish enough to construct a mine today in an area where there are no regulations in place, in short order one would find oneself in a catch-up mode. That will cost you more than it would if you undertake that diligence at the design stage. Collectively, we recognize that that is reality and one needs to take that into account.

**Senator Kelly:** Lets us assume that I do not happen to go along as a member of your association. Do you kick me out?

**Mr. Veldhuizen:** Membership in the mining association is contingent on applying that policy. If you were the head of a new mining company that has just been formed, you want to develop a gold mine somewhere and you want to become a member of the mining association, you would have to commit yourself to that environmental policy and those principles, otherwise you would not be accepted.

**The Chairman:** I would like to thank the Canadian Mining Association and you as their representatives for coming forward with your brief. We appreciate it.

Our next group of witnesses are from the Centre québécois du droit de l'environnement, Mr. Michel Bélanger and Mr. Jean Francois Brault. Please proceed.

**Me Michel Bélanger, président, Centre québécois du droit de l'environnement:** Monsieur le président, je vous remercie beaucoup de cette invitation.

Nous nous excusons de ne pas avoir de mémoire. Effectivement, comme je vous l'ai mentionné, nous avons été invités il y a deux semaines à peine à venir présenter notre point de vue après certaines réactions et manifestations dans les journaux relativement au projet de loi C-13.

Quelques mots très rapidement sur le Centre québécois du droit de l'environnement, pour le situer un peu. C'est un organisme à but non lucratif qui a pour objet de promouvoir le droit des citoyens à un environnement de qualité, donc d'intervenir sur la lettre de la loi, ce que l'on fait ce soir et également, de tendre à mettre en place un support juridique aux citoyens et aux groupes. Donc, notre approche est vraiment populaire.

Parmi les interventions que l'on a faites, l'on est intervenu depuis l'existence du Centre depuis pratiquement trois ans dans une vingtaine de dossiers au niveau de projets de loi et de projets de règlement, dont les projets de loi C-78 et C-13 par l'entremise de mémoires et de présentations.

Juste pour terminer notre présentation du Centre, dernièrement, la Cour du Québec a reconnu la représentativité du Centre au niveau de l'intérêt public et le pouvoir que le Centre avait d'intervenir dans une poursuite judiciaire justement pour faire valoir le point de vue des citoyens. Dans laquelle poursuite également, étaient intervenants le ministère de l'Environnement et le procureur général, qui d'emblée, représentent l'intérêt public. Pour nous autres, cela est très significatif.

**Me Jean-François Brault, vice-président, Centre québécois du droit de l'environnement:** Comme le disait mon collègue,

[*Traduction*]

En effet, le climat environnemental mondial évolue rapidement. Si une compagnie avait la témérité d'ouvrir aujourd'hui une mine dans un pays où il n'y a pas de réglementation, elle se trouverait rapidement obligée de prendre des mesures de rattrapage. Cela lui coûtera plus cher que si les dispositifs de contrôle sont prévus lors de la conception. Nous reconnaissons, collectivement, que c'est là une réalité dont il faut tenir compte.

**Le sénateur Kelly:** Supposons que je ne souscrive pas à ces principes en tant que membre de votre association. Allez-vous me radier de vos effectifs?

**M. Veldhuizen:** Pour être membre de l'Association minière, il faut s'engager à appliquer cette politique. Si vous étiez le patron d'une nouvelle compagnie minière et si vous vouliez ouvrir une mine d'or quelque part et devenir membre de notre association, vous devriez vous engager à respecter cette politique environnementale et ces principes faute de quoi vous ne seriez pas accepté.

**Le président:** Je tiens à remercier l'Association minière du Canada et ses représentants de nous avoir présenté leur témoignage. Nous vous en remercions.

Nos témoins suivants représentent le Centre québécois du droit de l'environnement. Il s'agit de M. Michel Bélanger et de M. Jean-François Brault. La parole est à vous.

**Mr. Michel Bélanger, President, Centre québécois du droit de l'environnement:** Mr. Chairman, thank you very much for this invitation.

We apologize for not having a brief. As I mentioned to you, we were invited scarcely two weeks ago to come and present our point of view in response to certain reactions and comments made in the newspapers concerning Bill C-13.

A few words very briefly about the Centre québécois du droit de l'environnement in order to give you an idea what it is. It is a non-profit organization whose purpose is to promote citizens' rights to an environment of high quality and thus to intervene with respect to the letter of the law, which is what we are doing here this evening. It is also to provide citizens and groups with a legal support structure. Our approach therefore is a really people-oriented one.

As to actions we have taken, we have, since the Centre's inception nearly three years ago, intervened in roughly 20 issues regarding bills and proposed regulations, including Bills C-78 and C-13, through briefs and presentations.

Just to conclude our introduction of the Centre, the Quebec Court recently recognized that the Centre represents the public interest and that the Centre has the power to intervene in legal proceedings precisely to represent the citizens' point of view. Also involved in that proceeding were representatives of the Department of the Environment and the Attorney General, who ostensibly represent the public interest. That was very significant for us.

**Mr. Jean-François Brault, Vice-President, Centre québécois du droit de l'environnement:** As my colleague, Mr. Bélan-

[*Text*]

Me Bélanger, nous sommes déjà intervenus par le biais de mémoires sur le projet de loi C-78, à l'origine du projet de loi C-13 ainsi que sur C-13, tel que modifié au cours de l'été et présenté à l'automne.

Ce que l'on a fait dans le cadre de ces deux mémoires, c'était vraiment d'attirer l'attention sur la procédure d'évaluation elle-même et non pas sur ce qui l'entourait, soit toutes les autres procédures d'évaluation qui sont prévues à l'intérieur du projet de loi C-13.

Bien entendu, toutes nos recommandations n'ont pas été retenues et le projet de loi C-13, tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes n'est pas parfait. Cependant, on est d'avis qu'il n'est pas vicié au point où on devrait en compromettre l'adoption.

On est ici essentiellement pour apporter certaines précisions suite à la décision de la Cour suprême dans l'affaire Old Man ainsi que suite aux critiques qui ont été apportées au projet de loi, tout juste avant et depuis son adoption par la Chambre des communes.

**M. Bélanger:** Dans la présentation d'aujourd'hui, un commentaire global d'introduction peut-être pour situer l'évaluation environnementale et la problématique constitutionnelle (ou du moins la distancer plutôt) pour après cela aborder les trois questions essentiellement qui ont fait l'objet de critiques de la part du gouvernement du Québec et de la province en particulier. Il s'agit de la question du pouvoir de dépenser en relation avec l'évaluation environnementale, l'ingérence fédérale dans les affaires interprovinciales- intergouvernementales et le dédoublement et une critique aussi de la procédure fédérale du projet de loi C-13.

D'emblée, je voudrais mentionner que la critique, comme on l'a fait lors de l'adoption du projet de loi C-13, était à l'effet que l'on semblait confondre et qu'il était très dangereux de confondre les problèmes constitutionnels et l'évaluation environnementale.

Pour ce qui est de la position constitutionnelle, nous sommes au courant que la majorité des centres de droit de l'environnement canadien (certains doivent venir présenter leurs points de vue devant vous) ont une approche très centralisatrice ou du moins favorable à une prépondérance fédérale.

Pour notre part, je veux qu'il soit très clair ce soir que nous avons un mandat express de notre conseil d'administration pour ne pas aller au-delà de ce que nous nous sommes entendus au Québec, c'est-à-dire que cela fait l'objet de beaucoup de négociations, encore une fois. On n'a pas de position arrêtée sur la question du partage des compétences et de l'environnement.

Donc, nous commentons le projet de loi C-13 en fonction du statut quo actuel, tel qu'il existe, donc, tant et aussi longtemps que le partage des pouvoirs existe tel qu'il est là.

Si on regarde l'approche que le projet de loi C-13 prend, ce qu'il est important de se rappeler(je pense que les juristes ainsi que vous aussi y êtes habitués!) c'est que la procédure repose sur le partage de compétences. Lorsque l'on lit les commentaires, on a l'impression que l'on confond un peu les projets et les compétences.

[*Traduction*]

ger, said, we have already presented briefs on Bill C-78, which preceded Bill C-13, as well as on C-13, as amended during the summer and presented in the fall.

What we did in these two briefs was really to draw attention to the assessment procedure itself, not to what surrounded it, that is all the other assessment procedures which are provided for in Bill C-13.

Of course, not all our recommendations were accepted, and Bill C-13, as passed by the House of Commons, is not perfect. However, we feel that it has not been vitiated to the point where it might compromise its passage.

We are here essentially to provide certain details as a result of the Supreme Court decision in the *Oldman River* case, and in response to criticisms made of the bill, just before and since its passage in the House of Commons.

**Mr. Bélanger:** In the presentation today, we should perhaps make one overall introductory comment to situate the environmental assessment and the constitutional issue, or at least to distance it rather, then to address essentially three issues which have come under criticism by the Quebec government and the province in particular. They are the issue of the spending power with regard to environmental assessment, federal interference in interprovincial and intergovernmental affairs and duplication, and also a criticism of the federal procedure under Bill C-13.

First of all, I would like to mention that the criticism made at the time Bill C-13 was adopted was that it appeared to confused, and that it was very dangerous to confuse constitutional problems with environmental assessment.

With regard to the constitutional position, we are aware that the majority of Canadian environmental law centres (some will no doubt come and present their views to you) have a very centralist approach, or at least one that is favourable to federal preponderance.

For our part, I wanted to be very clear this evening that we have a clear mandate from our board of directors not to go beyond what we have agreed on in Quebec; that is to say that this has formed the subject of extensive negotiations, once again. We have no fixed position on the division of powers regarding the environment.

So we are commenting on Bill C-13 based on the status quo, that is to say as long as powers are distributed as they are currently.

If you look at the approach taken in Bill C-13, what is important to remember, and I think that the legal experts and you are used to this, that the process is based on the division of powers. When you read the comments, you get the impression that the projects and the powers are confused somewhat.

[*Text*]

Lorsque l'on dit qu'un projet provincial va être évalué par le fédéral, on se demande nous, régulièrement: c'est quoi, un projet provincial? Normalement, comme les récents jugements de la Cour suprême l'ont mentionné, c'est sur la base des compétences dont chaque ordre de gouvernement bénéficie, qu'il peut intervenir au niveau de l'environnement, n'étant pas un domaine exclusif.

Donc, lorsque l'on dit qu'un projet va être provincial, cela veut dire quoi? Est-ce que cela veut dire que tout le financement viendra de la province? Est-ce que cela veut dire que cela touche aux ressources naturelles? Est-ce qu'un projet qui est financé à 100 pour cent par le fédéral mais qui concerne les ressources naturelles comme, par exemple, le projet Grande-Baleine à l'époque où il était financé à 100 pour cent par le fédéral, deviendrait un projet provincial ou fédéral? L'on pense que c'est déplacer le problème. C'est très dangereux! Cela amène des critiques qui nous semblent un peu mal placées.

Par exemple, on a critiqué l'approche du projet de loi C-13 d'assujettir les projets en fonction du pouvoir de décision que le gouvernement exerçait. On a dit: il n'aura qu'à multiplier ses autorisations et ses permis pour envahir d'autant la juridiction provinciale. Ceci nous apparaît encore une fois confondre les concepts (la Cour suprême l'a rappelé dernièrement) dans la mesure où il respecte ces compétences, il n'est pas question d'émettre des permis. S'il y a un problème constitutionnel, cela va être sur son pouvoir d'émission de permis et non sur l'évaluation environnementale du projet. Ce que l'on va contester d'emblée, c'est la capacité du fédéral d'émettre un permis dans ce cas-là.

La question qu'on s'est posée, c'est: quel autre moyen de toute façon le fédéral pourrait prendre pour évaluer les projets au Québec d'une façon efficace, cohérente et prévisible? À notre avis, comme d'ailleurs la Cour suprême l'a précisé dans Old Man River, c'est sur la base du pouvoir d'émettre des décisions et des permis bien établis et identifiés.

Il est erroné de prétendre dans la même veine, comme plusieurs groupes écologistes . . . on ne se fait pas nécessairement les porte-parole des groupes écologistes et je pense que tout le monde l'aura un peu confondu dans ce domaine-là, encore une fois. Il est erroné de prétendre, comme on l'a lu dans les journaux au Québec, que si le provincial occupe tout son champ, le fédéral n'aura pas à venir. Encore une fois, c'est mêler les concepts. Dans la mesure où chaque ordre de gouvernement remplit effectivement son domaine de compétence, il n'est pas question d'empiéter sur un et sur l'autre. Au contraire, c'est ce qui doit être fait dans un régime de partage. Donc, deux régimes d'évaluation environnementale dans la mesure de leur application aux champs de compétences respectifs. Donc, de dire: écoutez, quand le provincial prendra ses responsabilités, on n'aura plus besoin du fédéral ou du moins on n'aura pas de prétexte. Je pense que c'est encore faire fausse route au niveau de l'évaluation et de l'approche que le projet de loi nous présente.

Dans un régime de partage parfait, effectivement, en théorie il n'y aura pas de problème. C'est précisément à cause qu'il y a des zones grises qu'il y aura certains arguments qui pourraient

[*Traduction*]

When it is said that a provincial project is to be assessed by the federal government, we regularly wonder: what is a provincial project? Normally, as has been mentioned in recent Supreme Court judgments, it is on the basis of powers which each of the governments enjoys that they may intervene with respect to the environment, the environment not being an exclusive field.

Consequently, when it is said that a project will be provincial, what does that mean? Does it mean that all the funding will come from the province? Does it mean that it will concern natural resources? Would a project that is 100-per-cent financed by the federal government, but concerns natural resources, such as, for example, the Great Whale project at the time when it was 100-per-cent financed by the federal government, be a provincial project or a federal project? We think this avoids the issue. And that is very dangerous. This elicits criticisms which we find somewhat inappropriate.

For example, there has been criticism of the approach taken in Bill C-13 of assessing projects based on the decision-making power which the government exercised. It has been said: the government need only increase its authorizations and licences in order to invade the province's jurisdiction. Once again we see this as confusing concepts (as the Supreme Court recently reminded us). To the extent that they respect these jurisdictions, there can be no question of issuing licences. If there is a constitutional problem, it will concern its power to issue licences, not the environmental assessment of the project. What we are going to challenge from the outset is the federal government's authority to issue a licence in that case.

The question we ask ourselves is what other method could the federal government use in any case to assess projects in Quebec in an effective, coherent and foreseeable manner? In our view, as the Supreme Court said in *Oldman River*, it is on the basis of the established and identified power to issue decisions and licences.

It is wrong to claim, in the same vein, like a number of ecological groups—we are not necessarily acting as the spokesman of ecological groups, and I think that everyone will be somewhat confused on this point once again—it is false to claim, as we read in the Quebec newspapers, that, if the provincial government occupies its entire field, the federal government will have no reason to come in. Once again, this is mixing up concepts. Where each level of government effectively fills its area of jurisdiction, there can be no question of either encroaching upon the other's territory. On the contrary, this is what must be done in a system of sharing. And so there must be two environmental assessment systems as they apply to their respective areas of jurisdiction. And so by saying: look, when the provincial government assumes its responsibilities, we will no longer need the federal government, or at least we will have no pretext, I think it is still heading off in the wrong direction regarding assessment and the approach presented in the bill.

In a perfect system of sharing, there would of course be no problems, in theory. And it is precisely because there are grey areas that there will be certain arguments that could appear

[*Text*]

donner l'impression d'être légitimes dans les circonstances. Le premier, c'est effectivement le pouvoir de dépenser.

**M. Brault:** Comme vous le savez, à l'article 5, le projet de loi prévoit entre autres la possibilité pour le gouvernement fédéral de procéder à l'évaluation environnementale d'un projet lorsque des fonds sont déboursés par l'autorité fédérale.

Rappelons-nous que d'autres termes, c'est exactement ce que prévoit à l'heure actuelle le processus fédéral d'évaluation environnementale en vertu du décret des lignes directrices. C'est-à-dire que lorsqu'un projet est financé par le gouvernement fédéral, les lignes directrices s'appliquent. Donc, il ne s'agit pas d'une modification phénoménale. Il s'agit tout simplement de transposer en termes législatifs ce qui est actuellement dans un décret.

Notre position, en principe, c'est que le financement d'un projet devrait toujours être précédé d'un examen des considérations environnementales. C'est la moindre des choses que l'on souhaite dans l'entreprise privé ou publique Lorsque l'on propose la mise en oeuvre d'un projet, l'on doit vérifier où vont nos sous. C'est l'enfance de l'âme.

Il faut bien distinguer ces deux questions. De là à dire que le gouvernement fédéral peut utiliser son pouvoir de dépenser de manière à assortir le financement d'un projet qui ne relève pas de ses compétences législatives à des considérations environnementales, c'est une autre question. Ce n'est pas le projet de loi C-13 qui est la source de ce problème c'est le pouvoir de dépenser lui-même, tel qu'il a été interprété et réinterprété, conçu, sorti, enfin de la cuisse gauche de la Vierge Marie je ne sais pas d'où) ou de la Constitution elle-même!

Dépendant de l'interprétation que l'on en a fait de la Constitution, on est arrivé avec un pouvoir de dépenser qui était plus ou moins extensif.

Ce n'est pas le projet de loi C-13 qui est en cause dans cette affaire c'est le pouvoir de dépenser. S'il y a à apporter une clarification, à mon avis et à notre avis au Centre, c'est clair qu'il devrait y en avoir. Ce n'est pas au niveau du projet de loi C-13 de le faire.

D'ailleurs, plusieurs constitutionnalistes dont notre professeur de droit constitutionnel, Me Beaudoin, ont traité du pouvoir de dépenser. Il est clair que le pouvoir de dépenser est une espèce de trouble-fête dans le partage des compétences législatives puisqu'il n'agit pas au même niveau que le partage des compétences législatives; mais c'est un pouvoir exécutif.

Donc, le problème ce n'est pas le projet de loi C-13. Ce n'est pas non plus un problème environnemental. C'est un problème constitutionnel. Il s'agit de déterminer dans un autre forum l'opportunité de l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et dans l'affirmative, comment le circonscrire. Est-ce qu'il devrait s'appliquer en dehors des champs de compétences législatifs du gouvernement fédéral? C'est uniquement la question et ne venons pas mêler les cartes avec le projet de loi C-13.

**M. Bélanger:** L'autre point que l'on veut aborder brièvement (c'est une critique qu'on a faite du projet de loi) c'est l'ingérence du fédéral dans les affaires interprovinciales et internationales. Nous référons aux articles 46 et 47 du projet de loi.

[*Traduction*]

legitimate in the circumstances. The first indeed concerns the spending power.

**Mr. Brault:** As you are aware, clause 5 of the bill provides, among other things, for the possibility that the federal government may conduct an environmental assessment of a project where funds have been paid out by a federal authority.

Let us remember that, in other words, this is exactly what the federal environmental assessment process provides under the decreed guidelines. In other words, when the project is funded by the federal government, the guidelines apply. So this is not a phenomenal change. This simply expresses what is currently in the Order into legislative terms.

Our position in principle is that a project's funding should always be preceded by an examination of environmental considerations. This is the least that should be done in either a private or a public undertaking when a project is proposed. Checks should be done to determine where the money is going. This is the obvious first step.

A distinction must be drawn between these two questions. To say that the federal government can use its spending power to link funding of a project that does not fall within its legislative authority to environmental considerations is another question and it is not Bill C-13 that is the root of the problem. It is the spending power itself, as it has been interpreted and reinterpreted, conceived, taken from who knows where, perhaps the Constitution itself!

Depending on the interpretation that has been made of the Constitution, we have ended up with a spending power that is more or less extensive.

Bill C-13 is not at issue in this affair. It is the spending power. If any clarification is to be made, it is clear in my view, and in our view at the Centre, that this is the area where clarification should be made, not with respect to Bill C-13.

Incidentally, a number of constitutional experts, including our Professor of Constitutional Law, Mr. Beaudoin, have addressed the spending power. The spending power is clearly a kind of spoiler in the division of legislative powers since it does not act at the same level as the division of legislative authorities, but it is an executive power.

So the problem is not Bill C-13. Nor is it an environmental problem. It is a constitutional problem. The appropriateness of exercising the federal government's spending power must be determined in another form. If it is found that it should be exercised, how should it be limited? Should it apply outside the federal government's areas of legislative authority? This is the only question, and let us not confuse matters by dragging in Bill C-13.

**Mr. Bélanger:** The other point we briefly want to address — this is a criticism that was made of the bill—is the federal government's interference in interprovincial and international affairs. We are referring to clauses 46 and 47 of the

[*Text*]

C'est-à-dire, la possibilité pour un projet relevant exclusivement d'une province de se voir appliquer la procédure d'évaluation environnementale lorsque les effets sont hors frontière. J'entends par "hors frontière", que cela pourrait effectivement affecter une autre province ou également un pays étranger. Le fédéral peut effectivement s'immiscer dans les ententes entre provinces. C'est ce que l'on a critiqué, en disant, qu'effectivement depuis nombre d'années, les provinces sont assez grandes pour prendre leurs responsabilités et qu'elles ont conclu des ententes notamment entre l'Ontario et le Québec. On ne voit pas pourquoi le fédéral viendrait s'interposer dans le cadre de ces ententes interprovinciales.

Notre position est la suivante: d'emblée, il ne s'agirait pas d'une compétence provinciale mais fédérale. Donc, c'est non seulement le pouvoir du fédéral mais c'est son devoir effectivement de jeter un coup d'oeil dans ce genre d'entente dans la mesure où effectivement les effets de la pollution interprovinciale relèvent de sa compétence.

Nous sommes d'accord que l'assise juridique puisse être irritante. Comme on le sait, ce pouvoir, selon la jurisprudence déjà assez ancienne maintenant, repose sur les concepts d'intérêt national et tout. Mais il n'en demeure pas moins que c'est l'état du droit actuellement. Donc, indépendamment du fait que l'assise juridique soit peut-être un peu embêtante, lorsqu'il s'agit de pollution transfrontière, le fédéral a compétence.

Chose importante à mentionner, ce n'est que lorsque les provinces ne s'entendent pas relativement à l'évaluation environnementale que le fédéral peut intervenir. Dans la mesure où il y a entente à ce propos, le fédéral finalement joue le rôle de chien de garde afin que l'on respecte l'évaluation environnementale. C'est un peu normal parce que s'il ne se donnait pas ce pouvoir, d'emblée l'on ne pourrait pas prétendre que les provinces ont cette compétence. Donc, il se doit de l'exercer.

On a critiqué dans ce cadre, le pouvoir également d'avoir recours à un pouvoir de coercition et d'aller jusqu'à l'injonction pour forcer les provinces à appliquer ou à respecter la procédure d'évaluation environnementale s'ils ne voulaient pas s'entendre.

Or, c'est la seule façon pour le fédéral d'intervenir dans ce dossier puisqu'il n'a pas de pouvoir de décision sur le projet lui-même. On l'a dit, c'est de compétence exclusive des provinces. Il n'a pas de pouvoir de décision et d'émission de permis, comme on l'a mentionné. Il ne met pas d'argent dans le projet. La conséquence de mettre de l'argent, si cela s'avère un projet néfaste, c'est justement de retirer les argents. Donc il n'a pas ce pouvoir de contrôle. Donc, il se devait de se doter d'un pouvoir de contrôle à caractère judiciaire, qui était l'injonction.

Par contre, nous, ce qui nous surprenait un peu dans les mémoires que l'on a déposés, c'est qu'il ne s'impose pas lui-même lorsque les effets sont sur des projets à l'intérieur de son territoire ou à l'intérieur de sa sphère de compétence, les mêmes recours. Donc, à l'égard d'une autorité fédérale, on n'a pas ce même pouvoir d'injonction non plus, seulement lorsque les effets sont interprovinciaux. Ceci nous a surpris un peu.

[*Traduction*]

bill, that is to say concerning the possibility that the environmental assessment procedure might be applied to a project under exclusive provincial authority where it has transboundary effects. By «transboundary», I mean that it could in fact affect another province or a foreign country. The federal government may in fact insinuate itself into agreements between provinces. This is what people have criticized, saying that, for many years now, the provinces are big enough to shoulder their own responsibilities and have signed agreements, particularly between Ontario and Quebec. We do not see why the federal government would enter into the framework of these interprovincial agreements.

Our position is as follows: first, this is not a provincial power, but rather a federal power. And so the federal government not only has the power, it also has a duty to look into this kind of agreement to determine the extent to which interprovincial pollution falls within its jurisdiction.

We agree that the legal foundation may be irritating. As we know, this power, according to now fairly long standing case law, has been based on the concepts of national interest and all that. This is nevertheless the current state of the law. Consequently, regardless of the fact that the legal foundation may be somewhat annoying, the federal government has the power where transboundary pollution is concerned.

One important point to mention is that the federal government can intervene only where the provinces cannot agree on environmental assessment. Where there is an agreement on the matter, the federal government ultimately plays the role of watchdog in order to enforce environmental assessment. That is somewhat natural because it did not give itself this power; so no one could claim that the provinces have this power. Consequently, it must exercise it.

There has also been criticism in this context of the power to resort to coercion, going as far as injunctions to force the provinces to enforce or comply with the environmental assessment process where they did not want to agree.

This is the only way for the federal government to intervene in this matter since it does not have decision-making power over the project itself. It has been said that this is the exclusive power of the provinces. It has no power to decide or to issue licences, as we have already mentioned. It invests no money in the project. The consequence of investing money, if the project proves harmful, is simply to withdraw its money. Consequently, it does not have this power of control. So it had to acquire a judicial power of control, and that was the injunction.

However, what surprised us somewhat in the briefs that were submitted is that it does not impose the same remedies on itself where there are effects on projects on its own land or within its area of jurisdiction. Consequently, with regard to a federal authority, there's not the same power of injunction either, only when the effects are interprovincial. This surprised us somewhat.

[*Text*]

En définitive, relativement à cette question de l'ingérence interprovinciale ou internationale, la dernière réflexion que l'on pourrait faire, a été que: est-ce que nous ne souhaiterions-nous pas que nos voisins américains aient la même disposition à l'égard d'un état par rapport à l'autre? Effectivement, que quelqu'un s'assure que lorsqu'il y a des effets internationaux (qui viennent chez nous) qu'il y ait un minimum d'entente.

Je pense que c'est juste le bon sens qui le veut. Dans une structure fédérale, comme on l'a dit prenant pour acquis que l'on a cette structure, c'est nécessaire.

**M. Brault:** Un mot encore sur le double emploi. J'attire votre attention à ce sujet sur l'article 17 du projet de loi. Ceci est dans la dernière version, bien sûr! Nous en sommes à la vingt-quatrième, peut-être! Alors, je lis:

> 17.(1) L'autorité responsable d'un projet peut déléguer à un organisme, une personne ou une instance, au sens du paragraphe 12.(5), . . .

On peut lire à l'article 12.(5) qu'il s'agit entre autres du gouvernement d'une province ou d'un organisme mis sur pied par une province pour procéder à l'évaluation environnementale. Donc:

> 17.(1) L'autorité responsable d'un projet peut déléguer à un organisme . . . l'exécution de l'examen préalable ou de l'étude approfondie, ainsi que les rapports correspondants, et la conception et la mise en oeuvre d'un programme de suivi, à l'exclusion de toute prise de décision, aux termes du paragraphe 20.(1) ou 37.(1).

On a relu cet article surtout dans le contexte de notre prestation d'aujourd'hui. On s'est vraiment demandé quelle utilité cet article a en rapport avec le Québec et le Bureau des audiences publiques sur l'environnement? Comment est-ce que cela pourrait s'insérer?

Avec tout respect, on a vraiment de la difficulté à voir comment cela pourrait se matérialiser dans les faits. Il semble ici que l'on veuille avoir une espèce d'approche médiane. C'est-à-dire que dans certains cas l'on peut avoir une évaluation environnementale carrément juxtaposée, que le gouvernement fédéral enclenche sa procédure et en parallèle, le gouvernement provincial enclenche sa procédure sur le même projet, deux audiences, si l'on procède par audiences publiques, et cetera. C'est un véritable dédoublement.

Par contre, il y a l'autre approche qui est celle de l'évaluation purement conjointe où là, les gouvernements se consultent et mettent sur pied une procédure d'évaluation unique pour les fins d'un projet. À ce moment-là, ce n'est pas l'article 17 mais bien l'article 37 ou 34 (si ma mémoire est bonne) qui s'applique, enfin, l'examen conjoint prévu par le projet de loi.

Ici, on a l'impression que l'on est un peu entre les deux. On se demande comment le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec pourrait mettre en application cet article. À notre avis, cela serait extrêmement difficile pour la simple et bonne raison que l'article 17 demande que l'on délègue l'exécution de l'examen préalable ou de l'étude approfondie.

Or, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ne fait pas d'examen préalable. Cela n'existe pas au Québec.

[*Traduction*]

Ultimately, the last remark we could make on this issue of interprovincial or international interference is this: wouldn't we want our American neighbours to make the same provision with regard to one state relative to another? Wouldn't we want someone to ensure that there is a minimum agreement in cases where there are international effects (which come from us).

I think that is simply a matter of common sense. This is necessary in a federal structure, as we said—taking for granted that we have that structure.

**Mr. Brault:** One more word on duplication. I draw your attention on this matter to clause 17 of the bill. This is in the final version, of course! We may be at the eightieth! And I quote:

> 17.(1) A responsible authority may delegate to any person, body or jurisdiction within the meaning of subsection 12(5) . . .

Clause 12(5) refers, *inter alia*, to the government of a province or an agency established by a province to conduct environmental assessment. And so:

> 17.(1) A responsible authority may delegate to any . . . body . . . any part of the screening or comprehensive study of a project or comprehensive study report, and may delegate any part of the design and implementation of a follow-up program, but shall not delegate the duty to take a course of action pursuant to subsection 20(1) or 37(1).

We reread this clause particularly in the context of our presentation today. We really asked ourselves how useful this clause could be in relation to Quebec and the Office of Public Hearings on the Environment? How could this be inserted?

With all due respect, we really have trouble seeing how this could materialize in actual fact. It appears here that the government wants to take a kind of middle approach. In other words, in certain cases, it wants to have a simply juxtaposed environmental assessment. It wants the federal government to implement its process and the provincial government to implement its process at the same time concerning the same project—two hearings —, and if they proceed by means of public hearings, etc. This is really a duplication.

However, there is the other approach which is that of the true joint review, in which the governments consult each other and establish a single review process for the purposes of one project. At that point, it is not clause 17, but rather clauses 37 or 34 (if I remember correctly) which apply regarding the joint review provided for by the bill.

Here one gets the impression that we are somewhere between the two. We wonder how the Quebec Office of Public Hearings on the Environment could implement this clause. In our view, it would be extremely difficult for the simple reason that clause 17 asks that the conduct of the screening or comprehensive study be delegated.

However, the Office of Public Hearings on the Environment does not conduct screenings. That does not exist in Quebec.

[*Text*]

L'étude approfondie, je dirais que c'est la façon de faire, généralisée.

Au Québec, ce que l'on a essentiellement, c'est une liste de projets. Lorsque un projet est sur cette liste, il y a une directive qui est émise par le ministre de l'Environnement. L'étude d'impact doit être préparée par le promoteur suivant cette directive. C'est une étude d'impact complète. Donc c'est une étude approfondie au sens de la loi fédérale. Ensuite, sur la base de cette étude d'impact, ils tiendront des audiences publiques ou non.

Je vois difficilement comment l'article 17 pourrait faire en sorte que le gouvernement fédéral, l'autorité responsable, délègue à un organisme provincial (dans ce casle Bureau d'audiences publiques) l'application du processus fédéral d'évaluation environnementale puisque c'est ce dont il s'agit.

Évidemment, on conserve le pouvoir décisionnel en bout de ligne. Ceci est un peu normal. On ne peut pas déléguer son pouvoir de décider. On soulève la question tout simplement. On n'a pas de recommandations à vous faire sur le sujet. Par contre, cela nous paraît surprenant.

J'attire également votre attention non seulement sur l'article 17 mais aussi sur l'article 40, qui porte sur les examens conjoints.

À l'heure actuelle, des examens conjoints se font. Il y en a en ce moment pour le port de Montréal. Il y en a également sur le projet de décontamination du canal Lachine à Montréal.

Cela fonctionne bien. Cela fonctionne même assez bien, les évaluations conjointes! Pas dans tous les cas mais lorsque, en général ce n'est pas trop politisé, il s'agit tout simplement pour des experts, des gens qui sont tout à fait neutres, de collaborer. Ils sont nommés de part et d'autre par deux, ordres de gouvernement mais sinon, l'examen se fait sensiblement de la même manière en retenant, pour ce qui est de la procédure, les avantages principaux de chacune des deux procédures.

On ne voit pas de meilleure manière de procéder. Dans le cas du projet sur le canal Lachine, on a pris tout simplement les éléments qui favorisent le plus la participation publique et une bonne évaluation environnementale au niveau du processus fédéral et au niveau de la procédure provinciale et on les a fondus. On a fait une procédure viable et efficace.

Évidemment, il y a tout un processus de négociation avant cela. C'est donc au niveau de la négociation de l'examen de la procédure d'examen conjoint que cela se joue. C'est sûr que cela demande un certain pourparler, que l'on fonctionne à la pièce. Pour chaque projet, on va avoir à s'asseoir et à déterminer quelles vont être les balises pour l'examen de ce projet.

Par contre, on voit difficilement autrement comment le gouvernement fédéral pourrait tout simplement ne pas exercer sa juridiction ou encore la province ne pas exercer sa juridiction sur un projet! C'est difficilement praticable.

Si on enlève le projet de loi C-13 et que l'on dit que l'on continue de fonctionner avec le processus actuel, je vous rappelle que tel qu'interprété par la Cour suprême dans Old Man et avec les autres décisions également, le processus fédéral d'évaluation environnementale actuel, tel qu'interprété par la jurisprudence, a une application beaucoup plus large que le

[*Traduction*]

The comprehensive study, I would say, is the general procedure.

In Quebec, what we essentially have is a list of projects. When a project is on that list, there is a directive issued by the Minister of the Environment. The impact study must be prepared by the promoter in response to that directive. This is a complete impact study. And so it is a comprehensive study within the meaning of the federal act. Then, on the basis of that impact study, there may or may not be public hearings.

I find it hard to see how clause 17 could make the federal government, the responsible authority, delegate application of the federal environmental assessment process—since that is what this is about—to a provincial agency (in this case the Office of Public Hearings).

Of course, decision-making power is ultimately preserved. That is rather natural. The government cannot delegate its decision-making power. We are simply raising the question. We have no recommendations to offer on the subject. However, we think that would be surprising.

I also draw your attention not only to clause 17, but also to clause 40, on joint review panels.

Joint reviews are currently done. One is under way for the Port of Montreal. There is another on the Lachine Canal decontamination project in Montreal.

Joint reviews work well; they even work fairly well! Not in all cases, but when the matter is in general not too politicized, it is simply a matter of experts, of people who are entirely neutral, collaborating. They are appointed by both levels of government, but otherwise, the review is conducted more or less in the same way and retains, from the process point of view, the main advantages of each of the two processes.

We cannot foresee a better way of proceeding. In the case of the Lachine Canal project, they have simply taken that promote the greatest public participation and a sound environmental review at the level of the federal process and the provincial process and combined them. They have produced a viable, effective process.

Of course, there is an entire negotiation process before that. This comes into play in the negotiation of the examination of the joint review process. A certain amount of negotiating is of course required. The parties work on a project-by-project basis. For each project, they will have to sit down and determine the outlines for the review of that project.

However, we find it hard to see how the federal government could simply not exercise its jurisdiction or how the province could not exercise its jurisdiction over a projet! That is hardly practicable.

If we withdraw Bill C-13 and say we will continue to operate using the present process—I remind you that that was the Supreme Court's interpretation in *Oldman* and also in the other decisions; the present federal environmental assessment process, as interpreted in the case law, has a much broader

[*Text*]

projet de loi C-13. Il risque, lui, de poser plus de problèmes que si on adopte le projet de loi C-13.

C'est ce que je voulais également vous dire au niveau de l'examen conjoint.

**M. Bélanger:** J'ai une dernière chose à ajouter.

En définitive, au niveau de l'harmonisation, les éléments qui ont été apportés pour justifier l'harmonisation des deux procédures, c'est-à-direles articles 17 et 40 . . . Pour ce qui est de l'article 17, comme on l'a mentionné, ce n'est pas une mesure d'harmonisation entre les procédures.

Pour ce qui est de l'article 40, notre position est relativement claire: si il y a deux gouvernements qui interviennent dans l'évaluation environnementale d'un même projet, il est hors de question qu'on harmonise à la baisse, qu'au prix, justement d'une harmonisation, on perde l'intégrité de l'application d'une procédure. Plus que cela, il est même souhaitable que le Québec se dote des mêmes dispositions que le fédéral et s'assure d'un minimum de respect de certaines garanties de sa procédure, s'il vient, lui aussi, à signer des ententes conjointes de cet ordre-là.

On estime que, comme Centre Québécois du droit de l'environnement qui doit protéger l'intérêt des citoyens, que c'est un minimum que dans un projet de loi on retrouve un contenu de l'évaluation environnementale.

La solution qui est proposée par le Québec (qui va peut-être vous être proposée) à l'effet de ne pas soumettre au projet de loi C-13, tous les projets qui se verraient également évaluer par une province, on estime que c'est de remettre l'argument à l'envers. On reproche au fédéral de vouloir prendre une place prépondérante, nous, on a la prétention de la prendre à sa place.

Donc, l'évaluation environnementale on veut la faire nôtre, ce qu'on n'accepte pas. Ce qu'on trouvait tout à fait inacceptable dans une structure, comme on l'a dit, de partage des compétences et qui n'est pas, justement, pour améliorer nécessairement la participation des citoyens. Ne serais-ce que d'assurer deux procédures comme la Cour fédérale l'a rappelé dans l'affaire Rafferty, le moindrement qu'une procédure offrirait plus davantage au citoyen, ce seul argument-là justifierait effectivement l'application de deux procédures.

**The Chairman:** Thank you for an excellent discourse. There are two senators who wish to ask questions, starting with Senator Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vous remercie, monsieur Bélanger, de cet exposé-là, je trouve cela bien intéressant. Une de nos préoccupations, c'est la question du partage des pouvoirs. J'ai cru comprendre très clairement que chaque pouvoir a ses compétences et c'est à partir de ces compétences à lui, le fédéral, et le provincial, que l'on peut légifèrer en matière d'environnement. Parce qu'il n'y a pas un domaine qui s'appelle l'environnement dans la Constitution.

Nous avons entendu maître Yergeau cet après-midi vers cinq heures et demi. Il était d'accord avec cela mais il avait une préoccupation, lui, pas tellement sur le pouvoir de dépenser, il n'a pas tellement parlé de cela, mais sur l'usage des compétences fédérales, par exemple, les raisons pourquoi le

[*Traduction*]

application than Bill C-13—we risk causing more problems than if Bill C-13 is adopted.

That is what I also wanted to tell you concerning joint review.

**Mr. Bélanger:** I have a final point to add.

Ultimately, regarding harmonization, the elements which have been put forward to justify the harmonization of the two procedures, that is to say clauses 17 and 40. As regards clause 40, as we noted, this is not a measure for harmonizing the two procedures.

As regards clause 40, our position is relatively clear: if two governments intervene in the environmental assessment of a single project, it is out of the question that they be harmonized downward, that the full application of a process be compromised simply for the sake of harmonization. Furthermore, it is even desirable that Quebec adopt the same provisions as the federal government and ensure minimum compliance with certain guarantees of its process, if it also signs joint agreements of this kind. We feel, as does the Centre québécois du droit de l'environnement, which must protect citizens' interests, that the least we can do is have environmental assessment content in a bill.

The solution proposed by Quebec (which may perhaps be proposed to you) is that not all projects which would also be assessed by a province be subject to Bill C-13. We believe this is setting the argument on its head. We criticize the federal government for wanting to take a preponderant position. We claim that position for ourselves.

So environmental assessment would become a federal responsibility, which is entirely unacceptable in a power-sharing structure, as we said, and will not necessarily improve citizen participation. If, as the Federal Court stated in the Rafferty affair, two processes offered citizens the slightest advantage over one process, that would be argument enough to apply the two processes.

**Le président:** Merci pour votre excellent discours. Deux sénateurs désirent vous poser des questions. Nous commencerons par le sénateur Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** Thank you, Mr. Bélanger, for that presentation, which I found very interesting. One of our concerns is the division of powers. I believe I understood you to say very clearly that each government has its own powers and that it is on the basis of those powers that the federal and provincial governments can legislate regarding the environment, because there is no area called the environment in the Constitution.

We heard Mr. Yergeau this afternoon around 5:30 p.m. He agreed with that, but he had one concern, not so much regarding the spending power—he did not really talk about that—but regarding the use of federal powers, for example, the reasons why the federal government can say yes or no to a project,

[*Text*]

fédéral peut dire oui ou non à un projet et caetera. Et, il trouvait que certains articles, dont l'article 20, permettait d'aller trop loin. La justification c'est cela qui le tracassait à l'article 20, paragraphe 1(b) et l'article 16, je pense.

Maintenant, j'aimerais savoir exactement ce que vous en pensez. J'ai l'impression que vous me dîtes ceci: il y a partage des pouvoirs, on est tous d'accord là-dessus. Mais, le projet de loi C-13, sur ce plan-là, ne comporte pas de défaut, il n'est pas vicié, que vous avez dit. Donc, il respecterait le partage des pouvoirs. Alors c'est un autre son de cloche qui est intéressant également.

Maintenant ceci dit, je pense qu'on n'a pas à se poser toute ces questions. Si le fédéral a le droit de le faire, il a le droit de le faire peu importe les motifs qui le guident. Sur cette fameuse théorie de la justification, je me demande si vous avez eu l'occasion, probablement que oui, d'étudier cet article 20. J'aimerais vous entendre là-dessus rapidement.

**M. Bélanger:** L'analyse de la justification des projets c'est, dans toute procédure d'évaluation environnemental, pratiquement un prérequis de l'objectif que l'évaluation environnementale devrait poursuivre. C'est la justification d'un projet en rapport à l'étendue des dommages environnenmentaux que le projet est susceptible d'entraîner.

Donc, dans la procédure c'est souhaitable. Les commentaires que maître Yergeau faisait, s'il les fait à propos du projet de loi C-13, il devrait les faire à propos de la procédure québécoise également qui devront évaluer la même chose.

Le problème qui agace maître Yergeau et les juristes qui partagent son opinion, c'est justement dans l'intention de ceux qui vont utiliser le pouvoir d'évaluation, l'intention derrière le pouvoir qui leur est donné. On estime que c'est très dangereux parce que ça fait présumer que l'intention est mauvaise. On fait présumer qu'il va y avoir un abus de pouvoir. D'emblée ceux qui vont utiliser ce pouvoir-là, vont en abuser. On n'apporte jamais le point de vue du fait que c'est peut-être légitime, justement, qu'une décision doive être prise.

Si l'on ne reconnaissait pas le pouvoir d'évaluer la justification d'un projet pour le fédéral, ça devrait également ne pas être le cas pour le provincial. Sur cette question-là d'évaluer la justification du projet, je peux vous dire que la majorité des mémoires qui ont été faits depuis 10 ans sur l'évaluation environnementale, met comme prérequis le devoir d'évaluer la justification en regard des impacts environnementaux qu'aucun projet a. La procédure fédérale tourne autour de cela. Un projet peut être justifié nonobstant les impacts environnementaux qu'il a.

Oui, il y a une question de subjectivité derrière tout cela, c'est clair. Il est bien entendu que c'est encadré par le pouvoir des compétences que l'autorité fédérale a. Et, oui, ça peut être un peu embêtant.

J'ai pour mon dire que si l'on prête des intentions au sujet des pouvoirs que l'on a à exercer, on pourrait faire la même chose de part et d'autre. C'est ce qui me permettrait de dire, non, je ne veux pas laisser partir le fédéral, moi. Parce que si

[*Traduction*]

and so on. And he found that certain clauses, including clause 20 enabled it to go too far. It is the justification for that that bothered him, in clause 20, paragraph 1(*b*), and clause 16, I believe.

Now I would like to know exactly what you think about this. I get the impression you are telling me this: there is a division of powers. We all agree on that. But, in that regard, Bill C-13 contains no defects; it is not vitiated, as you said. Consequently, it would respect the division of powers. So it is another concern that is also interesting.

Now, having said that, I believe we need not consider all these questions. If the federal government has the right to do it, it has the right to do it no matter the reasons guiding it. On this well-known theory of justification, I wonder whether you have had the opportunity—most likely you have—to examine this clause 20. I would like to hear briefly what you have to say on that.

**Mr. Bélanger:** The analysis of the justification of projects is, in the entire environmental assessment process, virtually a prerequisite to the objective which environmental assessment should pursue. It is the justification of a project relative to the scope of environmental damage which the project is likely to cause.

This is therefore desirable in the process. The comments Mr. Yergeau made, if he made them in connection with Bill C-13, should also have been made concerning the Quebec process, which will have to assess the same thing.

The problem which troubles Mr. Yergeau and the legal experts who share his opinion lies precisely in the intention of those who will use the assessment power, the intention behind the power which is given to them. We feel this is very dangerous because it makes one presume that the intention is wrong. It makes one presume that there will be an abuse of power, assume from the outset that those who are going to use that power are going to abuse it. No one ever offers the view that it may perhaps be legitimate precisely that a decision must be taken.

If the power for the federal government to assess the justification of a project is not recognized, that should also not be the case for the provincial government. On this matter of assessing the project's justification, I can tell you that the majority of briefs submitted on environmental assessment in the past 10 years suggest that the duty to assess the justification with respect to the environmental impact of each project should be a prerequisite. The federal process turns around that point. A project may be justified notwithstanding its environmental impact.

Yes, there is a question of subjectivity behind all that. That much is clear. It is well understood that that is subject to the power of the federal government's authorities, and, yes, that can be somewhat troublesome.

I would say that, if one attributes intentions with respect to the powers one government has to exercise, one should do the same thing for both governments. This is what would allow me to say: no, I do not want to let the federal government go because, if you tell me that there are wrong intentions, I am

[*Text*]

vous me dites qu'il y a des intentions mauvaises, je vais me servir des mêmes intentions mais pour des fins environnementales.

**Le sénateur Beaudoin:** Moi, je vous suis très bien quand vous nous dîtes: si l'on peut prêter des intentions au fédéral quand il exerce son pouvoir dans son domaine, on peut aussi prêter des intentions à la province quand elle exerce ses pouvoirs dans son domaine. Cela m'apparaît comme la base même du fédéralisme canadien.

Autrement dit, ne faisons pas un procès d'intention, faisons le procès suivant: oui ou non le fédéral est -il dans sa sphère, oui ou non la province est dans sphère. Etrespectivement. Alors, si c'est cela, moi, je dis, bon! c'est cela le fédéralisme.

La province a compétence sur ses ressources naturelles. Le fédéral a compétence sur l'aviation, les pêcheries, les terres, disons, amérindiennes, des choses comme cela. C'est vrai tout cela. Mais je ne pense pas qu'on puisse aller plus loin que cela dans le projet de loi C-13. A ce monment-là, si je vous comprends bien, vous nous dies: selon le partage actuel des compétences, le projet de loi C-13 respecte les compétences de l'un et de l'autre. C'est cela votre thèse?

**M. Brault:** Je pense qu'il faut faire extrêmement attention quand on s'avance sur C-13 parce qu'à bien des égards, la légalité constitutionel du projet de loi dépend de ses règlements et, entre autre, du règlement dans lequel on fait la liste des lois. Il faut bien comprendre que le projet de loi C-13, lui-même, ne donne pas directement le pouvoir de procéder à l'évaluation environnementale. C'est une espèce de pouvoir par la bande, c'est-à-dire qu'on me dit que lorsque le gouvernement fédéral prend une décision en émettant un permis, en finançant un projet, (on va prendre ces deux points-là pour l'instant), et surtout lorsqu'il émet un permis, c'est la loi ou le règlement en vertu duquel l'autorité responsable va donner cette autorisation-là. Et, c'est cette loi-là qui, elle, doit avoir une validité constitutionelle. Ce n'est pas le projet de loi C-13.

Si le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir d'émettre ce permis-là, à ce moment-là, en vertu de quoi est-ce qu'il pourrait, en plus de cela, demander une évaluation environnementale sur cette base-là.

Je pense que ce qui est important de s'assurer, c'est que ce soit bel et bien dans l'exercice d'un pouvoir décisionnel important. On s'est fait rappeler cela par la Cour suprême: ce n'est pas uniquement parce que le gouvernement fédéral a un pouvoir de sanction, par exemple, au niveau pénal qu'il pourrait procéder à l'évaluation environnementale sur un projet, parce qu'il peut, dans le cadre de la loi sur les pêches, par exemple, sanctionner telle ou telle contamination des eaux fréquentées par les poissons.

**Le sénateur Beaudoin:** Non, je comprends cela. Votre évidence est correcte. Si le fédéral à un pouvoir criminel, pénal, attendons de voir la façon dont il va l'utiliser pour savoir si, oui ou non, il y a un bris de la Constitution. Je suis d'accord avec cela.

Alors, ce que je veux savoir, (parce que là on commence à interroger des témoins experts et que c'est un beau sujet, c'est un sujet intéressant mais difficile)c'est ceci: est-ce qu'il y a des

[*Traduction*]

going to use the same intentions, but for environmental purposes.

**Senator Beaudoin:** I understand you perfectly well when you tell us: if one can attribute intentions to the federal government when it exercises its power in the field, one can also attribute intentions to the province when it exercises its powers in its field. That seems to me to be the very basis of Canadian federalism.

In other words, let us not judge intentions; rather let us judge whether or not the federal government is within its sphere, whether or not the province is within its sphere, respectively. And if that is the way it is, then I say, good, that is federalism.

The province has authority over its natural resources. The federal government has authority over aviation, fisheries, Indian lands, those kinds of things. All that is true. But I do not think we can go further than that in Bill C-13. At that point, if I understand you correctly, you are telling us: according to the current division of powers, Bill C-13 respects the powers on either side. Is that your thesis?

**Mr. Brault:** I think we have to be very careful when we talk about C-13 because, in many respects, the bill's constitutional legality depends on its regulations and, among other things, on the regulation listing the statutes. We must understand that Bill C-13 itself does not directly grant the power to conduct environmental assessments. It is a kind of band power; by that I mean that I am told that, when the federal government takes a decision in issuing a licence, funding a project—we will take these two points for the moment — and particularly when it issues a licence, that it is the law or regulations under which the responsible authority gives that authorization. And it is that statute which must be constitutionally valid. That is not Bill C-13.

If the federal government does not have the power to issue that licence, by virtue of what, in addition to that, could it request an environmental assessment on that basis?

I think it is important to ensure that this is indeed within the exercise of a major decision-making power. We were reminded of that by the Supreme Court: it is not only because the federal government has a power to assess criminal penalties, for example, that it can conduct an environmental assessment of a project because, under the Fisheries Act, for example, it can punish contamination of fishing grounds.

**Senator Beaudoin:** No, I understand that. Your evidence is correct. If the federal government has a criminal power, let us wait and see how it is going to use it before determining whether or not the Constitution has been violated. I agree with that.

What I want to know—because we are starting to question expert witnesses; this is a wonderful subject; it is an interesting, but difficult subject—is this: are there any clauses in this

[*Text*]

articles dans ce projet de loi qui, à votre avis, vous semblent invalides tel que le partage existe actuellement?

**M. Bélanger:** A ma connaissance, je pense, que ça serait la première fois qu'on rencontre dans un texte de loi, expressément, le fait que l'on peut dépenser. Peut-être qu'à ce niveau-là, il me semble que ça n'existe pas dans un texte écrit. On a, effectivement, reconnu ici le pouvoir de dépenser dans le cadre d'une loi. A ma connaissance, c'est le premier texte législatif, qui parle de ce pouvoir-là (on sait qu'il a toujours existé) et va jusqu'à lui assortir des conditions.

Donc, on vient reconnaître, effectivement, dans une loi ce pouvoir-là. Peut-être qu'à ce niveau-là. Sinon la balance de la procédure elle-même, les empiétements qu'il peut y avoir, même la justification de l'article 20, c'est le coeur même de la procédure d'évaluation. C'est dans son déroulement.

Le fait de dire: est-ce que c'est un abus de pouvoir? Est-ce qu'on déborde parce qu'on étudie la justification d'un projet? Non, parce qu'on l'étudie parce qu'on doit l'étudier. Si le projet n'est pas acceptable environnementalement parlant on n'y adhèrera pas. Effectivement, on ajoute des conditions à l'émission de multiples permis qui existaient au Canada des conditions qu'ils n'avaient pas avant. C'est clair, mais c'est la façon dont on a décidé de légifèrer.

**Le sénateur Beaudoin:** Celà répond à ma question. Pour ce qui est du pouvoir de dépenser, écoutez, c'est vrai qu'il n'existe pas, expressément, en blanc et en noir dans l'article 91. Mais, tous les juristes admettent que depuis 1937, d'après la jurisprudence, il y a un pouvoir de dépenser. Ce qu'on veut changer, et cela c'est de la réforme constitutionelle, c'est d'y mettre des paramètres. Mais cela, c'est une autre question.

**Senator Kenny:** I would just like a clarification. I have been listening with great interest to your presentation. Do I understand your position to be essentially that Bill C-13 restricts or regulates federal powers and if there is an intrusion into provincial areas, it is not Bill C-13, it is other federal government laws or regulations?

**Mr. Brault:** As the Supreme Court said, Bill C-13 is a super added duty.

**Senator Kenny:** So it restricts inasmuch as it places an extra requirement upon the federal government?

**Mr. Brault:** Exactly. Federal environmental assessment is simply the federal government taking its responsibility within its own jurisdiction. Essentially that is what it is and that is what has to be done. You cannot leave a big loophole in the federal government's jurisdiction because environmental assessment is done through provincial processes throughout the country. Let us talk only about the main procedure which is in here, not about inter-provincial effects. There is one main frame in the law and it has been carefully legislated. I believe that article 5, which is the crux of the assertion of the federal jurisdiction, seems to be within federal jurisdiction.

[*Traduction*]

bill which, in your opinion appear to be invalid, such as the present division?

**Mr. Bélanger:** As far as I know, this is the first time we have ever encountered express provision for spending in a statutory instrument. It seems to me that that may not exist in that regard in a written text. The spending power has here been recognized in the context of a statute. To the best of my knowledge, this is the first piece of legislation that deals with this power, which as we know has always existed, and goes so far as to attach conditions to it.

So here is actual recognition of this power in a statute. Perhaps in that respect ... Otherwise the balance of the process itself, the encroachments that may occur, even the justification of clause 20, are the very core of the assessment process. This is how it is conducted.

Is this an abuse of power? Are we overstepping the bounds because we are studying the justification of a project? No, we are studying it because we have to study it. If the project is not in fact environmentally acceptable, it won't be pursued. Conditions will be attached to the many permits issued which which they did not previously have. That is clear, but it is the way in which Parliament has decided to legislate.

**Senator Beaudoin:** That answers my question. As for the spending power, it is true that it does not appear expressly in black and white in section 91. But all legal experts admit there has been a spending power, depending on the jurisdiction, since 1937. What we want to change—and this is constitutional reform—is to add parameters. But that is another matter.

**Le sénateur Kenny:** Je voudrais un simple éclaircissement. J'ai écouté votre exposé avec beaucoup d'intérêt. Si j'ai bien compris, vous considérez que le projet de loi C-13 limite ou régit les pouvoirs du gouvernement fédéral et que si celui-ci s'ingére dans les sphères de compétence provinciale, ce sera à cause non pas du projet de loi C-13, mais d'autres lois ou règlement fédéraux?

**M. Brault:** Comme l'a dit la Cour suprême, le projet de loi C-13 représente une obligation supplémentaire.

**Le sénateur Kenny:** Par conséquent, il est restrictif dans la mesure où il impose des exigences supplémentaires au gouvernement fédéral?

**M. Brault:** Exactement. Le processus fédéral d'évaluation environnementale consiste simplement pour le gouvernement fédéral à assumer ses responsabilités dans sa propre sphère de compétence. Voilà de quoi il s'agit et ce qu'il faut faire. Vous ne pouvez pas laisser une énorme lacune dans la sphère de compétence fédérale du fait que les évaluations environnementales sont réalisées au moyen d'un processus provincial dans l'ensemble du pays. Parlons seulement des principaux éléments de la procédure qui sont prévus ici et non pas des effets interprovinciaux et autres dispositions. Le principal processus que prévoit la loi a été soigneusement conçu. Et je crois que l'article 5 qui affirme la compétence du gouvernement fédéral est du ressort de celui-ci.

[*Text*]

Is it cumbersome or inefficient to have the federal government exercise its jurisdiction in that way? This is really a question for people who are in the administration of environmental assessments procedures within provincial and federal governments. We do not have this expertise. We have certain limits.

The effect of a greater jurisdiction of the federal government in environmental assessment creates overlaps, but there is no reason why the two levels of government cannot arrive at a definite organization and cooperation of these procedures. It is not perfect. There could be much more room. And there could have been more consultation.

I do not want to discredit in any way the people who brought the bill forward. There has been a lot of consultation, but in terms of federal-provincial coordination of environmental assessment processes, the CCME could have had more input. It is awkward that in the end we get some upsurge from the provinces. It may be a change of mind at the last moment, but I am sure there is still some room, either through the regulations or through amendments of the project, for putting together a workable and more detailed process than what you have in the bill right now.

**Senator Kenny:** But it is also your view that if provinces are complaining about federal intrusion, it is not C-13 they should be complaining about, it is other legislation?

**Mr. Brault:** It all comes back to the same question of projects being federal or provincial. It is hard when one project is subject to environmental assessments by two levels of government. It is an administrative difficulty when you have two environmental assessment processes that are applicable. You just have to find the best way to assess the project.

I do not think that any of the provinces question the fact that it is correct and legitimate that the federal government assesses projects. It is essential. The question, on a practical basis, is how do you manage to organize the cooperation when both provincial and federal environmental assessment procedures are applicable. That is the crux of the matter.

**Senator Kenny:** I do not have the letter from Mr. Paradis in front of me, but he certainly seems to think it is an intrusion.

**Mr. Brault:** Or it is inefficient and very costly?

**Senator Kenny:** No, that is not how I read his letter. I read it as saying that the feds are messing in an area that is provincial and should not be.

**Senator Carney:** The courts have settled that issue.

**Senator Kenny:** Yes, but I was asking the witness.

**Mr. Brault:** If you read the last Supreme Court decision carefully, having in mind that it is applicable not to C-13 but to ERP, federal jurisdiction in environmental assessment, through decision-making processes for permits, is well established and there is an obligation for the federal government to

[*Traduction*]

Si le gouvernement fédéral exerce ainsi ses pouvoirs, est-ce encombrant ou inefficace? C'est une question qu'il faudra poser à ceux qui sont chargés d'administrer la procédure d'évaluation environnementale au niveau provincial et fédéral. Nous ne sommes pas compétents en la matière. Nous avons certaines limitations.

Le fait que le gouvernement fédéral exerce davantage de pouvoirs à l'égard des évaluations environnementales crée des chevauchements, mais il n'y a aucune raison pour que les deux niveaux de gouvernement ne puissent pas s'organiser et coopérer. Cette mesure n'est pas parfaite. Bien des améliorations pourraient lui être apportées. Et il aurait fallu tenir davantage de consultations.

Je ne voudrais pas discréditer les personnes qui ont présenté ce projet de loi. Les consultations ont été nombreuses, mais pour ce qui est de la coordination du processus d'évaluation environnementale entre le gouvernement fédéral et les provinces, on aurait pu consulter davantage le CCME. Il est curieux que les provinces se mettent à ruer dans les brancards au dernier moment. Elles ont peut-être changé d'avis à la dernière minute, mais je suis certain qu'il est encore possible, dans les règlements ou en modifiant le projet de loi, de mettre en place un processus meilleur et plus détaillé que celui que prévoit le projet de loi.

**Le sénateur Kenny:** Mais pensez-vous également que si les provinces se plaignent de l'ingérence du gouvernement fédéral elles devraient s'en prendre non pas au projet de loi C-13 mais à d'autres lois?

**M. Brault:** Tout cela nous ramène à la question de savoir si un projet est du ressort du gouvernement fédéral ou de la province. Quand les deux niveaux de gouvernement soumettent un même projet à des évaluations environnementales, cela pose des problèmes. Cela représente des difficultés administratives. Il faudrait trouver le meilleur moyen d'évaluer le projet.

Je ne pense pas que les provinces s'opposent à ce que le gouvernement fédéral évalue les projets. C'est indispensable. En pratique, il s'agit de voir comment organiser la coopération quand un projet doit faire l'objet d'évaluations environnementales provinciales et fédérales. Toute la question est là.

**Le sénateur Kenny:** Je n'ai pas la lettre de M. Paradis sous les yeux, mais il semble croire qu'il s'agit d'une ingérence.

**M. Brault:** Ou dit-il que c'est inefficace et très coûteux?

**Le sénateur Kenny:** Non, ce n'est pas ce que j'ai compris. Il dit, je pense, que le gouvernement fédéral s'ingère dans un domaine du ressort des provinces et qu'il ne devrait pas le faire.

**Le sénateur Carney:** Les tribunaux ont réglé la question.

**Le sénateur Kenny:** Oui, mais je demandais l'opinion du témoin.

**M. Brault:** Si vous lisez attentivement le dernier arrêt de la Cour suprême, sans oublier qu'elle vise non pas le projet de loi C-13, mais le PEEE, la compétence du gouvernement fédéral est parfaitement reconnue en ce qui concerne les évaluations environnementales et l'émission des permis et le gouvernement

[*Text*]

assess projects in that area. If it is a matter of coordination of processes, sure there is an overlap. It has to be worked out. We are saying that this may not be the best way to work it out. We are not experts in administrative arrangements and coordination. We have not studied all the *projet d'entente*, the *protocol d'entente*, that has been struck between the federal government and the Bureau d'audience publique sur l'environnement for past projects in Quebec. Some have worked out very well but not all.

**Senator Kenny:** I thought you were suggesting earlier that the quarrel of the provinces should be with the federal government's ability to issue the permit in the first place, to spend the money, or the hooks that the federal government would use to trigger C-13 as opposed to C-13 itself.

**M. Bélanger:** Effectivement, je vous suis là-dessus parce j'ai ici également la lettre de monsieur Paradis. Ce qu'on a essayer de faire aujourd'hui, c'est, effectivement, d'envisager les arguments qui avaient été apportés par le Québec. Si vous regardez les motifs d'empiétement, il y a celui du pouvoir de dépenser.

Nous sommes tout à fait d'accord que par l'entremise du pouvoir de dépenser, effectivement, c'est un problème. Ce n'est pas particulier à ce projet de loi-là, au problème de l'environnement, c'est un problème constitutionel important.

Ce qui nous reste, ce sont les arguments qu'on a abordés. Les trois, quatre éléments qui faisaient référence aux ententes interprovinciales, et ceterae, et aux désagrègements de notre procédure au profit de celle du fédéral. L'harmonisation mais imposée par le fédéral. Ce genre d'argument-là auquel nous, nous ne sommes pas d'emblée opposés surtout si c'est pour bonifier le droit des citoyens.

Si j'avais un pouvoir et que je le déléguais ou que je m'entendais avec un autre, j'aimerais m'assurer d'un minimum de conformité. C'est ce que le projet de loi fait. D'emblée, effectivement, si il y a des empiétements, ils sont, oui, d'ordre constitutionnel mais pas d'ordre environnemental. L'environnement, à cause peut-être de la tournure des évenements, vient à être confondu avec le débat constitutionnel.

Et, comme on l'avait mentionné dans notre communiqué de presse l'avenir du projet de loi C-13 va suivre celui de la Constitution.

**The Chairman:** Does that help you, senator?

**Senator Kenny:** Thank you very much.

**Senator Spivak:** I have just a brief question. Is it a convention or is it law that the federal and provincial governments share the environmental power?

**Mr. Brault:** Sorry, is it a convention?

**Senator Spivak:** Where is the legal basis?

**The Chairman:** We will let Senator Spivak finish her question, and that will be the last question.

**Senator Spivak:** What is the legal basis for the sharing of environmental protection as a shared jurisdiction, and second, what about peace, order and good government?

[*Traduction*]

fédéral a l'obligation d'évaluer les projets. Pour ce qui est de la coordination, il y a certainement un chevauchement. Il faudrait l'éliminer. Nous estimons que ce n'est peut-être pas là la meilleure façon de le faire. Nous ne sommes pas experts en administration et en coordination. Nous n'avons pas étudié le projet d'entente ou le protocole d'entente conclu entre le gouvernement fédéral et le Bureau d'audience publique sur l'environnement pour les projets passés, au Québec. Dans certains cas, cela a très bien marché, mais pas toujours.

**Le sénateur Kenny:** Je croyais vous avoir entendu dire que les provinces devraient s'en prendre au pouvoir du gouvernement fédéral de délivrer le permis ou de dépenser l'argent ou encore au motif qu'il invoquerait pour appliquer le projet de loi C-13 plutôt qu'au projet de loi C-13 comme tel.

**Mr. Bélanger:** I follow you on that because I also have Mr. Paradis' letter here. What we are trying to do today is to look at arguments that have been advanced by Quebec. If you look at the reasons for encroachment, there is the spending power.

We entirely agree that, as a result of the spending power, this is in fact a problem. This is not unique to this bill, to the problem of the environment; it is a major constitutional problem.

What remains for us are the arguments we have addressed, the three, four elements which refer to interprovincial agreements, etc., and to the deterioration of our process to the benefit of the federal process. Harmonization, but imposed by the federal government. This kind of argument we have no *a priori* objections to, especially if it is designed to improve citizens' rights.

If I had a power and I delegated it or I reached an agreement with another level, I would like to ensure a minimum degree of compliance. That is what the bill does. If there are encroachments, yes, they are of a constitutional, but not environmental, nature. The environment is becoming confused with the constitutional debate, perhaps because of the present turn of events.

And as we mentioned in our press release, the future of Bill C-13 will be determined by that of the Constitution.

**Le président:** Cela répond à votre question, sénateur?

**Le sénateur Kenny:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Spivak:** J'ai seulement une brève question à poser. Est-ce en vertu d'une convention ou d'une loi que le gouvernement fédéral et les provinces se partagent les pouvoirs en matière d'environnement?

**M. Brault:** Excusez-moi, vous demandez si c'est une convention?

**Le sénateur Spivak:** Quelles sont les bases juridiques de ce partage?

**Le président:** Nous allons laisser le sénateur Spivak terminer sa question, mais ce sera la dernière.

**Le sénateur Spivak:** Quelles sont les bases juridiques du partage des compétences en matière d'environnement et deuxiè-

[*Text*]

**The Chairman:** We only have five minutes.

**Mr. Brault:** Do you want a general course on the separation of powers in the environmental field?

**Senator Spivak:** That is right, in five minutes, please.

**The Chairman:** It will take longer than five minutes.

**Senator Beaudoin:** It will take one minute. The Supreme Court said it very clearly. It is not a head of power, so the federal and the provincial authorities may legislate in the field of environment when they use any of their even competencies, their own powers. It is an accessory power, an auxiliary power. It is very clear-cut in the Supreme Court.

**Senator Spivak:** I understand. Is that your view?

**Mr. Brault:** It is clear. I do not want to say things that are too evident, but it is very clearly established that there is no one level of government that can exercise power in environment. Actually, I just want to quote what the Supreme Court said. I think this really makes it very clear. This is the Supreme Court quoting Dale Gibson in the Old Man case.

> Il est par ailleurs fort évident que la "gestion de l'environnement " ne pourrait être considérée comme une unité constitutionnelle relevant d'un seul palier de gouvernement à l'intérieur d'une constitution de type fédéral parce qu'aucun système à l'intérieur duquel un seul gouvernement serait aussi puissant ne serait fédéral.

Cela, c'est inévitable. C'est très clair. Par contre, cela ne veux pas dire non plus qu'un palier de gouvernement peut exercer, sans aucunement considérer les limites de son champ de compétence législatif, la juridiction en matière d'environnement. Il s'agit tout simplement de suivre le partage des compétences dans tous les autres domaines et d'adopter les législations environnementales qui y sont sous-jacentes.

**The Chairman:** This has been a very good session, and I want to thank you both for taking us through a very technical and difficult area from the perspective of two very dedicated intelligent Quebecois lawyers. To hear your exchange with your old professor has been very helpful to us, as well as having our own questions being answered. Thank you.

Honourable senators, we are going to adjourn momentarily, until Friday when we will resume hearings on C-13. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

mement, qu'en est-il de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement?

**Le président:** Nous avons seulement cinq minutes.

**M. Brault:** Voulez-vous que je vous fasse un cours sur le partage des pouvoirs dans le domaine de l'environnement?

**Le sénateur Spivak:** En effet, en cinq minutes, si vous le voulez bien.

**Le président:** Il faudrait plus de cinq minutes.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela ne prendra qu'une minute. La Cour suprême a été très claire. Comme ce n'est pas un pouvoir prépondérant, le gouvernement fédéral et les provinces peuvent légiférer dans le domaine de l'environnement lorsqu'elles se servent de leurs pouvoirs égaux. Il s'agit d'un pouvoir accessoire ou auxiliaire. C'est ce qu'a dit clairement la Cour suprême.

**Le sénateur Spivak:** Je comprends. Partagez-vous cette opinion?

**M. Brault:** C'est clair. Je ne veux pas dire des évidences, mais il est clairement établi qu'aucun niveau de gouvernement n'a le monopole du pouvoir en matière d'environnement. En fait, je voudrais citer les paroles de la Cour suprême. Je pense que cela permet de bien comprendre. La Cour suprême a cité Dale Gibson dans l'affaire du barrage Old Man.

> It is also very clear that «management of the environment» could not be considered as a constitutional unit under the jurisdiction of a single level of government within a federal constitution because no system within which a single government would be so powerful would be federal.

That is inevitable. That is very clear. However, that does not mean either that a level of government can exercise jurisdiction over the environment without in any way considering the limits of its field of legislative authority. The idea is simply to monitor the division of powers in all the other fields and to pass related environmental legislation.

**Le président:** C'était une excellente réunion et je tiens à vous remercier tous deux de nous avoir exposé des aspects très techniques et très complexes dans l'optique de deux brillants avocats québécois. Il nous a été très utile d'entendre votre échange de vues avec votre ancien professeur et d'obtenir la réponse à nos questions. Merci.

Sénateurs, nous allons nous ajourner jusqu'à vendredi où nous reprendrons nos audiences sur le projet de loi C-13. La séance est levée.

La séance est levée.

[Text]

[Traduction]

# Energy, the Environment and Natural Resources

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, Chairman;

Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs.

*From the Canadian Electrical Association:*

Wallace Read, President;

Dr. Carole Burnham, Director, Environment, Ontario Hydro;

Ken Adams, Division Manager, Conawapa Complex, Licensing Division, Manitoba Hydro;

Terry Toner, Manager of Environmental Assessment, Nova Scotia Power;

M[e] Michel Yergeau, Barrister, Hydro-Québec.

*From the Canadian Bar Association:*

Franklin S. Gertler, Chairman;

Glen Bell, Member;

Holly Doerksen, National Sections Liaison Officer.

*From the Mining Association of Canada:*

James P. Cooney, Director, International and Public Affairs, Placer Dome Inc., Vancouver, B.C.;

Justyna Laurie-Lean, Vice-President, Environment and Health, The Mining Association of Canada, Ottawa, Ontario;

Hennie Veldhuizen, Vice-President, Environmental Services, Noranda Minerals Inc, Toronto, Ontario.

*From the Centre québécois du droit de l'environnement:*

*Maître* Michel Bélanger, President, Montreal, Quebec;

*Maître* Jean-François Breault, Barrister, Montreal, Quebec.

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.):*

Michel Dorais, président;

Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation.

*De l'Association canadienne de l'électricité:*

Wallace Read, président;

Carole Burnham, directeur, Environnement, Ontario Hydro;

Ken Adams, gérant de division, Complexe Conawapa, Division des permis, Manitoba Hydro;

Terry Toner, gérant d'évaluation environnementale, Nova Scotia Power;

M[e] Michel Yergeau, avocat, Hydro-Québec.

*De l'Association du Barreau canadien:*

Franklin S. Gertler, président;

Glen Bell, membre;

Holly Doerksen, agente de liaison avec les sections nationales.

*De l'Association minière du Canada:*

James P. Cooney, directeur, international et afffaires publiques, Placer Dome Inc., Vancouver (C.-B.);

Justyna Laurie-Lean, vice-présidente, Environnement et santé, l'Association minière du Canada, Ottawa (Ontario); et

Hennie Veldhuizen, vice-président, Services environnementaux, Noranda Minerals Inc., Toronto (Ontario).

*Du Centre québécois du droit de l'environnement:*

Maître Michel Bélanger, président, Montréal (Québec); et

Maître Jean-François Breault, avocat, Montréal (Québec).

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Friday, May 8, 1992

**Issue No. 5**

**Second Proceedings on:**

Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le vendredi 8 mai 1992

**Fascicule nº 5**

**Deuxième fascicule concernant:**

Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Berntson | Lefebvre |
| Buchanan | *Murray, P.C. |
| Carney | (or Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (or Molgat) | Roblin, C.P. |
| Hays | |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Buchanan. (May 8, 1992)

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

*Président*: L'honorable Daniel Hays

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Berntson | Lefebvre |
| Buchanan | *Murray, c.p. |
| Carney | (ou Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (ou Molgat) | Roblin, c.p. |
| Hays | |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée aisni qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan. (Le 8 mai 1992)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 7, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 7 avril 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, MAY 8, 1992
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 9:00 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Beaudoin, Carney, Cogger, Hays, Kelly, Kenny. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Olson. (1)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Peter Berg, Monique Hébert and Lynn Myers, Researchers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the West Coast Environmental Law:*

William J. Andrews, Executive Director.

*From the Canadian Petroleum Association:*

P. Douglas Bruchet, Vice-President of Safety, Health and Environment;

C. B. (Cal) Sikstrom, Senior Environmental Advisor, Imperial Oil Limited, Resources Division;

Ian Scott, Senior Coordinator, Pipeline Division.

*From the Association minière du Québec:*

Jean Roberge, Assistant to the General Director.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mr. Andrews made a statement and answered questions.

Mr. Bruchet made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

Mr. Roberge made a statement and answered questions.

At 12:05 p.m., the Committee continued *in camera*.

The Honourable Senator Kenny moved:

> THAT the Clerk of the Committee make the recommended amendments to the Budget ant that this Committee concur the budget application for the purpose of its consideration of Legislations, and that the Chairman submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 8 MAI 1992
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit à 9 heures aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Beaudoin, Carney, Cogger, Hays, Kelly, Kenny. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Olson. (1)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg, Monique Hébert et Lynn Myers, recherchistes.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De West Coast Environmental Law:*

William J. Andrews, directeur exécutif.

*De l'Association pétrolière canadienne:*

P. Douglas Bruchet, vice-président de la sécurité, de la santé et de l'environnement;

C. B. (Cal) Sikstrom, conseiller principal en environnement, Imperial Oil Limitée, Division des ressources;

Ian Scott, coordinateur principal, Division des pipelines.

*De l'Association minière du Québec:*

Jean Roberge, adjoint du directeur général.

Le Comité, conformément à l'ordre de renvoi du 7 avril 1992, étudie le projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

M. Andrews fait une déclaration et répond aux questions.

M. Bruchet fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

M. Roberge fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 05, le Comité poursuit à huis clos.

L'honorable sénateur Kenny propose:

> QUE le greffier du Comité apporte les modifications recommandées au budget et que ce Comité souscrive à la demande de budget aux fins de son étude de mesures législatives et que le président soumette ledit budget au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour approbation:

| | |
|---|---|
| Professional and special services: | $ 57,829 |
| Transportation and Communications: | 40,075 |
| All Other Expenditures: | 4,500 |
| TOTAL: | $102,404 |

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved:

THAT immediate consultations be made with the Library of Parliament for the purpose of finding a full time researcher for the Committee regarding this specific study and, in the event that these consultations be unsuccessful, that this Committee concur the budget application for the purpose of its consideration of Emission of gas study, and that the Chairman submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

| | |
|---|---|
| Professional and special services: | $102,750 |
| Transportation and Communications: | 500 |
| All Other Expenditures: | 2,950 |
| TOTAL: | $106,200 |

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee agreed to hear more witnesses on Bill C-13.

The Draft Report No. 1, Syndfuels Project has been distributed.

At 1:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

| | |
|---|---|
| Services professionnels et spéciaux: | 57 829 $ |
| Transports et communications: | 40 075 |
| Toutes autres dépenses: | 4 500 |
| TOTAL: | 102 404 $ |

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kelly propose:

QUE des consultations immédiates aient lieu avec la Bibliothèque du Parlement afin de trouver un rechercheur à plein temps auprès du Comité pour cette étude précise et, au cas où ces consultations n'aboutiraient pas, que ce Comité souscrive à la demande de budget aux fins de son étude de l'émission de gaz et que le président soumette ledit budget au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour approbation:

| | |
|---|---|
| Services professionnels et autres: | 102 750 $ |
| Transports et communications: | 500 |
| Toutes autres dépenses: | 2 950 |
| TOTAL | 106 200 $ |

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité convient d'entendre d'autres témoins sur le projet de loi C-13.

Le projet de rapport nº 1, projet Syndfuels, est distribué.

À 13 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

## EVIDENCE

Ottawa, Friday, May 8, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met this day at 9:00 a.m. to continue its study on Bill C-13, to establish a federal environmental assessment process.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** To start our hearings today we have three witnesses before us. We will then conclude with an *in camera* meeting around noon.

Our first witness this morning, from the West Coast Environmental Law Association, is Mr. William Andrews. Mr. Andrews will make a presentation and then accept our questions. Welcome, Mr. Andrews. Please proceed.

**Mr. William J. Andrews, Executive Director, West Coast Environmental Law Association:** Thank you, Mr. Chairman. Good morning, honourable senators. The West Coast Environmental Law Association provides legal services to people who are concerned about environmental problems in British Columbia. As an organization, we have been involved in environmental assessment processes in B.C. at both the provincial and federal levels since those processes were originated in the 1970s.

My own experience with environmental assessment begins with the west coast offshore exploration hearings in B.C. in the mid-eighties. Since that time we have participated in the cross-Canada consultations on reforming the federal environmental assessment process which were conducted by the federal Environmental Assessment Review office some four years ago now. We participated in the National Workshop on Reforming Environmental Assessment in Canada. We also appeared before the Walsh committee headed by the Honourable Mr. Justice Walsh on the procedures for the federal environmental assessment process. We made extensive comments on Bill C-78, as it then was, at the House of Commons Committee and participated quite extensively in the environmental assessment caucus of the Canadian Environmental Network and in the National Environmental Law Section Committee on environmental assessment of the Canadian Bar Association. We made comments on Bill C-13, as the proposal became, and on the government's amendments to that bill. We were also honoured to serve the committee examining Bill C-13 during its clause-by-clause review.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 8 mai 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour poursuivre l'étude du projet de loi C-13, concernant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Pour débuter nos audiences aujourd'hui, nous avons trois témoins. Nous terminerons par une séance à huis clos vers midi.

Notre premier témoin ce matin, de la West Coast Environmental Law Association, est M. William Andrews. M. Andrews va nous présenter un exposé et répondre à nos questions par la suite. Bienvenue parmi nous, monsieur Andrews. Vous pouvez y aller.

**M. William J. Andrews, directeur exécutif, West Coast Environmental Law Association:** Merci, monsieur le président. Bonjour, honorables sénateurs. La West Coast Environmental Law Association fournit des services juridiques aux personnes qui s'intéressent aux problèmes environnementaux en Colombie-Britannique. Notre organisation a participé aux processus d'évaluation environnementale en Colombie-Britannique tant au niveau provincial que fédéral depuis leur création dans les années 1970.

Mon expérience personnelle en ce qui concerne l'évaluation environnementale remonte aux audiences concernant l'exploration du sous-sol de la mer sur la côte ouest, qui ont eu lieu en Colombie-Britannique au milieu des années 80. Depuis, nous avons participé aux consultations à l'échelle nationale sur la réforme du processus fédéral d'évaluation environnementale qui ont été organisées par le Bureau fédéral du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement il y a environ quatre ans. Nous avons participé à l'Atelier national sur la réforme de l'évaluation environnementale au Canada. Nous avons également comparu devant le Comité Walsh présidé par l'honorable juge Walsh et chargé d'examiner les procédures du processus fédéral d'évaluation environnementale. Nous avons fait d'amples commentaires sur le projet de loi C-78, présenté à cette époque, devant le comité de la Chambre des communes et nous avons participé activement à la réunion sur l'évaluation environnementale du Réseau canadien de l'environnement et au Comité national de l'évaluation environnementale de la section juridique et environnementale de l'Association du Barreau canadien. Nous avons fait des commentaires sur la proposition qui est devenue le projet de loi C-13 et sur les modifications apportées par le gouvernement à ce projet de loi. Nous

[*Text*]

I propose to make a short presentation about the status of Bill C-13 at this point and then I will respond to whatever questions you have.

For four long years Canadians from all sectors and all provinces have been patiently—and sometimes impatiently—hammering out first the principles and then the legislative details of modern, trend-setting federal environmental assessment legislation. All along, the federal government has steadfastly maintained its commitment to enshrining environmental assessment procedures in legislation. Now is the time for the bill to be finally passed into law.

Nearly everyone who has been involved in the tortuous development of this innovative legislation could suggest one or two, or even more, last changes to the bill. But it is fair to say that no significant change to the bill at this point which would receive anything close to consensus support from the numerous sectors involved. The time for fine-tuning is over. In fact, under the proposed legislation, we are already working with representatives of all other sectors on the Regulatory Advisory Committee to develop fair, effective, efficient regulations and guidelines necessary to implement the act. In addition, provinces such as British Columbia are rapidly moving forward with environmental assessment legislation that is motivated in part by the existence of the federal legislation which is certainly tailored to ensure that the provinces can coordinate effectively with the regime to be established by this federal legislation.

The current situation is characterized by uncertainty. Uncertainty does not help the economy, and it does not help environmental protection. This bill is not perfect but in most respects it is superior to EARP, the Environmental Assessment Review Process under which we are now operating. Where this bill is weaker than EARP is in the scope of its application, but the Supreme Court of Canada decision in the Oldman River dam case substantially reduces that distinction by narrowing the application of the EARP process.

We were surprised to learn that one provincial government intends to tell your committee that the bill should be amended so that the spending of money by the federal government on a particular project would not trigger a requirement for an environmental assessment. Never, in all the discussions that we have had regarding this legislation in the past years have we heard this suggestion before. If the federal government is to be

[*Traduction*]

avons également eu l'honneur de conseiller le comité chargé de l'examen article par article du projet de loi C-13.

Je me propose de faire le point sur la question du projet de loi C-13 et de répondre ensuite à vos questions.

Pendant quatre longues années, les Canadiens de tous les secteurs et de toutes les provinces ont patiemment—et parfois impatiemment—mis au point d'abord les principes et par la suite les détails législatifs d'une loi fédérale concernant l'évaluation environnementale qui est moderne et donne une orientation nouvelle. Pendant tout ce temps, le gouvernement fédéral a fermement maintenu son engagement à enchâsser dans une loi les procédures d'évaluation environnementale. Nous arrivons maintenant à l'étape de l'adoption du projet de loi pour en faire une loi.

Presque tout le monde qui a participé à l'élaboration tortueuse de cette loi innovatrice pourrait encore proposer un, deux, ou même plusieurs changements. Mais on peut dire sans crainte de se tromper qu'aucune modification importante proposée aujourd'hui n'aurait la moindre chance de faire l'unanimité parmi les nombreux secteurs intéressés. L'étape de la mise au point est terminée. En fait, en vertu de la loi proposée, nous sommes déjà en train de travailler avec des représentants de tous les autres secteurs faisant partie du Comité consultatif de réglementation mis sur pied afin d'élaborer les règlements et les lignes directrices justes, efficaces et efficientes qui seront nécessaires pour la mise en oeuvre de la loi. De plus, certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, s'empressent d'élaborer une loi sur l'évaluation environnementale en partie en raison de l'existence de la loi fédérale; elles veulent aussi s'assurer de pouvoir coordonner efficacement leurs procédures avec le régime qui sera établi par cette loi fédérale.

La situation actuelle se caractérise par l'incertitude. L'incertitude n'est pas pour favoriser l'économie ni la protection de l'environnement. Le projet de loi n'est pas parfait, mais il est supérieur, à presque tous les points de vue, au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) auquel nous sommes actuellement assujettis. Là où le projet de loi est inférieur au PEEE, c'est dans son champ d'application; toutefois, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du barrage de la rivière Oldman vient atténuer considérablement cette faille en limitant l'application du PEEE.

Nous avons été étonnés d'apprendre qu'un gouvernement provincial se propose de déclarer devant votre comité que le projet de loi devrait être modifié de façon que la réalisation d'un projet particulier financé par le gouvernement fédéral ne nécessite pas d'évaluation environnementale. Nous n'avons jamais encore entendu une telle proposition au cours de toutes les discussions que nous avons eues au sujet de cette loi dans

[*Text*]

something more than a mere cheque-clearing house, it must ensure that spending decisions on projects, in appropriate cases, are based on carefully analyzed information on the potential environmental consequences of the spending decision.

The constitutional basis for that is quite firm, and the political commitment to that is embodied in the legislation and in statements made by the government. The principle of consumer responsibility applies equally to governments as it does to citizens.

If there were ever any doubts as to the constitutional validity of environmental assessment within federal jurisdiction they have been laid to rest by the decision of the Supreme Court of Canada in the Oldman River dam case. I would be pleased to elaborate on that subject at your request.

In conclusion, we would urge you to recommend expeditious passage of Bill C-13 and not to let the constitutional debate trip up the federal government's long-standing commitment to legislated environmental assessment procedures at the federal level. Thank you for your attention. I look forward to answering your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Andrews. I have a few questions which I will defer until later. We will start our questioning with Senator Carney.

**Senator Carney:** It is nice to see another British Columbian here.

So far in our discussions of this bill we have heard quite a bit--and we will hear more--about Quebec's concerns regarding this bill or, more specifically, we have heard that the Minister of the Environment in Quebec has some concerns about it. However, we have heard very little from the other provinces and the other environmental ministers about this proposed legislation.

I realize that you are neither a minister nor a government official, but can you tell us how you think your colleagues in B.C. would feel if this bill were not passed?

**Mr. Andrews:** It is fair to say—and I would reiterate that I certainly do not speak for the government of B.C.—that the Government of British Columbia and the people working for it, have had mixed feelings about a stronger federal role in environmental protection. On balance, however, the government is reconciled to a stronger federal role. As I mentioned, the B.C. government is moving with great speed to legislate an environmental assessment process, which is, in part, motivated by the desire to have legislation in place to facilitate its

[*Traduction*]

les années passées. Si le gouvernement fédéral veut être plus qu'un simple centre d'émission de chèques, il doit s'assurer que les décisions de financer des projets dans des cas appropriés soient prises à la lumière de renseignements soigneusement analysés sur les conséquences environnementales possibles du projet.

Le fondement constitutionnel de ce processus est parfaitement clair et l'engagement politique de procéder de la sorte est incorporé à la loi et a fait l'objet de déclarations par le gouvernement. Le principe de la responsabilité du consommateur s'applique aux gouvernements aussi bien qu'aux citoyens.

Si l'on a déjà eu des doutes au sujet de la validité constitutionnelle de l'évaluation environnementale au sein du gouvernement fédéral, ils ont été dissipés par la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du barrage de la rivière Oldman. Je serai heureux de vous donner plus de renseignements à ce sujet si vous le voulez.

En conclusion, nous vous prions de recommander l'adoption sans délai du projet de loi C-13 et de ne pas laisser le débat constitutionnel faire oublier l'engagement du gouvernement fédéral, donné depuis longtemps, de faire une loi fédérale concernant les procédures d'évaluation environnementale. Je vous remercie de votre attention. Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Andrews. J'ai quelques questions, mais je vous les poserai plus tard. Nous allons commencer les questions avec le sénateur Carney.

**Le sénateur Carney:** C'est agréable d'avoir un autre habitant de la Colombie-Britannique parmi nous.

Jusqu'ici dans nos discussions concernant le projet de loi, nous avons entendu souvent, et nous l'entendrons souvent encore, que le Québec est préoccupé par ce projet de loi, ou plus précisément, que le ministre de l'Environnement du Québec s'inquiète au sujet du projet de loi. Toutefois, on nous a peu parlé de ce que les autres provinces et les autres ministres de l'environnement pensent du projet de loi.

Je comprends que vous n'êtes ni un ministre ni un fonctionnaire du gouvernement, mais pouvez-vous nous dire comment réagirait vos collègues en Colombie-Britannique si le projet de loi n'était pas adopté?

**M. Andrews:** Je crois pouvoir dire—et je répète que je ne parle sûrement pas au nom du gouvernement de la Colombie-Britannique—que le gouvernement de la Colombie-Britannique et que les gens qui travaillent au sein du gouvernement ont eu des sentiments partagés devant la possibilité que le gouvernement fédéral joue un rôle plus important dans la protection de l'environnement. Toutefois, en définitive, le gouvernement s'est prononcé en faveur d'un rôle fédéral plus important. Comme je l'ai mentionné, le gouvernement de la

[*Text*]

ability to coordinate with the federal environmental assessment process propossed in this legislation.

In a sense, the dominant theme of this legislation, is to establish a regime which, in most cases, will involve, joint federal-provincial review of projects with significant federal and provincial aspects. One of the major steps forward, which will result fromt he passage of this legislation, is that the federal government will have a much more clearly articulated basis upon which to enter into arrangements and agreements—both formal and informal—with provinces to ensure a cooperative and efficient environmental assessment.

**Senator Carney:** I see from your briefing notes that the Canadian Council of Ministers of the Environment noted, when the bill was at the third reading stage, that the focus should now be on negotiating bilateral federal-provincial agreements as soon as possible to ensure effective joint environmental assessment procedures.

Does that indicate that the other provinces—excluding the province of Quebec, because Quebec did not attend the Council of Ministers of the Environment meeting—and the other ministers are proceeding with bilateral agreements and the harmonization process as is B.C.? In other words, to your knowledge, are they moving ahead?

**Mr. Andrews:** Yes. I am certainly not an expert on the Quebec situation but I understand that Quebec is actually ahead of many other provinces in having informal arrangements for cooperation with the federal government on environmental assessment. It should be pointed out that the high profile problems between the federal government and Quebec regarding, in particular, major projects there are not related substantially to either EARP or Bill C-13. Certainly, Bill C-13 will not exacerbate those problems.

**Senator Carney:** The Mining Association of Canada, which includes some of the largest and smallest mines in B.C., told us that the mining industry would be better off with this bill than without it. Do you agree with that?

**Mr. Andrews:** I would have to let the mining industry speak for its own interests, but I have no reason to doubt that. The mining industry in B.C. has been very vociferous over the years about wanting to have clear and certain procedures. Their general approach has been that they will not mind what

[*Traduction*]

Colombie-Britannique est pressé d'adopter une loi concernant le processus d'évaluation environnementale, en partie parce qu'il veut avoir une loi en place qui va lui permettre d'assurer une coordination plus facilement avec le processus d'évaluation environnementale prévu dans la loi proposée.

Dans un sens, le thème dominant de cette loi, c'est l'établissement d'un régime selon lequel la plupart des projets qui comportent des aspects importants au niveau fédéral et provincial feront l'objet d'un examen conjoint fédéral- provincial. L'un des principaux avantages qui découleront de l'adoption de cette loi, c'est que le gouvernement fédéral disposera de procédures beaucoup plus clairement articulées lorsqu'il voudra conclure des ententes tant officielles que non officielles avec les provinces afin que l'on obtienne une évaluation environnementale efficiente qui soit le fruit d'une étroite collaboration.

**Le sénateur Carney:** D'après vos notes, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a fait observer, à l'étape de la troisième lecture du projet de loi, qu'il fallait maintenant passer à la négociation d'ententes fédérales-provinciales bilatérales dès que possible, pour que nous disposions de procédures d'évaluation environnementales conjointes efficaces.

Cela signifie-t-il que les autres provinces—à l'exception du Québec parce que celui-ci n'a pas participé à la réunion du Conseil des ministres de l'environnement—et que les autres ministres s'apprêtent à conclure des ententes bilatérales et à établir un processus d'harmonisation comme le fait la Colombie-Britannique? En d'autres termes, selon vos informations, passent-elles à l'étape suivante?

**M. Andrews:** Oui. Je ne peux certainement pas parler de la situation du Québec en spécialiste, mais je sais que le Québec devance en fait bien d'autres provinces en ce qui concerne les ententes non officielles de collaboration avec le gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale. Il y a lieu de signaler que les problèmes importants entre le gouvernement fédéral et le Québec en ce qui concerne, en particulier, des projets importants au Québec ne se rapportent pas vraiment au PEEE ni au projet de loi C-13. Le projet de loi C-13 ne va sûrement pas exacerber les problèmes.

**Le sénateur Carney:** L'Association minière du Canada, qui regroupe certaines des plus grandes et des plus petites mines en Colombie-Britannique, nous a fait savoir que la situation de l'industrie minière serait meilleure si le projet de loi était adopté que s'il ne l'était pas. Êtes-vous du même avis?

**M. Andrews:** Je ne veux pas parler au nom de l'industrie minière, mais je n'ai aucune raison d'en douter. L'industrie minière en Colombie-Britannique réclame à grands cris des procédures claires et précises depuis des années. On pense généralement que la nature des procédures lui importera peu,

[*Text*]

the procedures are as long as they are clear. As I understand it, their basic problem with the current situation is its lack of clarity.

**Senator Carney:** Yes. Would that also be true of other industries in B.C.?

**Mr. Andrews:** Crtainly.

**Senator Carney:** Is it likely that, if this bill did not proceed, it would hold up some job-creating developments in British Columbia?

**Mr. Andrews:** I cannot give specific examples but if this bill does not proceed it will throw environmental assessment, already in a considerable amount of uncertainty, into chaos. It is safe to say, on a general level, that would definitely have economic consequences.

**Senator Carney:** I see. Could you tell us about your own involvement in the consultation process? I know that this bill has probably changed the nature of consultations on legislation in Canada. The scope of the consultation that is taking place on this bill is unique and, because there has been so much consultation with industry, the provinces and the environmentalists over such a period of time, even on the regulations, it is unlikely that other bills of this nature could ever proceed without that kind process. Could you tell me about your own involvement in this? Did you have an opportunity, during the time this bill was in the house, to comment on it and review it?

**Mr. Andrews:** Yes. In fact, what distinguishes the consultation on this bill is that the consultation began long before a bill was even drafted. As I mentioned, it started with a cross-Canada consultation process initiated by a document produced by the federal Environmental Assessment Review Office approximately four years ago now. It is safe to say that the development of this legislation is in itself a remarkable initiation of a new approach to consultation.

What makes it new is, first, that it started before the actual legislation was drafted. Points of principle were being discussed before we got into the fine points. Secondly, the consultation involved not only hearing from all sectors but, in many cases, all sectors were in the same rooms at the same time. That is a very different approach from that which has occurred in the past.

A substantial amount of conflict resulted, but, slowly but surely, there also developed a common understanding among the various sectors about what their interests are.

For example, the concern of industry that environmentalists saw environmental assessment as purely a tactic for delay was, over the course of time, broken down. Industry came to

[*Traduction*]

tant et aussi longtemps qu'elles soient claires. Si j'ai bien compris, le principal problème auquel elle fait face, c'est l'ambiguïté de la situation actuelle.

**Le sénateur Carney:** Oui. Est-ce la même chose pour d'autres industries en Colombie-Britannique?

**M. Andrews:** Assurément.

**Le sénateur Carney:** Il est donc probable que, si le projet de loi n'est pas adopté, certains projets pouvant créer des emplois en Colombie-Britannique seraient compromis?

**M. Andrews:** Je suis incapable de donner des exemples précis, mais si le projet de loi n'est pas adopté, l'incertitude qui caractérise actuellement l'évaluation environnementale se transformera en chaos. Je peux dire, sans crainte de me tromper, que cela aurait des conséquences économiques en général.

**Le sénateur Carney:** Je comprends. Pouvez-vous nous parler de votre propre participation au processus de consultation? Je sais que la nature des consultations concernant les lois au Canada a probablement changé avec ce projet de loi. L'ampleur de la consultation menée sur ce projet de loi est exceptionnelle et comme il y a eu une aussi vaste consultation avec l'industrie, les provinces et les environnementalistes sur une période aussi longue, le processus devra probablement être répété pour les autres projets de loi de cette nature et même les règlements. Pouvez-vous me parler de votre participation à ces consultations? Avez-vous eu l'occasion, pendant que le projet de loi était à la Chambre des communes, de le commenter et de l'examiner?

**M. Andrews:** Oui. En fait, ce qui distingue le processus de consultation au sujet de ce projet de loi est qu'il a commencé longtemps avant que le projet de loi ne soit rédigé. Comme je l'ai déjà dit, tout a commencé par une consultation à l'échelle nationale au sujet d'un document produit par le Bureau du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement il y a environ quatre ans. Je peux dire que l'élaboration de cette loi constitue en soi une nouvelle approche remarquable en matière de consultation.

La nouveauté du processus de consultation tient d'abord au fait qu'il a commencé avant la rédaction proprement dite de la loi. On a discuté des points de principe avant de passer aux derniers détails. En deuxième lieu, non seulement tous les secteurs ont-ils participé à la consultation, mais dans de nombreux cas, ils l'ont fait également au même endroit et en même temps. Il s'agit d'une approche qui diffère beaucoup de celle utilisée auparavant.

Résultat: un conflit important et la naissance lente mais sûre d'une entente entre les divers secteurs au sujet de la nature de leurs intérêts.

Par exemple, avec le temps, la préoccupation de l'industrie, à savoir que les environnementalistes considéraient l'évaluation environnementale comme une pure tactique en

[*Text*]

see that environmentalists want an efficient process; we have no use for wasting time any more than industry has. We came to see that industry is not adamantly opposed to reasonable environmental assessment procedures, particularly the industry's associations, and that what they are after is certainty —knowing what procedures they must go through. We all recognize that when we get down to specific projects there may well be significant disagreements, but there is a substantial amount of consensus around the nature of having a certain process.

**Senator Carney:** Does this process apply to the passage of nuclear submarines in Hecate Strait? I believe that was exempted. Do you have any information on that point?

**Mr. Andrews:** I cannot give a detailed response to that question. Aspects of that activity could trigger environmental assessment. For one thing, the act defines projects in two categories: Works, being the one major category; and activities being a secondary category. Activities will not trigger an environmental assessment unless they are listed on a regulation.

The simplest answer, to the extent of my knowledge at this point, as to whether the approval of that activity would trigger environmental assessment would depend on whether it is an activity which would be listed in the regulations as being the type of activity that would trigger environmental assessment.

**The Chairman:** Could you elaborate a little on who you represent? Is your association strictly regional, or do you have a national or country-wide aspect?

**Mr. Andrews:** Our association is based in British Columbia and our mandate is to provide services to British Columbians. Naturally, that involves assisting citizens and promoting law reform for environmental protection at both the provincial and federal levels.

**Senator Carney:** Mr. Chairman, if you would indulge me, Mr. Andrews is too modest to tell you that this association is one of the best known, most prestigious and certainly the most publicly-supported group in British Columbia which, by nature of our beautiful province, probably has the most advanced environmentalists.

**Senator Kenny:** Hear, hear!

**Senator Carney:** I wanted to assure the committee that the credentials of Mr. Andrews are superb.

[*Traduction*]

vue de faire retarder les choses, a disparu. L'industrie a fini par comprendre que les environnementalistes veulent un processus efficient; nous n'avons pas de temps à perdre, pas plus que l'industrie. Nous avons fini par comprendre que l'industrie ne s'oppose pas carrément à ce que l'on établisse des procédures d'évaluation environnementale raisonnables, en particulier les associations industrielles, et que ce qu'elle veut, c'est avoir une certitude et savoir quelles procédures elle doit suivre. Nous savons tous que lorsqu'il est question de projets précis, des désaccords importants peuvent survenir, mais au fond, on est d'accord sur le fait d'avoir un certain processus.

**Le sénateur Carney:** Ce processus s'applique-t-il au passage des sous-marins nucléaires dans Hecate Strait? Je crois qu'il a été exempté. Avez-vous des renseignements à ce sujet?

**M. Andrews:** Je ne peux pas vous donner de réponse détaillée. Il y a des aspects de cette activité qui pourraient déclencher une évaluation environnementale. D'abord, la loi définit les projets comme faisant partie de deux catégories: les ouvrages étant la principale catégorie; les activités étant une catégorie secondaire. Les activités ne déclencheront pas d'évaluation environnementale, sauf si elles sont énumérées dans un règlement.

La façon la plus simple de répondre à la question de savoir si l'approbation de cette activité déclencherait une évaluation environnementale serait, à ma connaissance, de déterminer si cette activité figure dans le règlement comme étant le genre d'activité qui déclencherait une évaluation environnementale.

**Le président:** Pourriez-vous nous indiquer un peu plus en détail qui vous représentez? Votre association est-elle strictement régionale, ou avez-vous une orientation nationale ou qui englobe tout le pays?

**M. Andrews:** Notre association opère à partir de la Colombie-Britannique, et notre mandat est de fournir des services aux Britannos-Colombiens. Naturellement, cela suppose qu'il faut aider les citoyens et favoriser la réforme du droit en ce qui concerne la protection de l'environnement aux niveaux provinciaux et fédéral.

**Le sénateur Carney:** Monsieur le président, si vous me le permettez, M. Andrews est trop modeste pour vous dire que cette association est l'un des groupes les mieux connus et les plus prestigieux, et certainement le groupe qui est le plus appuyé par le public en Colombie-Britannique, laquelle accueille probablement les environnementalistes les plus avancés, vu sa beauté naturelle.

**Le sénateur Kenny:** Bravo!

**Le sénateur Carney:** Je voulais convaincre le Comité des grandes compétences de M. Andrews.

[*Text*]

**The Chairman:** To get around your modesty, Mr. Andrews, it is helpful to have Senator Carney as your spokesperson.

In your main presentation you suggested that you might have something helpful for us by way of an elaboration on the Oldman River dam decision. Provided it is not too lengthy, could you share that with us.

**Mr. Andrews:** I would be pleased to. I should say that your committee has the benefit of one of the most senior constitutional experts in the country and so my comments will—

**The Chairman:** It must be Senator Kelly to whom you refer.

**Senator Carney:** I thought it was Senator Cogger.

**Mr. Andrews:** I will give you my views, for what they are worth. I have three preliminary points. The first is that the specific constitutional issues regarding this bill have nothing to do with the constitutional debate in Canada. As long as we have a division of powers in this country, and as long as we have a federal government, the same issues will arise whatever the actual division of powers is, as resolved through the constitutional debate.

The second point is that, as a practical matter, the use of joint panels and cooperative approaches will minimize the federal-provincial problems and, therefore, I expect, push the constitutional issues into a minority situation in terms of the real world.

The third point is that, from the constitutional perspective, it seems to me that there can be no serious question about the constitutional validity of federal environmental assessment to do with projects that are triggered by clauses 5(a), (b) and (c), that is federal proponents, federal spending and federal lands. Where there would be a question is where the assessment of federal projects would be triggered by the requirement for federal approval.

The starting point in any constitutional analysis of the validity of legislation is whether the legislation in its pith and substance is in relation to federal matters. If it is then it is valid even if it affects provincial matters. The decision of Mr. Justice La Forest in the Oldman River dam case is quite clear on that. At page 60 he states.

> . . .if the *Guidelines Order* is found to be legislation that is in pith and substance in relation to matters within Parliament's exclusive jurisdiction, that is the end of the matter. It would be immaterial that it also affects matters of property and civil rights.

[*Traduction*]

**Le président:** Pour venir à bout de votre modestie, monsieur Andrews, il est utile d'avoir le sénateur Carney comme porteparole.

Dans votre mémoire principal, vous semblez indiquer que vous auriez peut-être quelque chose d'utile pour nous, une étude détaillée de la décision relative au barrage de la rivière Oldman. À condition que ce ne soit pas trop long, pourriez-vous nous faire partager cela.

**M. Andrews:** Je serais heureux de le faire. Je dirais que votre comité a l'avantage d'avoir l'un des plus anciens experts en constitution au pays et ainsi, mes commentaires seront—

**Le président:** Vous devez faire allusion au sénateur Kelly.

**Le sénateur Carney:** Je pensais que c'était le sénateur Cogger.

**M. Andrews:** Je vais vous donner mon opinion, pour ce qu'elle qu'elle vaut. J'ai trois points préliminaires. Le premier est que les questions constitutionnelles précises concernant ce projet de loi n'ont rien à voir avec le débat constitutionnel au Canada. Aussi longtemps que nous aurons une répartition des compétences dans ce pays, aussi longtemps que nous aurons un gouvernement fédéral, les mêmes questions se poseront, quelle que soit la répartition réelle des compétences, telle que décidée par le débat constitutionnel.

Le deuxième point est que, dans la pratique, l'utilisation de comités mixtes et d'approches de coopération minimisera les problèmes fédéraux-provinciaux et, par conséquent, je l'espère, reléguera les questions constitutionnelles au second plan.

Le troisième point est que, du point de vue de la constitution, il me semble que la question de la constitutionnalité de l'évaluation environnementale fédérale des projets effectuée en vertu des articles 5.a), b) et c) sur les propositions fédérales, l'aide financière fédérale et le territoire domanial ne peut pas poser de problème grave. Là où il pourrait y avoir un problème, c'est lorsque l'évaluation des projets fédéraux serait déclenchée par l'exigence en matière d'approbation fédérale.

Au début de toute analyse constitutionnelle de la validité de la loi, il faut déterminer si la loi, de par son caractère véritable, a rapport à des questions de compétence fédérale. Le cas échéant, elle est valide même si elle touche des matières de compétence provinciale. La décision de monsieur le juge La Forest dans l'affaire du barrage de la rivière Oldman est très claire à ce sujet. À la page 60, il déclare:

> . . .si l'on conclut que, de par son caractère véritable, le *Décret sur les lignes directrices* est un texte législatif lié à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement, la question est épuisée. Il serait alors indifférent qu'il touche également des matières liées à la propriété et aux droits civils.

[*Text*]

The government of Alberta argued in that case that the EARP attempts to regulate environmental effects of matters that are largely within the control of the province.

The court set out the province of Alberta's argument and noted that:

> . . .that the Constitution Act, 1867 has not assigned the matter of "environment" sui generis to either the provinces or Parliament. The environment, as understood in its generic sense, encompasses the physical, economic and social environment touching several of the heads of power assigned to the respective levels of government.

In essence, it is saying that dealing with the environment is both a federal and a provincial matter.

The court used the example of the Railway Act or the National Transportation Act in the regulation of railways. It stated:

> A revealing example is the federal Parliament's exclusive legislative power over interprovincial railways under. . .the National Transportation Act.

It then quoted section 3(1)(d) which states:

> transportation is recognized as a key to regional economic development—

That would generally be a provincial area.

> —and commercial viability of transportation links is balanced with regional economic development objectives..

It then concludes:

> This gives some insight into the scope of Parliament's legislative jurisdiction over railways and the manner in which it is charged with the responsibility of weighing both the national and local socio-economic ramifications of its decisions. Moreover, it cannot be seriously questioned that Parliament may deal with biophysical environmental concerns touching upon the operation of railways so long as it is legislation relating to railways. This could involve issues such as emission standards or noise abatement provisions.

Both of those are examples of matters that are within provincial jurisdiction.

If there is a valid federal trigger for environmental assessment the fact that the assessment touches on provincial matters is immaterial to the validity of federal legislation.

[*Traduction*]

Le gouvernement de l'Alberta a soutenu dans cette affaire que le PEEE tente de réglementer les répercussions environnementales de matières qui relèvent en grande partie de la compétence de la province.

La Cour a présenté l'argument de la province d'Alberta, et a fait remarquer:

> . . .que la Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas conféré le domaine de l'«environnement» comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement.

Essentiellement, cela dit que le domaine de l'environnement relève de la compétence des gouvernements fédéral et provinciaux.

La Cour a utilisé l'exemple de la Loi sur les chemins de fer ou de la Loi sur les transports nationaux dans la réglementation du transport ferroviaire. Elle a indiqué:

> Un exemple intéressant est la compétence législative exclusive du Parlement fédéral sur le transport ferroviaire interprovincial en vertu de. . .la Loi de 1987 sur les transports nationaux.

Puis elle cite l'alinéa 3(1)d):

> les transports soient reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional—

Lequel serait en général de la compétence des provinces.

> —et que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional..

Puis elle conclut:

> Cette déclaration nous éclaire sur l'étendue de la compétence législative du Parlement en matière de transport ferroviaire et sur la façon dont on lui impose de tenir compte des ramifications socio-économiques à la fois nationales et locales de ses décisions. Par ailleurs, on ne peut sérieusement mettre en doute que le Parlement puisse s'occuper de questions biophysiques environnementales ayant une incidence sur l'exploitation des chemins de fer dans la mesure où il le fait dans le cadre d'une loi sur les chemins de fer. Il pourrait notamment s'agir de questions touchant les normes d'émission ou les mesures de réduction du bruit.

Voilà deux exemples de matières de compétence provinciale.

S'il y a un déclencheur fédéral valable pour l'évaluation environnementale, le fait que l'évaluation touche des matières provinciales n'a aucun rapport avec la validité de la loi fédérale.

[*Text*]

Another way of examining this is the question of whether there is any general intergovernmental immunity, that is, whether, because a project was provincial or supported by a provincial government, it is immune from federal legislation.

The court addressed this issue at page 68 where it stated:

> What is not particularly helpful in sorting out the respective levels of constitutional authority over a work such as the Oldman River dam, however, is the characterization of it as a "provincial project" or an undertaking "primarily subject to provincial regulation" as the appellant Alberta sought to do. That begs the question and posits an erroneous principle that seems to hold that there exists a general doctrine of interjurisdictional immunity to shield provincial works or undertakings from otherwise valid legislation.

The court went on to quote Chief Justice Dickson in an earlier case in which he stated:

> It should be remembered that one aspect of the pith and substance doctrine is that a law in relation to a matter within the competence of one level of government may validly affect a matter within the competence of the other. Canadian federalism has evolved in a way which tolerates overlapping federal and provincial legislation in many respects and in my view a constitutional immunity doctrine is neither desirable nor necessary to accommodate valid provincial objectives.

I will conclude by referring to the court's comment at page 71 when referring to an Australian case:

> The case points out the danger of falling into the conceptual trap of thinking of the environment as an extraneous matter in making legislative choices or administrative decisions. Clearly, this cannot be the case. Quite simply, the environment is comprised of all that is around us and as such must be a part of what actuates many decisions of any moment.

**The Chairman:** Before I turn to Senator Beaudoin, I have one more question. My question relates to clause 17 of the bill which deals with the technical aspects of delegation. It arises out of briefings we had dealing with the concerns of Quebec.

I would be interested to hear your response to the question: Will delegation to the provinces under clause 17 only be possible if the province in question has an environmental assessment process that is similarly structured to the federal one? The concern of Quebec is that its environmental laws are not

[*Traduction*]

Une autre façon d'examiner cela est de se poser la question suivante: y a-t-il une immunité intergouvernementale générale, c'est-à-dire, parce qu'un projet était provincial ou appuyé par un gouvernement provincial, il est à l'abri de la loi fédérale.

La Cour traite de cette question à la page 67, où elle déclare:

> Toutefois, dans la détermination de la compétence constitutionnelle de chacun des paliers de gouvernement sur un projet comme le barrage de la rivière Oldman, il n'est pas particulièrement utile de qualifier cet ouvrage de «projet provincial» ou d'entreprise «principalement assujettie à la réglementation provinciale» comme a tenté de le faire l'Alberta. C'est présumer de la réponse et poser un principe erroné qui semble accepter l'existence d'une théorie générale de l'exclusivité des compétences visant à exempter les ouvrages ou entreprises de nature provinciale de l'application des lois fédérales par ailleurs valides.»

La cour poursuit en citant une remarque faite par le juge en chef Dickson dans un arrêt antérieur:

> Il faut se rappeler que l'un des aspects de la théorie du caractère véritable est qu'une loi relative à un chef de compétence d'un palier de gouvernement peut validement toucher un chef de compétence de l'autre palier. Le fédéralisme canadien a évolué de façon à tolérer à plusieurs égards le chevauchement des lois fédérales et provinciales et, à mon avis, une théorie de l'immunité constitutionnelle n'est ni souhaitable ni nécessaire à la réalisation d'objectifs provinciaux réguliers.

Je conclurai en faisant allusion au commentaire fait par la Cour à la page 70 à propos d'un arrêt d'une cour australienne:

> Cet arrêt souligne le risque de croire à tort que l'environnement est une question accessoire lorsqu'il s'agit de faire des choix législatifs ou de prendre des décisions administratives. De toute évidence, cela ne peut être le cas. Tout simplement, l'environnement comprend tout ce qui nous entoure et, comme tel, doit être à la base d'un grand nombre de décisions courantes.

**Le président:** Je vais poser une autre question, puis donner la parole au sénateur Beaudoin. Cette question a trait à l'article 17 du projet de loi, article portant sur les aspects techniques de la délégation. Elle a été abordé dans des présentations qui concernaient le Québec.

J'aimerais connaître votre réponse à cette question: La délégation aux provinces en vertu de l'article 17 sera-t-elle possible seulement si la province en question a un processus d'évaluation environnementale structuré de la même façon que le processus fédéral? La préoccupation en ce qui concerne

[*Text*]

similar in a way that would allow such delegation. I am not sure whether it is a valid concern or not, but let me raise it with you as a proponent to get your perspective.

**Mr. Andrews:** One has to remember that the main issues to do with the shape of the provincial regime vis-à-vis the shape of the federal regime have to do with conducting joint assessments. In that respect the closer the similarity the easier it will be to conduct joint assessments.

Clause 17 takes a much more finely tuned approach which is to delegate part of the actual carrying out of the environmental assessment. In this case, it would make much less difference if the provincial regime is similar to the federal one because ultimately the decision-making under clause 17 has to come back to the federal government.

As I understand clause 17, it allows the delegation of the preparation of reports, but those reports will be prepared by a provincial government regardless of the shape of its overall regime. I do not see that it would be necessary to have closely similar federal and provincial regimes in order to get benefit from clause 17.

**Senator Beaudoin:** I would like to come back to the legal question. I agree generally with you that the word "environment" is not used when dealing with the division of powers. At the time of the Fathers of Confederation that domain. I also agree with you that the Supreme Court has very clearly said that the only way Ottawa and the provinces can regulate the field of the environment is on the basis of their powers in some other activities.

For example, under the emergency doctrine of the criminal law, Ottawa may intervene in some cases. The federal government may intervene when Navigation and Fisheries are concerned. There is no doubt about that. The same situation applies to the provinces in dealing with natural resources and so on. The Supreme Court has said very clearly that their competence is accessory to the other list of powers they have.

I do not think this is a concern in Quebec. The problem in Quebec, as I see it, relates to the spending power, so, in that sense, you are right. It is outside C-13. It is the power itself. The spending power has been a creation of the court since 1937, and I think it is quite acceptable.

The problem is this: Ottawa may spend money in provincial fields, but it cannot regulate in provincial fields. If Ottawa has some motive to intervene in provincial matters by virtue of the

[*Traduction*]

le Québec est que ses lois environnementales sont trop différentes pour permettre une telle délégation. Je ne suis pas sûr si nous avons raison d'être préoccupés, mais je soulève la question afin que vous nous donniez votre opinion à ce sujet.

**M. Andrews:** Il faut se rappeler que les principales questions en ce qui concerne la forme du régime provincial vis-à-vis la forme du régime fédéral portent sur l'exécution d'évaluations mixtes. À cet égard, plus la ressemblance est grande, plus il sera facile d'exécuter des évaluations mixtes.

L'article 17 représente une approche beaucoup plus appropriée qui consiste à déléguer une partie de l'exécution concrète de l'évaluation environnementale. Dans ce cas, il serait beaucoup moins important que le régime provincial ressemble au régime fédéral, parce qu'en fin de compte, en vertu de l'article 17, il revient au gouvernement fédéral de prendre la décision.

D'après mon interprétation de l'article 17, ce dernier permet la délégation de l'établissement des rapports, mais ces rapports seront préparés par un gouvernement provincial, quelle que soit la forme de son régime global. Je ne crois pas qu'il serait nécessaire d'avoir des régimes fédéral et provinciaux très semblables pour pouvoir profiter de l'article 17.

**Le sénateur Beaudoin:** J'aimerais revenir à l'aspect légal du problème. Dans l'ensemble, je reconnais avec vous que le terme «environnement» n'est pas utilisé lorsqu'on parle de partage des pouvoirs. Nul ne se souciait de ce domaine de compétence à l'époque des Pères de la Confédération. Je conviens également avec vous que la Cour suprême a établi très clairement que le gouvernement central et les provinces n'ont d'autre choix, pour réglementer le domaine de l'environnement, que de se fonder sur les pouvoirs qui leur ont été conférés dans d'autres domaines.

Par exemple, le gouvernement fédéral peut parfois exercer son pouvoir d'intervention en invoquant la théorie de l'urgence prévues dans le droit criminel. Il peut également intervenir dans les questions touchant la navigation et les pêcheries. Cela est indéniable. Il en va de même pour les provinces en ce qui a trait aux ressources naturelles et ainsi de suite. La Cour suprême a clairement établi que les attributions de chacun varient selon la liste de leurs autres pouvoirs.

Je ne crois pas que cela préoccupe le Québec. À mon avis, ce serait plutôt le pouvoir de dépenser. En ce sens, vous avez donc raison. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi C-13. Il s'agit du pouvoir lui-même. La cour a institué le pouvoir de dépenser en 1937. Je crois qu'il est parfaitement valable.

Le problème est le suivant: le gouvernement d'Ottawa peut injecter des fonds dans des domaines relevant des provinces, mais il ne peut pas imposer de réglementation dans ces mêmes

[*Text*]

spending power, it legally speaking. For example, if Ottawa wishes to spend money in the field of education, it may do so, but it cannot regulate the field.

How does this apply to the environment? I see no problems if there is a project in Quebec or in any other province and Ottawa intervens because navigation and fisheries are concerned. However, suppose Ottawa intervenes solely by virtue of the standing power. I do not know if that is the case in practice. Perhaps that situation does not arise very often, but I do raise the question. If it is in the federal field, there is no problem, but if it is in the provincial field, they may spend the money, but they cannot regulate the field and that may cause a problem.

You are obviously interested in the environment. What happens if a project comes within the purview of the provincial field and federal government intervention is justified only by the standing power? Do you think that Ottawa should be able to make an evaluation of the project in that case? I am not speaking about the other cases. It is clear cut that in the other cases they may.

**Mr. Andrews:** The short answer is yes.

As you set it out, there is no question that there is constitutional authority for the federal government to spend the money. The act actually takes a fairly subtle approach by dividing the spending of money into two types: One where a specific project is already identified, for which the money is identified; and the other where there is a block grant to support projects not yet identified. In the latter case, the act does not require assessment under this act but merely requires that there be provisions in the federal-provincial agreement to ensure that projects that arise later and that are supported by that money be assessed by a provincial procedure.

Therefore, we are only dealing with situations where there is a particular project has already been identified and for which federal money is clearly intended. At that point, it strikes me the question is a fundamentally political one, that is, whether the taxpayers of Canada want to ensure that the spending of their money is informed on the basis of environmental matters, among others. Of course the government has committed itself to taking that approach, and that approach is embodied in C-13.

[*Traduction*]

domaines. Si Ottawa invoque un quelconque motif pour intervenir dans des domaines de compétence provinciale en vertu du pouvoir de dépenser, il est légalement en droit de le faire. Si Ottawa désire dépenser de l'argent dans le domaine de l'éducation, par exemple, il est en droit de le faire, mais il ne peut pas réglementer ce même domaine.

De quelle façon pouvons-nous appliquer ce principe au domaine de l'environnement? Je ne vois aucun problème au fait que la province de Québec ou une autre province mette sur pied un projet dans lequel le gouvernement fédéral vient s'immiscer en faisant valoir qu'il s'agit d'un projet touchant la navigation et les pêcheries. Par contre, supposons qu'Ottawa intervienne uniquement en vertu du pouvoir de dépenser. Je ne sais pas si cela s'est déjà produit. Cela n'arrive peut-être que très rarement, mais je pose la question. S'il s'agit d'un domaine de compétence fédérale, ça va, mais s'il s'agit d'un domaine de compétence provinciale, le gouvernement fédéral peut verser les sommes d'argent, mais il n'a pas le droit d'imposer de réglementation en la matière et cela peut engendrer quelques problèmes.

Manifestement, la question de l'environnement vous intéresse. Qu'arrive-t-il si un projet relève de la compétence des provinces et que seul le pouvoir de dépenser justifie l'intervention du gouvernement fédéral? Croyez-vous que le gouvernement fédéral pourrait alors procéder à une évaluation du projet? Je ne parle pas des autres cas. C'est évident que dans les autres cas, il peut le faire.

**M. Andrews:** Je vous dis simplement que oui.

Comme vous l'avez mentionné, le gouvernement fédéral a indéniablement le pouvoir constitutionnel de dépenser des sommes d'argent. À vrai dire, la loi offre une formule plutôt astucieuse en prévoyant deux façons de dépenser l'argent: la première consiste à verser une somme déterminée pour un projet particulier déjà désigné, et la seconde se traduit par l'octroi d'une subvention inconditionnelle destinée à financer des projets qui n'ont pas encore été désignés. Dans le dernier cas, la loi ne prévoit pas d'évaluation des projets, mais elle exige simplement que l'on inscrive dans l'accord fédéral-provincial des clauses stipulant que les projets qui seront réalisés par la suite et financés à même cet argent soient évalués par la province.

Par conséquent, nous nous occupons uniquement des projets particuliers déjà désignés pour lesquels une somme clairement déterminée doit être versée par le gouvernement fédéral. Ici, je constate qu'il s'agit d'une question essentiellement politique, à savoir est-ce que les contribuables canadiens veulent savoir comment leur argent est dépensé, au chapitre de l'environnement, entre autres? Évidemment, le gouvernement s'est engagé à suivre cette formule, formule que l'on retrouve dans le projet de loi C-13.

[*Text*]

**Senator Beaudoin:** Let us be precise. Suppose Ottawa were to interven by virtue of its spending power only, which it has the right to do, would it be necessary for the federal authority to then evaluate the provincial project? Ottawa may spend the money but cannot regulate the field.

If Ottawa is intervening because navigation or fisheries are concerned, no province in this country may complain because they come under federal authority. Obviously, I would set aside the emergency case because there is no doubt that Ottawa has the emergency power.

Suppose a project does not come within the list of powers under Section 91 and that the federal government intervens only because they spend money in a provincial field. Since they may spend the money but cannot regulate the field, are they not regulating the field if they impose an evaluation?

**Mr. Andrews:** I think it is a matter of responsibility. In the spending of money, consequences of all types must be considered. I think Bill C-13 ensures that environmental matters are among the consequences to be considered.

There is nothing whatsoever inappropriate about the federal government considering the potential adverse environmental consequences of spending federal money on a project, just as there is nothing inappropriate about the federal government considering the potential advantages of the project in considering whether to spend federal money. It is a sense of what is sauce for the goose is sauce for the gander. If the province can justify the project and request money from the federal government and the taxpayers of Canada on the basis that the project will be useful for, among other things, matters which are completely provincial, then it follows that the federal government should also consider any potential adverse consequences within areas which are otherwise provincial.

**Senator Beaudoin:** Suppose they disagree.

**Mr. Andrews:** Then the federal government is obliged, not as a matter of constitutional authority but as a matter of political judgment, to base its decision on environmental factors among others. If the federal government remains concerned that the environmental consequences outweigh any potential advantages, then it should simply say that it is not prepared to spend the money. If the province feels otherwise, it is quite within its jurisdiction to go ahead and sponsor the project on its own.

[*Traduction*]

**Le sénateur Beaudoin:** Soyons un peu plus clairs. Supposons que le gouvernement d'Ottawa intervienne en invoquant uniquement le pouvoir de dépenser, ce qu'il a le droit de faire. Faudrait-il vraiment que le projet provincial soit évalué par le gouvernement fédéral? Ottawa peut contribuer financièrement au projet mais ne peut pas imposer de réglementation dans le domaine en question.

Si le gouvernement fédéral intervient parce que le projet est lié à la navigation ou aux pêcheries, aucune province ne peut s'y opposer car il s'agit là de domaines relevant de la compétence fédérale. J'exclus, bien entendu, les situations d'urgence parce qu'il est incontestable qu'Ottawa jouit d'un pouvoir d'intervention en cas d'urgence.

Imaginons qu'un projet n'est pas visé par les pouvoirs énumérés à l'article 91 et que le gouvernement fédéral intervienne simplement parce qu'il a contribué financièrement à un projet relevant de la compétence des provinces. Étant donné qu'il peut verser l'argent sans toutefois imposer de réglementation, ne se trouve-t-il pas justement à réglementer ce domaine en exigeant une évaluation?

**M. Andrews:** Je crois qu'il s'agit d'une question de responsabilité. Lorsqu'on parle de versement d'argent, il faut envisager toutes sortes de répercussions. À mon avis, le projet de loi C-13 prévoit justement la prise en considération des répercussions environnementales, entre autres.

Il n'y a absolument rien de répréhensible à ce que le gouvernement fédéral vérifie si des répercussions environnementales négatives pourraient résulter des projets auxquels il est susceptible de contribuer financièrement tout comme il est aussi justifié d'examiner les avantages qui pourraient découler d'un projet qu'il aurait financé. Cela revient à dire que ce qui est bon pour l'un est bon pour l'autre. Si la province peut prouver le bien-fondé de son projet et si elle demande au gouvernement fédéral et donc aux contribuables canadiens de le financer en alléguant que le projet servira, entre autres choses, à des fins relevant entièrement de la compétence des provinces, cela veut donc dire que le gouvernement fédéral doit également examiner les répercussions négatives éventuelles qui pourraient en résulter dans des domaines qui relèveraient autrement de la compétence du gouvernement provincial.

**Le sénateur Beaudoin:** Et s'il n'est pas d'accord?

**M. Andrews:** Le gouvernement fédéral se trouve alors dans l'obligation, non pas en vertu de son pouvoir constitutionnel mais par décision politique, de fonder sa décision sur des facteurs environnementaux, entre autres. Si le gouvernement fédéral continue de croire que les répercussions environnementales peuvent l'emporter sur les avantages éventuels, il lui suffit alors d'indiquer qu'il n'est pas disposé à verser l'argent. Si la province n'est pas d'accord, elle est tout à fait libre d'aller de l'avant avec son projet et de le financer elle-même.

[*Text*]

**Senator Beaudoin:** If the federal authority were to conclude that a project was harmful to the environment and that it would not fund it, which would be a fair, intelligent and logical conclusion, what would happen? Would the provincial go ahead in any event?

**Mr. Andrews:** Yes. Under your hypothesis in which there is no other federal jurisdiction in relation to the project, it would proceed.

**Senator Beaudoin:** That answers my question.

**Senator Kenny:** I would take issue with your use of the word "intervene". As I understand the bill, the federal government has a choice to issuing a permit or not, and to spend money or not. If it is going to issue the permit, then it seems reasonable to assess. If it does not want to issue the permit, there is no problem. If it is going to spend money, then it has the option to assess.

I take it your view is that the real option is for the federal government is not to be involved. If the project can proceed without the federal government's approval or money, then so be it.

**Senator Beaudoin:** You must accept that the province may intervene.

**Senator Kenny:** It is none of our business at that point.

**Senator Beaudoin:** I think the witness has answered my question very well, senator.

Some people in Quebec, rightly or wrongly—and I am here to dig into the matter—think that by virtue of its spending power Ottawa may stop any project that is purely provincial. Ottawa will intervene in matters concerning navigation, fisheries, et cetera, or because it is simply spending money. On the other hand, Ottawa may disagree with the project and not spend taxpayers' money on it. That is good enough for me. I agree with it.

**Senator Kenny:** But the moment Ottawa's money is involved it ceases to be a purely provincial project.

**Senator Beaudoin:** Then there is a problem. The problem is that Ottawa will agree to spend money or refuse to spend money. If Ottawa is dissatisfied, then it does not disburse money. I entirely respect that decision, which is an intelligent one. However, rightly or wrongly, although according to the answer of the witness it is wrong, people think that this will force the province not to go ahead alone without Ottawa's money. That is where we may see a little problem. If Ottawa

[*Traduction*]

**Le sénateur Beaudoin:** Si le gouvernement fédéral en arrivait à la conclusion qu'un projet est nuisible à l'environnement et qu'il n'y contribuera pas financièrement, ce qui me semblerait plutôt correct, sensé et logique, que se passerait-il? La province poursuivrait-elle la réalisation de son projet?

**M. Andrews:** Oui. Si l'on se base sur votre exemple, dans lequel il n'y a pas d'autres domaines de compétence fédérale liés au projet, elle peut continuer la réalisation de son projet.

**Le sénateur Beaudoin:** Voilà qui répond à ma question.

**Le sénateur Kenny:** Je ne suis pas tellement d'accord avec le terme «intervenir». Si je comprend bien le projet de loi, le gouvernement fédéral est libre d'émettre ou non un permis, de dépenser ou non l'argent. S'il choisit de délivrer le permis, il devrait avoir le droit de demander une évaluation. Et s'il refuse d'émettre le permis, il n'y a de problème. S'il doit apporter une contribution financière, il a le droit de procéder à une évaluation.

J'imagine que l'idéal, pour vous, serait que le gouvernement fédéral n'intervienne pas. Si le projet peut être exécuté sans l'approbation ou les fonds du gouvernement fédéral, alors soit !

**Le sénateur Beaudoin:** Vous devez accepter le fait que la province peut intervenir.

**Le sénateur Kenny:** Cela ne nous regarde pas pour l'instant.

**Le sénateur Beaudoin:** Je crois que le témoin a très bien répondu à ma question, sénateur.

Au Québec, certaines personnes pensent, à tort ou à raison (je suis ici pour le savoir), qu'en raison de son pouvoir de dépenser, Ottawa peut bloquer tout projet purement provincial. Ottawa interviendra pour des questions relatives à la navigation, aux pêches, etc., ou simplement parce qu'il fournit des fonds. Par ailleurs, Ottawa peut désapprouver le projet et décider de ne pas utiliser l'argent des contribuables pour le financer. Je ne vois rien de répréhensible là-dedans. Je suis d'accord avec cela.

**Le sénateur Kenny:** Mais un projet cesse d'être purement provincial dès qu'Ottawa y investit des fonds.

**Le sénateur Beaudoin:** Alors il y a un problème. Le problème est qu'Ottawa peut engager des fonds ou, au contraire, refuser de le faire. Si Ottawa désapprouve le projet, il ne le financera pas. Je respecte tout à fait cette décision que je trouve intelligente. Toutefois, à tort ou à raison (à tort, si l'on en juge par la réponse du témoin), certains pensent que la province se verra contrainte de ne pas donner suite au projet, si Ottawa ne participe pas à son financement. C'est là qu'il peut

[*Text*]

is not satisfied, then it will say that it will not spend money on a particular project because it is bad for the environment.

Can the province in such a case say, "Okay, that is an entirely provincial matter" and go ahead alone? The witness has answered yes to that question. For me, that is not a problem.

**The Chairman:** These are useful exchanges, I hope the witness—

**Senator Kenny:** —will bear with us and be patient.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I want to express a cautionary view and recommend that at some point that what we have just rehearsed might be offered to the minister, Mr. Charest, to see if it is also his feeling.

My concept of a good environmental bill is that it is not restricted only to this country but that, over time, it will, hopefully, apply to the whole world. If you are right, and logic suggests that you are, then what you will see is a continuation of what we have had too much of over time. As an example we need only look to the eastern European countries damaging the western European countries because the eastern countries have a perfect right to do so. We are now suggesting that we could have a situation in Canada where, notwithstanding the fact that the federal government, for good reason, may feel something is environmentally dangerous for the whole country, or possibly for the whole continent, the only recourse is not to give the money. The project would still go ahead and the environmental damage would still take place.

From a logical, and maybe even from a constitutional, point of view, what you have just said is valid. I do not know if that means we then have a good environmental bill. I do not think we do under those circumstances, and I am not sure that is the intent of this bill. It may well be, I do not know.

**The Chairman:** Would you like to comment on that, Mr. Andrews?

**Mr. Andrews:** You have raised a very valid point which, in my perspective, amounts to the fact that this bill is not a complete environmental regime for the federal government. It is not designed to be. It certainly does not provide that. In your example, for instance, of a global problem, perhaps exacerbated by a purely provincial project with no federal legislative jurisdiction and no federal spending, what is the federal government to do?

One of the problems we have at the federal level right now is a lack of legislation to allow the federal government to intervene in global environmental problems, It has no other

[*Traduction*]

y avoir un petit problème. Si Ottawa désapprouve le projet, alors il dira qu'il ne le financera pas parce que ce projet est mauvais pour l'environnement.

Dans un tel cas, la province peut-elle dire: «Très bien, c'est une question de compétence exclusivement provinciale» et mettre le projet à exécution toute seule ? Le témoin a répondu oui à cette question. Pour moi, ce n'est pas un problème.

**Le président:** Ce sont là des échanges fructueux. J'espère que le témoin. . .

**Le sénateur Kenny:** . . .sera patient.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, j'aimerais qu'on fasse preuve de prudence et je recommande que le ministre, l'honorable Jean Charest, soit informé de nos propos afin de voir s'il partage nos vues.

À mon avis, un bon projet de loi sur l'environnement ne doit pas s'appliquer seulement à notre pays mais, éventuellement, au monde entier. Si ce que vous dites est vrai, et en toute logique, cela semble être le cas, alors vous devez vous attendre à ce que nous avons déjà trop vu dans le passé se reproduise. Prenons simplement l'exemple des pays de l'Europe de l'Est causant du dommage aux pays de l'Europe de l'Ouest parce que les pays de l'Est sont parfaitement en droit d'agir ainsi. Nous croyons que le Canada pourrait se trouver dans une situation semblable. Supposons que le gouvernement fédéral croit, à juste titre, qu'un projet est dangereux pour l'environnement du pays en entier, voire de tout le continent; son seul recours, c'est de ne pas le financer. Or, le projet serait quand même mis à exécution et aurait des effets négatifs sur l'environnement.

Logiquement, ou peut-être même constitutionnellement parlant, ce que vous venez de dire est juste. Je ne sais pas si cela signifie alors que nous avons un bon projet de loi sur l'environnement. Dans les circonstances, je ne crois pas que ce soit le cas et je ne suis pas certain que ce soit le but de ce projet de loi. Ce l'est peut-être, je ne sais pas.

**Le président:** Avez-vous des commentaires à faire, monsieur Andrews ?

**M. Andrews:** Vous venez de soulever un très bon point qui, à mon avis, revient à dire que ce projet de loi ne représente pas un plan environnemental complet pour le gouvernement fédéral. Comme il n'a pas été élaboré dans ce but, il n'est certainement pas complet. Dans l'exemple que vous avez donné d'un problème d'envergure mondiale, et le cas qui nous occupe ici est peut-être plus exaspérant du fait qu'il s'agit d'un projet purement provincial qui ne relève pas de la juridiction législative d'Ottawa et qui n'est pas financé par des fonds fédéraux, que peut faire le gouvernement fédéral ?

Un des problèmes que nous éprouvons à l'échelle fédérale présentement est l'absence de législation permettant au gouvernement fédéral d'intervenir dans la solution des problèmes

[*Text*]

basis to intervene. Global warming, for example, at this point is dealt with by the federal government through its existing legislation, which is not designed for the purpose, but mostly through co-operation and co-ordination with the provinces to encourage them to do the right things. That is well and good as far as it goes, but I think that quite soon we will need to look at federal environmental regulation. As I say, that is not the concern in this bill, it is for another day.

**Senator Carney:** I want to pick up on something that Senator Beaudoin said when he explained that some people in Quebec who are worried that the federal government would use the spending power simply to stop a project. Is it not more likely that if the federal government really wanted to stop a project it would go through the well-honed device of the Migratory Birds Convention Act, the Navigable Waters Protection Act or other instruments which now exist? Are those not more potent ways of stopping a project than through the use of the spending power?

In asking the question I have in mind your answer in which you said that the feds would just say that they do not want to spend the money and the project would go ahead.

**Mr. Andrews:** As a practical matter, yes, although with Senator Beaudoin's hypothesis there was no other federal jurisdiction involved.

**Senator Carney:** But, in a practical world, to address the concern that Senator Beaudoin raised, if the feds wanted to stop a project they would use one of these other instruments that are already in place, would they not?

**Mr. Andrews:** I like to think that the logic would flow in the reverse direction. That is to say, being motivated by a desire to protect migratory birds the federal government would consider the project inappropriate and on that basis take action.

**Senator Carney:** I am assuming that they want to stop the project because they feel it is environmentally distressful. Let us say that they have scoured the cliffs for the birds, et cetera. I do not want to be facetious on such an important matter. The point is that there are already federal instruments that could be used, if the federal government wishes to stop a project. It does not have to depend on the spending power aspect.

**Mr. Andrews:** That is quite right.

**Senator Beaudoin:** I have a point of clarification to make. The reason I raise the point is because of the testimony of Mr. Yergeau. He said we may have a case in which Ottawa and the provinces may disagree—and this happens from time to time. If it is a case where litigation, fisheries, criminal law or any other subject matter falling under section 91 cannot be relied upon, then they may do something by virtue of the spending

[*Traduction*]

environnementaux planétaires lorsqu'il ne peut intervenir sur un autre plan. Prenons le cas du réchauffement du globe. Le gouvernement s'attaque à ce problème en appliquant des lois qui n'ont pas été conçues à cette fin mais, surtout, en collaborant avec les provinces afin de les inciter à poser les bons gestes. C'est très bien, mais je pense que très bientôt, il faudra se pencher sur les règlements fédéraux en matière d'environnement. Je le répète, ce n'est pas l'objet de ce projet de loi; on y reviendra une autre fois.

**Le sénateur Carney:** Je veux revenir sur ce qu'a dit le sénateur Beaudoin lorsqu'il a expliqué que certaines personnes au Québec craignent que le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser juste pour bloquer un projet. Si le gouvernement fédéral voulait vraiment bloquer un projet, est-ce qu'il n'invoquerait pas plutôt la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs ou la Loi sur la protection des eaux navigables ou toute autre loi existante ? Est-ce que ce ne sont pas là des moyens plus efficaces de bloquer un projet que l'exercice du pouvoir de dépenser ?

Lorsque je pose la question, j'ai à l'esprit votre réponse dans laquelle vous dites que le gouvernement fédéral dirait simplement qu'il ne veut pas investir dans le projet et ce dernier serait quand même mis à exécution.

**M. Andrews:** Sur le plan pratique, c'est vrai, bien que si l'on prend l'hypothèse du sénateur Beaudoin, aucun autre élément du projet ne relève du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Carney:** Mais, pratiquement, pour répondre à la question soulevée par le sénateur Beaudoin, si le gouvernement fédéral voulait bloquer un projet, il n'aurait qu'à utiliser l'un de ces autres moyens qui sont déjà en place, n'est-ce-pas?

**M. Andrews:** Je me plais à penser que la logique devrait aller dans le sens contraire. C'est-à-dire que, le gouvernement fédéral, motivé par un désir de protéger les oiseaux migrateurs, considérerait que le projet n'est pas approprié et, en partant de là, il prendrait les mesures qui s'imposent.

**Le sénateur Carney:** Je présume qu'ils veulent bloquer le projet parce qu'ils le croient mauvais du point de vue de l'environnement. Disons qu'ils ont tout fait pour dénicher des oiseaux, etc. Je ne veux pas faire de blagues sur une question aussi importante. Le fait est que si le gouvernement fédéral désire bloquer un projet, il dispose déjà de moyens qu'il pourrait utiliser. Il n'a pas à s'en remettre au pouvoir de dépenser.

**M. Andrews:** Cela est tout à fait exact.

**Le sénateur Beaudoin:** Je veux préciser quelque chose. Je soulève cette question en raison du témoignage de M. Yergeau. Il a dit qu'il peut s'agir d'un cas où Ottawa et les provinces ne seraient pas d'accord—et cela se produit de temps à autre. S'il s'agit d'un cas où il n'y a rien de clair concernant les litiges, les pêcheries, le droit criminel ou tout autre sujet faisant partie de l'article 91, ils peuvent alors agir en vertu du

[*Text*]

power. I think he raised the concern that if at that time the spending power is used to stop a project then some people in Quebec would object.

The witness answered the question very clearly. He said that if there is no basis to stop the project, except that there might be agreement or disagreement concerning the purpose, then they have to rely on some of their powers, and Ottawa has many. I agree with that and I have no problem with it.

But the concern in Quebec is that Ottawa may use the spending power to stop any project. You said that is not true. You have answered my question. I simply wished to explain why I raised it.

**Senator Adams:** Mr. Chairman, earlier you mentioned some of the activity that took place in the 1980s, especially in Alberta, B.C. and parts of the territory. At that time activity was booming in the Beaufort Sea. I have been up to the Beaufort Sea a few times. At that time, as a result of the drilling in the Beaufort Sea, did you see any environmental effects around Mackenzie or elsewhere?

**Mr. Andrews:** I am sorry, Mr. Chairman, I could not hear the question.

**Senator Adams:** You mentioned activities that took place in the oil and gas sector in the high Arctic and the Beaufort Sea in the 1981s. At that time EARPs were in place. Are you saying that at that time there was no damage to the Arctic around Mackenzie because of the drilling activity that was going on?

**The Chairman:** Senator Adams may be making some retrospective comment on environmental assessments of activities that have already taken place in his area of special interest in the Beaufort.

**Mr. Andrews:** I must say it is not that I could not understand the question, I could not hear it, senator.

**Senator Adams:** I thought that perhaps it might be your job to ensure that companies are not polluting on any jobs that they do up there. Are you doing a different type of job? Are you just reporting on environmental concerns that may arise in the future?

Concerning the second phase of James Bay, how much damage do you foresee in terms of flooding so many square miles of land while not consulting the local people who live off the land? Senator Carney mentioned earlie the nesting of

[*Traduction*]

pouvoir de dépenser. Je crois qu'il est préoccupé du fait que si, à ce moment-là on utiliserait le pouvoir de dépenser pour bloquer un projet, certaines gens au Québec pourraient s'objecter.

Le témoin a répondu à la question très clairement. Il a dit que s'il n'y avait aucun fondement pour bloquer le projet, sauf qu'il pourrait y avoir entente ou non concernant le but, ils devraient alors avoir recours à certains de leurs pouvoirs, et Ottawa a de nombreux pouvoirs. Je suis d'accord avec cela, et cela ne me pose aucun problème.

Mais le Québec craint qu'Ottawa utilise le pouvoir de dépenser pour bloquer n'importe quel projet. Vous avez dit que cela n'était pas vrai. Vous avez répondu à ma question. Je voulais simplement expliquer pourquoi j'ai soulevé cette question.

**Le sénateur Adams:** Monsieur le président, vous avez parlé tout à l'heure de certaines des activités qui ont eu lieu dans les années 1980, particulièrement en Alberta, en C.-B. et dans certaines parties du territoire. À cette période, il y avait beaucoup d'activités dans la mer de Beaufort. Je me suis rendu à la mer de Beaufort à quelques reprises. À cette période, à la suite du forage qui a eu lieu dans la mer de Beaufort, avez-vous remarqué des effets sur l'environnement dans le district de Mackenzie ou ailleurs?

**M. Andrews:** Je suis désolé, monsieur le président, je n'ai pu entendre la question.

**Le sénateur Adams:** Vous avez mentionné des activités qui avaient lieu dans le secteur du pétrole et du gaz dans le Grand Nord et dans la mer de Beaufort dans les années 80. À cette période, le processus d'évaluation environnementale existait déjà. Êtes-vous en train de dire qu'à ce moment-là, aucun dommage n'avait été causé dans l'Arctique, dans les environs du district de Mackenzie, en raison des activités de forage qui s'y déroulaient?

**Le président:** Le sénateur Adams fait peut-être certaines observations rétrospectives sur les évaluations environnementales des activités qui ont déjà eu lieu dans la région qui l'intéresse particulièrement, celle de Beaufort.

**M. Andrews:** Je dois dire que ce n'est pas que je n'ai pas compris la question, c'est que je n'ai pu l'entendre, sénateur.

**Le sénateur Adams:** Je crois que cela fait peut-être partie de votre travail de vous assurer que les sociétés ne polluent pas l'environnement lorsqu'elles exécutent des travaux dans cette région. Faites-vous un travail différent? Ne faites-vous que rendre compte des préoccupations environnementales qui pourront être soulevées dans l'avenir?

En ce qui concerne la deuxième phase de la baie James, quels dommages croyez-vous seront causés par l'inondation d'un si grand nombre de milles carrés de terre alors que vous ne consultez pas le peuple de la région qui vit de cette terre?

[*Text*]

birds and the Migratory Birds Convention Act. Surely damaging the environment is not good for the future of Canada?

**Mr. Andrews:** Serious problems have been caused by oil and gas exploration. I think it is also fair to say that there have been examples of oil and gas exploration that have caused less problems than some people feared. The major advantage of environmental assessment is to ensure that accurate information is produced before decisions are made. Flowing from that will be regulations to ensure that, having made the decisions, the appropriate safeguards are in place if it is decided that oil and gas exploration should be allowed to occur.

**Senator Adams:** The main thrust of my question does not have to do with the bill. I live in the Arctic where there are old barrels and other kinds of equipment that has been there since the Second World War, especially in some communities around the DEW line. Some caribou and other animals have been caught up in this garbage and have died. The government says that it is not its responsibility because this happened during the Second World War. I know that has nothing to do with the bill, but I notice there are measures in the bill respecting mining and forestry.

**Mr. Andrews:** Yes, from a regulatory point of view there are two problems there. One is insufficient regulations to successfully protect the Arctic environment. The second, of course, is insufficient enforcement. In many cases there are laws but they are not being complied with. That is a major problem with environmental standards in Canada.

**Senator Adams:** How do you feel about James Bay? The Cree and some of the Inuit are against the second phase. Do you think the project should be stopped?

**Mr. Andrews:** I cannot take a position on the pros and cons of the project, but I can say that our organization feels strongly that the federal government should ensure that its obligations to the Cree in that area are fully met and that any federal responsibilities in relation to other aspects of that project are vigorously exercised in order to protect the environment.

**The Chairman:** Thank you. I believe all honourable senators who had questions have had an opportunity to ask them. We had just enough time, Mr. Andrews. Thank you very much. We would thank the West Coast Environmental Law

[*Traduction*]

Le sénateur Carney a parlé tout à l'heure de la nidification des oiseaux et de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Le fait d'endommager l'environnement n'est sûrement pas bon pour l'avenir du Canada?

**M. Andrews:** L'exploration du pétrole et du gaz a causé de graves problèmes. Je crois qu'il est également juste de dire qu'il y a eu des exemples d'exploration de pétrole et de gaz qui ont causé moins de problèmes que certaines gens le craignaient. Le principal avantage de l'évaluation environnementale consiste à s'assurer que l'on dispose de renseignements exacts avant que les décisions soient prises. À la suite de cela, il y aura des règlements afin de s'assurer, une fois les décisions prises, que les mesures de protection pertinentes seront adoptées, s'il est décidé que l'on devrait permettre l'exploration du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Adams:** Le but principal de ma question ne concerne pas le projet de loi. Je vis dans l'Arctique où se trouvent de vieux barils et d'autres types d'équipement qui se trouvent là depuis la Deuxième Guerre mondiale, particulièrement dans certaines régions autour du réseau DEW. Quelques caribous et d'autres animaux se sont pris dans ces ordures et y sont morts. Le gouvernement dit que ce n'est pas sa responsabilité car cela s'est produit pendant la Deuxième Guerre mondiale. Je sais que cela n'a rien à voir avec le projet de loi, mais je remarque qu'il y a dans le projet de loi des mesures concernant l'exploitation minière et la foresterie.

**M. Andrews:** Oui, en ce qui a trait aux règlements, il existe deux problèmes. D'abord, le nombre de règlements est insuffisant pour garantir la protection de l'environnement de l'Arctique. Deuxièmement, bien sûr, ces règlements ne sont pas appliqués assez efficacement. Dans bien des cas, les lois existent, mais elles ne sont pas respectées. Au Canada, l'application des normes en matière d'environnement constitue un problème important.

**Le sénateur Adams:** Que pensez-vous du développement de la Baie James? Les Cris et un certain nombre d'Inuits s'opposent à la mise en oeuvre de la deuxième phase de ce projet. Croyez-vous qu'on devrait mettre un terme à ce projet?

**M. Andrews:** Je ne peux me prononcer sur les avantages et les désavantages de ce projet, mais je peux dire que notre organisme croit fermement que le gouvernement fédéral devrait voir à remplir entièrement les engagements qu'il a pris dans ce domaine envers les Cris et à assumer efficacement toutes les responsabilités qui lui reviennent relativement à ce projet afin de protéger l'environnement.

**Le président:** Je vous remercie. Je crois que tous les honorables sénateurs qui avaient des questions à poser ont eu l'occasion de le faire. Nous avons eu juste assez de temps, monsieur Andrews. Tous nos remerciements. Nous vous

[*Text*]

Association, and you for appearing before us on their behalf. We appreciate the time you have spent on this. Your presentation and response to questions have been very helpful.

Our next witnesses are from the Canadian Petroleum Association. I would call on Mr. Douglas Bruchet who, I understand, will be the principal spokesperson today. I would ask you, Mr. Bruchet, to introduce your colleagues to the committee and to proceed with the presentation. Following that, we will have questions. We do appreciate your coming before us, Mr. Bruchet. Please proceed.

**Mr. Douglas Bruchet, Vice-President, Safety, Health & Environment, Canadian Petroleum Association:** Thank you Mr. Chairman and honourable senators. With me today is Mr. Ian Scott, senior co-ordinator of the pipeline division at the Canadian Petroleum Association; and Mr. Cal Sikstrom, senior advisor on environmental affairs for Esso Resources Canada Limited, one of our member companies.

Cal and I have appeared before the House of Commons committees reviewing Bill C-78 and Bill C-13. Cal also represents the oil and gas industry on the National Advisory Committee reviewing draft regulations under the act. I believe you have copies of both gentlemen's curriculum vitae, as well as my own. Their qualifications are on record, and I need only add at this point that each of them has spent a major part of his working career on environmental impact assessment. Together we bring in excess of 50 years of experience in that field to this table.

In that context, I suppose, they are representative of the Canadian Petroleum Association's involvement in environmental impact assessment, because our history in that field goes back to the very first days of environmental impact assessment in any formal sense. I believe the first resource development environmental impact assessment was, in fact, in the petroleum industry. Certainly, within the province of Alberta, where a great deal of our activity goes on, we have some 25 years of experience in presenting environmental impact assessment to the Alberta Energy Resources Conservation Board, a board to which I am probably going to refer a number of times in the course of discussion this morning.

Our member companies collectively produce about 75 per cent of the crude oil and well over 65 per cent of the natural gas in Canada. We are engaged in the upstream sector of the

[*Traduction*]

remercions ainsi que la West Coast Environmental Law Association de votre présence parmi nous et du temps que vous avez consacré à cette affaire. Votre allocution et vos réponses à nos questions ont été très utiles.

Nos prochains témoins représentent l'Association pétrolière du Canada. Je demanderais à M. Douglas Bruchet, qui est, si je ne m'abuse, le principal représentant de cette association à comparaître devant nous aujourd'hui, de présenter ses collègues aux membres du Comité et de débuter son allocution. Après, nous passerons à la période des questions. Nous sommes heureux de vous avoir parmi nous, monsieur Bruchet. Veuillez commencer.

**M. Douglas Bruchet, vice-président, Santé, sécurité et environnement, Association pétrolière du Canada:** Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs. M'accompagnent aujourd'hui M. Ian Scott, coordonnateur principal de la division du pipeline de l'Association pétrolière du Canada, et M. Cal Sikstrom, conseiller principal des affaires environnementales de Esso Ressources Canada Ltée, une compagnie membre de notre association.

Nous avons, Cal et moi, comparu devant les comités de la Chambre des communes chargés de l'étude des projets de loi C-78 et C-13. En outre, à titre de représentant de l'industrie pétrolière et gazière, Cal Sikstrom est membre du Comité consultatif national chargé de l'étude des projets de règlements promulgués en vertu de la loi. Je crois qu'on vous a remis des exemplaires des curriculum vitae de mes deux collègues et du mien. Ces documents font état de leurs qualifications et je me dois d'ajouter qu'ils ont tous les deux consacré une grande partie de leur carrière à l'évaluation des incidences environnementales. Nous comptons ensemble plus de cinquante années d'expérience dans ce domaine.

À ce propos, je suppose qu'on peut dire que nos années d'expérience sont le fidèle reflet de l'engagement de l'Association pétrolière du Canada dans le secteur de l'évaluation de l'incidence environnementale. En effet, l'implication de notre association dans ce domaine remonte aux années où on a vraiment commencé à mener des évaluations sur les incidences environnementales. En fait, je crois que c'est l'industrie pétrolière qui a effectué la première évaluation de l'incidence du développement de ressources sur l'environnement. En Alberta, où est concentrée une grande partie de nos activités, nous présentons depuis environ vingt-cinq ans des évaluations d'incidence environnementale à l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta, un organisme auquel je vous référerai probablement à plusieurs reprises au cours de l'allocution que je vous présente ce matin.

Les compagnies membres de notre association fournissent environ 75 p. 100 du pétrole brut et plus de 65 p. 100 du gaz naturel produits au Canada. Nous faisons partie du secteur

[*Text*]

industry, that is to say, we are the people who explore for, hopefully find, then develop and transport to market crude oil, natural gas and some by-products. It is important to understand that we are not in the downstream sector, that is the refining and marketing part of the business. One of the significant components of our industry is the upstream or pipeline activity, and there our member companies account for 90 per cent of the pipeline operations in Canada.

Our business, needless to say, takes us to all corners of the country. The conventional part of our business, as it is called, is carried on in the western Canadian sedimentary basin. As I indicated earlier, we have a long and rather wide experience in environmental management issues generally. In particular, I think it is because of the fact that we have also, for many years, perhaps more than a generation, operated in the fragile ecosystems of the north or offshore west coast and Atlantic Canada. We also have some considerable experience in putting together impact assessments. Various of our member companies have experienced very extensive environmental assessment processes.

Because of that experience and our familiarity with the methodology, we have no hesitation at all in supporting either the concept or the need for environmental impact assessment. By extension, we support this bill. We support the process, and it goes almost without saying that we are, therefore, very grateful for the opportunity to appear here.

When I say "the process", I refer not only to the process that is ongoing here today, but also the process that will be forthcoming in due course, that is, the consultation process on the regulations. We are very pleased with the manner in which that is developing, and it has our unqualified endorsement.

The brief we are presenting to you today outlines our response to Bill C-13 as passed by the House of Commons on March 19, 1992, including those areas of concern and support. It supplements our submission to the House of Commons committee on Bill C-78 and Bill C-13, which were presented on November 26, 1990, and on October 24, 1991, respectively.

We trust our views will be given due consideration during your deliberations of the legislation and ultimately in the

[*Traduction*]

amont de l'industrie, c'est-à-dire que nous sommes ceux qui explorent, dans l'espoir de trouver du pétrole brut, du gaz naturel et des sous-produits, de les développer et d'en assurer le transport. Il importe de comprendre que nous ne provenons pas du secteur d'aval de l'industrie, celui qui se consacre au raffinage et à la mise en marché des produits. Le secteur amont ou le secteur qui exploite le pipeline, constitue un des éléments les plus importants de notre industrie et les compagnies membres de notre association se chargent de 90 p. 100 des opérations du pipeline au Canada.

Il va sans dire que nos activités nous amènent partout à travers le pays. Les opérations conventionnelles, comme on les appellent dans l'industrie, sont exécutées dans le bassin sédimentaire de l'Ouest du Canada. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons une longue et vaste expérience dans le secteur général de la gestion de l'environnement. Je crois que cette expertise s'explique plus particulièrement par le fait que nous avons dû, pendant de nombreuses années, pour ne pas dire pendant plus d'une génération, exploiter nos ressources dans les écosystèmes vulnérables des secteurs canadiens de l'Atlantique, de la côte nord et du large de la côte ouest. En outre, nous avons acquis une très grande expérience dans la préparation d'études d'évaluation d'incidence environnementale. Plusieurs des compagnies membres de notre association connaissent déjà divers processus très approfondis d'évaluation environnementale.

Comme nous avons l'expérience de telles évaluations et que nous connaissons bien la méthodologie qui leur est propre, nous pouvons sans hésiter accorder notre appui au principe de l'évaluation des incidences environnementales et au besoin de telles évaluations. Nous apportons donc notre soutien à ce projet de loi. Nous sommes d'accord avec le processus proposé et, il va sans dire que nous sommes très reconnaissants de la chance qui nous est offerte de pouvoir comparaître devant vous.

Lorsque je dis que nous apportons notre soutien au processus, il s'agit non seulement du processus de consultation auquel nous prenons part aujourd'hui, mais également de celui qui portera en temps et lieu sur la révision des règlements. Nous apprécions beaucoup la manière selon laquelle ce processus est élaboré et nous l'approuvons sans réserve.

Dans l'allocution que nous vous présentons aujourd'hui, nous exposons nos points de vue face au projet de loi C-13 promulgué par la Chambre des communes, le 19 mars 1992 ainsi que les questions qui nous préoccupent et les éléments qui nous appuyons. Ce mémoire fait suite à celui que nous avons présenté au comité de la Chambre des communes sur les projets de loi C-78 et C-13, respectivement le 26 novembre 1990 et le 24 octobre 1991.

Nous espérons qu'au cours de vos délibérations sur cette législation, vous accorderez à nos points de vue toute

[*Text*]

development of regulations pursuant to the act. The brief outlines the areas of our support as well as our key concerns regarding matters of definition, application and process, as they are described in the bill. Throughout, we have tried to focus consistently on the important principles of regulatory reform.

In our view, those are, first, that the new legislation must resolve the current uncertainty created by challenges to the 1984 Environmental Assessment and Review Process Order in Council guidelines. We hope that the new legislation is going to reduce or eliminate redundancy in environmental regulation and, of course, we certainly want it to reduce duplication and to streamline the environmental assessment process.

We continue, as I have said, to support the basic precepts of the act and the government's initiative toward clarification of the environmental assessment process. We want to take this opportunity to congratulate the government for its amendments which, broadly speaking, add clarity, increased certainty and understanding to the process envisaged under the proposed act.

That being said, if we did not have some concerns, we would not be here today. With respect to the amended legislation, I would like, briefly, to note three or four areas.

First, potential remains for duplication of process between federal agencies such as the National Energy Board, the Inuvialuit Environmental Impact Review Board and the Canadian Environmental Assessment Agency, and federal, provincial or territorial agencies such as the Alberta Energy Resources Conservation Board.

We believe Bill C-13 should give clear guidance to federal departments and agencies regarding the roles in the environmental assessment process. One agency should have the power and obligation to designate the responsible authority expeditiously in cases of dispute. Provincial assessment processes should be declared equivalent where appropriate, and a list of approved substitute processes should be included in the regulations. Authority to decide upon approval or referral to a panel or mediation should be vested in the agency with the most significant ongoing responsibility, whether that agency is a federal, provincial or territorial body. In short, we want timely decisions, and duplicate reviews should be avoided.

[*Traduction*]

l'attention qu'ils méritent et que vous en tiendrez compte au moment de l'élaboration des règlements relatifs à la loi. Dans notre mémoire, nous exposons les questions auxquelles nous apportons notre soutien ainsi que les points qui nous préoccupent le plus en ce qui a trait aux définitions, aux mesures d'application et au processus décrits dans le projet de loi. Tout au long de notre exposé, nous nous sommes efforcés de nous concentrer sur les grands principes de la réforme des règlements.

Selon nous, il importe d'abord et avant tout que cette nouvelle législation élimine les incertitudes soulevées dans les contestations relatives aux lignes de conduite du Décret sur le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement de 1984. Nous espérons que la nouvelle loi saura réduire ou éliminer toute redondance dans les règlements sur l'environnement et, évidemment, nous voulons qu'elle diminue les dédoublements et simplifie le processus d'évaluation environnementale.

Comme je l'ai mentionné, nous continuons à soutenir les principes élémentaires de la loi et les initiatives menées par le gouvernement dans le but de clarifier le processus d'évaluation environnementale. Nous aimerions profiter de l'occasion pour féliciter le gouvernement pour les amendements suggérés. En effet, dans les grandes lignes, ces amendements apportent plus de précision et de clarté au processus d'évaluation proposé dans la nouvelle loi.

Ceci dit, nous ne serions pas ici aujourd'hui si nous n'avions aucune question à soulever. J'aimerais traiter brièvement de trois ou quatre points d'intérêt en ce qui a trait aux modifications apportées à la loi.

Tout d'abord, nous constatons qu'il subsiste toujours un risque de dédoublement du processus d'évaluation au sein d'organismes fédéraux comme l'Office national de l'énergie, le Comité d'étude de l'impact environnemental Inuvialuit, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux comme l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta.

Nous estimons que le projet de loi C-13 devrait fournir une orientation claire aux ministères et organismes fédéraux concernant leurs rôles dans le processus d'évaluation environnementale. Un seul organisme devrait avoir le pouvoir et l'obligation de désigner rapidement l'autorité responsable en cas de litige. Les processus d'évaluation provinciaux devraient être déclarés équivalents le cas échéant, et on devrait inclure dans la réglementation une liste des processus de remplacement approuvés. Le pouvoir de décider d'une approbation ou du renvoi à une commission ou à la médiation devrait être conféré à l'organisme possédant la responsabilité courante la plus immédiate, peu importe qu'il s'agisse d'un organisme fédéral, provincial ou territorial. En bref, nous voulons des

[*Text*]

The second point is that we believe many of Bill C-13's most important impacts on industry cannot be fully assessed until all the regulations are released. We believe it is essential that the Comprehensive Study List, the Statutory and Regulatory Provision List, the Exclusion List for Physical Works and the Inclusion List for Physical Activities Regulations should all be proclaimed at the same time as the bill. Doning so would define the bill more clearly and assist in its implementation. We believe the proposed regulation, Minimal Federal Involvement, which will delineate when federal involvement is minimal, is important and must be provided earlier than the winter of 1995-1996 as proposed by the Federal Environmental Assessment Review Office. The authority for the process should be vested with the agency with the most ongoing responsibility whether that be a federal, provincial or territorial body.

We also note that there are a number of federal departments working on various guidelines in support of this bill. Neither industry nor the public have representation on the steering committee; nor has industry had the opportunity to participate at a number of workshops that have already been held. This concerns us. The CPA, as practitioners of environmental assessment, believe we have considerable experience and expertise to offer and would welcome the opportunity to participate.

The third point that we wish to address is that Bill C-13 still contains several undefined terms that detract from regulatory clarity. These include a definition of the level of "public concern" that can trigger a panel review, even in the absence of significant environmental effects. Definitions of "project", "cumulative effects", and "interest" in Indian lands and mediation also require clarification.

The additional areas of concern include the undefined scope of feasible alternatives and cumulative effects that must be considered by a proponent, as well as the potential for unnecessary reassessment of projects assessed under the 1984 guideline order.

There seems to be a general misunderstanding that this act applies only to large projects, but it has the potential to cause all projects, regardless of size or environmental impact, to be scrutinized.

Finally, the CPA is concerned with the Transitional Clause, clause 74, which establishes those projects which will continue to be regulated under the guidelines order and those

[*Traduction*]

décisions en temps opportun, et il faut éviter les examens qui font double emploi.

Le deuxième point est que nous croyons que beaucoup des répercussions les plus importantes du Projet de loi C-13 sur l'industrie ne peuvent être évaluées avant la rédaction de toute la réglementation. Nous estimons essentiel que les règlements sur la Liste d'étude approfondie, la Liste des dispositions légales et réglementaires, la Liste des exclusions de projets liés à un ouvrage et la Liste des projets inclus correspondant à des activités concrètes soient tous proclamés en même temps que le projet de loi. Ce faisant, on définirait le projet de loi plus clairement et on faciliterait sa mise en application. Nous estimons que la réglementation proposée sur une participation fédérale minimale, qui définira quand la participation fédérale est minimale, est importante et doit être fournie plus tôt qu'à l'hiver de 1995-1996 comme proposé par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Le pouvoir touchant le processus devrait être conféré à l'organisme possédant la responsabilité la plus immédiate, peu importe qu'il s'agisse d'un organisme fédéral, provincial ou territorial.

Nous remarquons également qu'un certain nombre de ministères fédéraux travaillent à diverses lignes directrices visant à soutenir ce projet de loi. Ni l'industrie ni le public ne sont représentés au sein du comité directeur, pas plus que l'industrie n'a eu l'occasion de participer aux quelques ateliers qui ont déjà eu lieu. Cela nous préoccupe. L'Association pétrolière du Canada, avec ses connaissances pratiques de l'évaluation environnementale, estime avoir à offrir une expérience et un savoir-faire considérables et aimerait avoir l'occasion de participer.

Le troisième point que nous voulons aborder est le suivant: le Projet de loi C-13 contient encore plusieurs expressions mal définies qui nuisent à la clarté de la réglementation, notamment une définition du niveau d'intérêt public susceptible de déclencher l'examen par une commission, même en l'absence d'effets négatifs importants sur l'environnement. Les définitions de «projet», d'«effets cumulatifs», de «droits» par rapport aux terres indiennes et à la médiation auraient aussi besoin d'être précisées.

Les autres sujets de préoccupation englobent la portée vague des solutions de rechange possibles et des effets cumulatifs qui doivent être envisagés par un promoteur, ainsi que la possibilité d'une réévaluation non nécessaire des projets évalués en vertu du décret de 1984 sur les lignes directrices.

Selon un malentendu qui semble général, on pense que la loi s'appliquerait seulement aux grands projets, mais en fait, elle est de nature à permettre l'examen attentif de tous les projets, peu importe leur taille ou leur impact environnemental.

Enfin, l'Association pétrolière du Canada est préoccupée par la disposition transitoire, l'article 74, qui précise les projets qui continueront à être réglementés en vertu du décret sur

[*Text*]

which will come under Bill C-13 when it is promulgated. We are concerned that projects already reviewed and approved under the 1984 guidelines order could be subject to unnecessary assessment under Bill C-13 if any licence, permit or approval is renewed or, if facilities are modified, decommissioned or abandoned. Projects already approved should be "grandfathered" and not subject to Bill C-13 in any way. However, any decommissioning or abandonment activity that goes well beyond the original project scope should be subject to Bill C-13 following promulgation. As a result, subclauses 74(3) and 74(4) should be deleted. As currently worded, projects approved under the 1984 Guidelines Order could be subject to duplicate reviews. Projects already under review should be brought under C-13 with approval of existing information in fulfilment of screening and comprehensive study requirements.

To repeat, Mr. Chairman, we believe that Bill C-13 must be passed quickly to resolve these uncertainties. The reduction or elimination of duplication and fragmentation in the process are still major challenges facing the federal government.

We would not be pleased to answer any questions and assist you in any way we can.

**Senator Carney:** We are certainly delighted to see you here today. I do not think the general public equates big oil companies with a good environmental record, but I know that the Canadian Petroleum Association has probably the best industry record in Canada in terms of concern for the environment, possibly because, as Senator Adams has pointed out, you had some early experiences in the North which encouraged you to become experts in environmental assessment. Twenty-two years ago, I worked with your industry in this very field in the Northwest Territories, so I am aware of your history.

I am interested in the fact that you support the bill. You make the point that many of your concerns should be and can be addressed in the regulations. You said in your statement that you think the regulations should be proclaimed at the same time as the bill.

My question is this: Is that physically possible to do? My understanding is there are 15 regulatory areas where public participation is either ongoing or has only recently concluded and that there is still an approval process needed in the House of Commons on the regulatory side. I am simply saying that if

[*Traduction*]

les lignes directrices et ceux qui seront assujettis au Projet de loi C-13, une fois celui-ci adopté. Nous nous préoccupons de voir certains projets déjà soumis à l'examen et approuvés en vertu du décret de 1984 sur les lignes directrices être soumis inutilement à une nouvelle évaluation en vertu du Projet de loi C-13 dans le cas de tout renouvellement de licence, de permis ou d'approbation ou de toute modification, désaffectation ou fermeture d'installations. Les projets déjà approuvés devraient bénéficier d'une clause de droits acquis et être soustraits complètement de l'application du Projet de loi C-13. Toutefois, toute activité de désaffectation ou de fermeture allant bien au-delà de la portée du projet original devrait être soumise au Projet de loi C-13 après sa proclamation. En conséquence, les paragraphes 74(3) et 74(4) devraient être retranchés. Selon le libellé actuel, les projets approuvés en vertu du décret de 1984 sur les lignes directrices pourraient être soumis à un double examen. Les projets déjà à l'examen devraient être assujettis au Projet de loi C-13, les renseignements existants en réponse aux exigences d'examen préalable et d'étude globale étant approuvés.

Je le répète, monsieur le président, nous croyons que le Projet de loi C-13 doit être adopté rapidement pour lever ces incertitudes. La réduction ou l'élimination du double emploi et de la fragmentation du processus demeurent des défis majeurs pour le gouvernement fédéral.

Nous sommes maintenant prêts à répondre à toute question et à vous aider dans la mesure où nous le pouvons.

**Le sénateur Carney:** Il nous fait sûrement plaisir de vous voir ici aujourd'hui. Je ne pense pas que le grand public considère que les grandes compagnies pétrolières ont un dossier enviable sur le plan environnemental, mais je sais que l'Association pétrolière du Canada a probablement le meilleur dossier de l'industrie au pays quant aux préoccupations à l'égard de l'environnement, peut-être parce que, comme l'a souligné le sénateur Adams, vous avez eu certaines expériences précoces dans le Nord qui vous ont incité à devenir des experts en évaluation environnementale. Il y a 22 ans, je travaillais avec votre industrie sur ce même terrain dans les Territoires du Nord-Ouest; je connais donc vos antécédents.

Cela m'intéresse de voir que vous appuyez le projet de loi. D'après votre argumentation, la réglementation pourrait répondre à bon nombre de vos préoccupations. Vous avez dit dans votre énoncé qu'à votre avis les règlements devraient être proclamés en même temps que le projet de loi.

Ma question est la suivante: Est-ce possible matériellement? À ce que je sache, il y a 15 secteurs de réglementation où les consultations publiques sont en cours, ou viennent à peine de prendre fin, et la réglementation doit encore être soumise au processus d'approbation par la Chambre des communes. Je dis

[*Text*]

you want an early passage and proclamation of the bill, is it realistic to ask that the regulations be proclaimed at the same time?

**Mr. Cal Sikstrom, Senior Environmental Advisor, Esso Resources Canada:** Originally, the House of Commons legislative committee requested and required that two sets of regulations be brought forward. These turned out to be the Comprehensive Study List and the Statutory and Regulation Provision List that would trigger the environmental assessment process.

Another two sets of regulations are critical in order to give effect to the bill, and those are the Inclusion list and the Exclusion list. We feel those four sets of regulations are the critical ones that should be brought forward at the time the act is passed, and not the remaining sets of regulations. We place a lesser priority on those, but we do think that minimal federal involvement regulations should be placed high on their priorities list to be brought forward as soon as possible.

**Senator Carney:** That clarifies my concern.

You expressed your concern that industry or the public do not have any representation on a steering committee of the federal departments working on the various guidelines. They have been so open in this process. Why have they not allowed you to participate? Many of those members are sitting in this room. Why have you not been able to participate?

**Mr. Sikstrom:** They have not said that we cannot participate. We have observed, though, a variety of task forces working on issues such as cumulative effects and significance, and we feel that, as an industry and as practitioners in environmental assessment, we have something to add to that process. We understand that the input on the advisory guides and the steering committee on advisory guides will eventually come through the regulatory advisory committee reviewing the regulations, but we think, further up front, we have something to add that could aid those groups in their deliberations on mediation, cumulative effects and other subjects.

**Senator Carney:** I am sure the officials have taken note of your concern.

I know other senators will want to ask about the federal-provincial duplication. When you talk about the problems you have with the transitional clause, section 74, and you express concern that Bill C-13 might lead to what you determine to be unnecessary assessment, do you have any particular projects in mind?

[*Traduction*]

simplement que si vous voulez une adoption et une proclamation hâtive du projet de loi, est-il réaliste de demander que le règlement soit pris en même temps?

**M. Cal Sikstrom, Conseiller principal en environnement, Esso Ressources Canada:** À l'origine, le comité législatif de la Chambre des communes a demandé et exigé la mise de l'avant de deux séries de règlements. C'étaient la liste d'étude globale et la liste des dispositions légales et réglementaires susceptibles de déclencher le processus d'évaluation environnementale.

Deux autres séries de règlements sont essentielles si l'on veut que le projet de loi entre en vigueur; je veux parler ici de la liste des inclusions et la liste des exclusions. À notre avis, ces quatre ensembles de règlements sont ceux qui sont essentiels et qu'on devrait faire valoir au moment de l'adoption de la loi, et pas les autres ensembles de règlements. Ceux-ci sont moins prioritaires à nos yeux, mais nous croyons vraiment que des règlements prévoyant une intervention fédérale minimale devraient occuper une des premières places sur leur liste de priorités et qu'il faudrait les présenter le plus tôt possible.

**Le sénateur Carney:** Voilà qui répond à mes interrogations.

Vous vous êtes inquiété du fait que l'industrie ou le public ne sont pas représentés au sein d'un comité de direction composé de fonctionnaires des ministères fédéraux qui élaborent les diverses lignes directrices. Ils ont tellement agi sans détours dans ce processus. Pourquoi ne vous ont-t-ils pas permis de participer? Nombre d'entre eux sont présents dans cette salle. Pourquoi ne vous a-t-on pas permis de participer?

**M. Sikstrom:** Ils n'ont pas dit que nous ne pouvions participer. Nous avons constaté, cependant, que divers groupes de travail se penchent sur des questions comme les effets cumulatifs et l'importance, et nous estimons, en tant que membres de l'industrie et que praticiens de l'évaluation environnementale, que nous avons quelque chose à ajouter à ce processus. Nous comprenons que la participation des guides consultatifs et du comité directeur sur les guides consultatifs finirait par passer par le comité consultatif de la réglementation qui revoit les règlements, mais nous croyons que nous aurons plus tard quelque chose à ajouter susceptible d'aider ces groupes dans leurs discussions relatives à la médiation, aux effets cumulatifs et à d'autres sujets semblables.

**Le sénateur Carney:** Je suis certaine que les responsables ont noté votre inquiétude.

Je sais que d'autres sénateurs voudront en savoir plus sur le double emploi fédéral-provincial. Lorsque vous parlez des problèmes que pose la disposition transitoire à l'article 74, et que vous vous demandez si le projet C-13 n'entraînera pas ce que vous appelez une évaluation inutile, avez-vous quelque chose de particulier en tête?

[*Text*]

**Mr. Sikstrom:** I think I can bring forward a very good example, and that would be the Norman Wells project with which, perhaps, Senator Adams is familiar with.

**Senator Carney:** For the benefit of committee members, please explain the Norman Wells project.

**Mr. Sikstrom:** The Norman Wells project was an oil field expansion project on the banks of the Mackenzie River in the Northwest Territories. It was aimed at increasing the production of oil in the reservoir from 5,000 barrels of oil per day to roughly 35,000 barrels of oil per day. That oil is shipped south to northern Alberta. It was the first northern oil for southern markets. This was the first major project approved in the Northwest Territories, and it was done through public hearings under the Federal Environmental Assessment Act, or the Guidelines Order at the time.

There were hearings in 1980-81. There were a duplicate of hearings at that time. There were hearings by the National Energy Board, the Northwest Territories Water Board and by the federal environmental assessment review agencies.

The reason I bring this up in terms of transition concerns, is because the transitional clause only says that projects approved prior to 1984, or prior to the passage of the act, would be exempted from the Canadian Environmental Assessment Act, as it is drawn now, "unless" certain conditions were met. Those "unless" conditions are unless prior to 1984 there was a modification, a decommissioning, abandonment or an alteration in whole or part of that project.

In the case of the Norman Wells project, which was approved by prior to 1984, I believe that a modification, if made to that project now, could cause us to reassess the project again; that is, throw it into another set of public hearings. There is no qualification on the term "modification" in the bill as currently written. There is no qualification on what an "alteration" is. We believe that there is the potential that you could throw open the whole process again for another public hearing on the Norman Wells project. It has received extensive consideration in the past.

**Senator Carney:** If you were planning a major alteration, modification or expansion of that project, logic would indicate, considering the environmental sensitivity of the area, that an environmental assessment would be required. Are you simply talking about the lack of clarity on what might be minor or major? Is that your concern?

**Mr. Sikstrom:** That is right. That is one of the major concerns there.

[*Traduction*]

**M. Sikstrom:** Je pense pouvoir donner un très bon exemple; il s'agit du projet Norman Wells que connaît peut-être le sénateur Adams.

**Le sénateur Carney:** Pour le bénéfice des membres du comité, veuillez expliquer le projet Norman Wells.

**M. Sikstrom:** Le projet Norman Wells était un projet d'expansion de gisements pétrolifères sur les rives du fleuve Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. Il visait à porter la production de pétrole dans le réservoir de 5 000 barils par jour à environ 35 000 barils par jour. Ce pétrole est expédié vers le sud à destination du nord de l'Alberta. Il s'agissait de la première production de pétrole dans le nord destinée aux marchés du sud. C'était aussi le premier projet important approuvé dans les Territoires du Nord-Ouest, et il était le fruit d'audiences publiques tenues en vertu de la Loi fédérale sur l'évaluation environnementale, ou le Décret sur les lignes directrices à l'époque.

Il y eut des audiences en 1980-1981. Il y eut des audiences en double à l'époque. L'Office national de l'énergie, le Northwest Territories Water Board et les organismes fédéraux de révision de l'évaluation environnementale tenaient leur audiences.

Je soulève la question de la transition parce que la disposition transitoire affirme tout simplement que les projets approuvés avant 1984, ou avant l'adoption de la loi, ne seraient pas assujettis à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, selon le libellé actuel, «à moins que» certaines conditions soient respectées. Autrement dit, à moins que, avant 1984, il y ait eu une modification, une désaffectation, la fermeture d'un ouvrage ou une modification en tout ou en partie de ce projet.

Dans le cas du projet Norman Wells, qui a été approuvé avant 1984, j'estime qu'une modification qui serait apportée maintenant au projet pourrait nous amener à réévaluer celui-ci de nouveau; c'est-à-dire qu'il ferait l'objet d'une nouvelle série d'audiences publiques. Le terme «modification» n'est pas défini dans la version actuelle du projet. Le mot «alteration» en anglais n'est pas défini non plus. Nous pourrions faire redémarrer tout le processus de nouveau, ce qui entraînerait une autre audience publique sur le projet Norman Wells. Il a déjà été étudié sous toutes ses coutures.

**Le sénateur Carney:** Si vous envisagez un changement majeur, une modification ou une expansion de ce projet, selon toute logique, compte tenu de la vulnérabilité de la région, une évaluation environnementale serait nécessaire. Parlez-vous simplement du manque de clarté, quant à l'importance à savoir s'il s'agit d'une chose mineure ou majeure? Est-ce cela qui vous inquiète?

**M. Sikstrom:** C'est exact. C'est l'une de mes principales préoccupations.

[*Text*]

**Senator Carney:** Could that concern be dealt with in the regulations?

**Mr. Sikstrom:** It would be better dealt with in the legislation so that there is more certainty in the legislation about what could occur in the event that a project came under review again.

**Senator Kenny:** As a follow-up to Senator Carney's question which was: should it be in the regulations, your response was you would prefer that we amend the bill. Is your testimony before us that we should amend the bill to accommodate that?

**Mr. Sikstrom:** Yes.

**Senator Carney:** I have a supplementary question. You understand, though, that if the bill is amended to include that transitional clause, it would have to go back to the House. It would have to be opened up again. You are an expert in this. There would have to be a new debate. Other things would be put on the table and it is quite possible we could lose the bill in that kind of process over what is, basically, a technical aspect. Whether it is major or minor, it is a technical aspect.

At the same time, you say, and I am quoting you, "We believe Bill C-13 must be passed quickly to resolve these uncertainties." So there is a certain contradiction in your testimony. Can you live with this bill as it presently is, assuming that many of its problems could be dealt with in the regulations?

**Mr. Bruchet:** Yes.

**Senator Kenny:** I wanted to deal with the comments you made in the brief, Mr. Bruchet, regarding your concerns about multiple environmental reviews by federal agencies. Could you give examples to the committee of projects your association has experienced where there were multiple environmental reviews, either simultaneously or sequentially, by federal agencies?

**Mr. Bruchet:** Yes, senator, there have been a number. Cal has mentioned the IPL pipeline and the Norman Wells facility which underwent the National Energy Board federal environmental assessment review process. There is one with which I am quite familiar called the Arctic pilot project.

**Senator Kenny:** Perhaps I could qualify my question to deal with those that specifically went through environmental reviews. I appreciate that projects may go through a variety of steps, but are there examples where members of your association were, essentially, giving the same evidence to different

[*Traduction*]

**Le sénateur Carney:** Les règlements pourraient-ils répondre à cette préoccupation?

**M. Sikstrom:** La loi permettrait de mieux s'occuper de la question puisque celle-ci établit plus précisément ce qui peut se produire si un projet fait l'objet d'un nouvel examen.

**Le sénateur Kenny:** Pour poursuivre avec la question du sénateur Carney qui demandait si cela devrait être indiqué dans le règlement, vous avez répondu que vous préféreriez que nous modifions le projet de loi. Nous demandez-vous de modifier le projet de loi pour en tenir compte?

**M. Sikstrom:** Oui.

**Le sénateur Carney:** Puis-je poser une question supplémentaire? Vous comprenez, donc, que si le projet de loi est modifié de façon à inclure cette disposition transitoire, il devra retourner devant la Chambre. Il devra être discuté à nouveau. Vous êtes expert en la matière. Il devra y avoir un nouveau débat. D'autres éléments seront déposés. Et il est bien possible que, dans ce type de démarche, le projet de loi soit rejeté en raison de ce qui est essentiellement un aspect technique. Qu'il soit majeur ou mineur, ce n'est qu'un aspect technique.

En même temps, vous dites, et je vous cite: «Nous croyons que le projet de loi C-13 doit être adopté rapidement afin de lever ces incertitudes». Il y a donc une certaine contradiction avec votre témoignage actuel. Pouvez-vous accepter le projet de loi tel qu'il est formulé maintenant, en supposant que bon nombre de ses problèmes pourront être réglés dans les règlements?

**M. Bruchet:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Je voulais discuter de vos commentaires dans le mémoire, monsieur Bruchet, en ce qui concerne vos préoccupations touchant les études environnementales multiples par les organismes fédéraux. Pouvez-vous donner au comité des exemples de projets menés par votre association, dans lesquels un grand nombre d'études environnementales, simultanées ou successives, avaient été effectuées par des organismes fédéraux?

**M. Bruchet:** Oui, sénateur, il y en a eu un certain nombre. Cal a mentionné le pipeline IPL et les installations de Norman Wells qui ont fait l'objet d'un examen d'évaluation environnementale par l'Office national de l'énergie. Il y en a un que je connais bien, qui porte le nom de projet pilote de l'Arctique.

**Le sénateur Kenny:** Je pourrais peut-être axer ma question sur les projets qui ont expressément fait l'objet d'études environnementales. Je reconnais que des projets peuvent cheminer à travers diverses étapes, mais avez-vous des exemples où des membres de votre association ont fourni essentiellement les

[*Text*]

federal bodies on the environment, which were holding hearings either at the same time or sequentially?

**Mr. Bruchet:** Yes, that is the point I am making, senator. Let me attempt to answer that generically first.

In the past you used to go through an environmental assessment review process. That process really does not require the hearing of evidence. Then, if the project requires an export permit, you go through the National Energy Board. The National Energy Board cannot ignore environmental concerns so all the work and time spent on the previous environment assessment is repeated as though it did not happen. I gave you two examples of projects where that has happened.

More specifically—and I will ask Ian Scott to comment on stream crossings—you are all familiar with the Supreme Court decision in Oldman as it relates to affirmative regulatory duty. We have approximately 3,000 to 4,000 pipeline stream crossings in Alberta. The TransCanada system has something like 7,000. In Alberta, those stream crossings are assessed by the Energy Resources Conservation Board which takes into consideration the guidelines for stream crossings established by Alberta Environment. Provincial assessments involve open hearings so, under the current process thousands of pipeline crossing hearings could be heard all over again.

Those are two examples. Ian, do you want to elaborate on that?

**Mr. Ian F. H. Scott, Senior Coordinator, Canadian Petroleum Association:** If you apply for water crossing approval in Alberta, it is important to know that there are certain very specific requirements. What often happens now is companies will take the approval information received in Alberta and send it on to the Canadian Coast Guard to comply with the Navigable Waters Protection Act which also requires a similar approval. There is duplication there. The difference is that Alberta approvals can be processed within a couple of months, whereas approval under the NWPA may take anywhere from three to six months. They are essentially reviewing the same information.

**Senator Kenny:** Will they accept the information in the same form or do you have to reformat it?

**Mr. Scott:** Generally, it is my understanding that they will accept the information you have supplies in Alberta but they may require additional information.

[*Traduction*]

mêmes renseignements à différents organismes fédéraux traitant d'environnement et qui ont tenu des audiences de façon simultanée ou successive?

**M. Bruchet:** Oui, c'est précisément là où je veux en venir, sénateur. Permettez-moi de répondre de manière générale d'abord.

Auparavant, on avait l'habitude de suivre un processus d'étude environnementale. Ce processus ne nécessite pas vraiment de témoignages. Ensuite, si le projet exige un permis d'exportation, on fait une demande à l'Office national de l'énergie. L'Office doit tenir compte des préoccupations environnementales, alors tous les efforts et les heures consacrés à l'évaluation environnementale antérieure sont à recommencer comme si elle n'avait pas eu lieu. Je vous ai donné deux exemples de projets où cela s'est produit.

De façon plus particulière—et je vais demander à Ian Scott de venir parler des croisements de cours d'eau—vous connaissez tous bien la décision de la Cour suprême dans l'affaire Oldman pour ce qui est de la fonction de réglementation positive. Il y a approximativement 3 000 à 4 000 croisements de cours d'eau en Alberta. La TransCanada en a quelque 7 000. En Alberta, l'évaluation de ces croisements de cours d'eau est faite par l'Energy Resources Conservation Board qui tient compte des lignes directrices établies par le ministère de l'Environnement de l'Alberta en matière de croisement de cours d'eau. Les évaluations provinciales sont assorties d'audiences publiques; en conséquence, dans le cadre de la procédure actuelle, des milliers d'audiences sur les croisements de pipeline pourraient encore avoir lieu.

Ce sont là deux exemples. Ian, voulez-vous en dire plus à ce sujet?

**M. Ian F. H. Scott, coordonnateur principal, Association pétrolière du Canada:** Il est important de savoir, quand on demande l'approbation d'un croisement de cours d'eau en Alberta, qu'il y a certaines exigences très précises. Ce qui arrive souvent maintenant, c'est que les compagnies prennent les renseignements de l'approbation reçue en Alberta et les font parvenir à la Garde côtière canadienne pour respecter la Loi sur la protection des eaux navigables, qui exige une approbation semblable. Il y a alors double emploi. La différence, c'est qu'en Alberta vous pouvez obtenir une approbation en un ou deux mois tandis qu'en vertu de la LPEN, cela peut aller de trois à six mois. On examine essentiellement les mêmes renseignements.

**Le sénateur Kenny:** Est-ce qu'on accepte l'information telle quelle ou doit-on la présenter autrement?

**M. Scott:** En général, d'après ce que je comprends, ils acceptent les renseignements que vous avez fournis en Alberta, mais ils peuvent vous demander des renseignements additionnels.

[*Text*]

**Mr. Bruchet:** In the past they have required additional information. The point is that it is additional. It is felt to be unnecessary, yet, it consumes another, as Ian said, three to six months. I know of some that have taken as long as nine months.

**Senator Kenny:** In your view, is the solution to this problem in the regulations or in the legislation?

**Mr. Bruchet:** I think it could be in the regulations. One of the problems we have with the bill as it is, is the question of equivalent processes. We believe that, where you have an existing process, like the Energy Resources Conservation Board which has a provision for due public process attached to it, and which has well over 35 years of experience, that should be the process used to assess the type of projects Ian was speaking about, pipeline crossings. There is no need for an additional federal process.

We are advocating that, in terms of equivalent process, it should be that authority which is closest to the environmental impact shoudl be the predominant authority, unless a major federal mandate needs to be assessed. We do not believe you need two systems, one federal, one provincial.

**Senator Kenny:** I understand what you are saying. I am trying to determine whether this is a deficiency in the legislation as it is written, or whether it can be dealt with adequately once the legislation is passed?

**Mr. Bruchet:** We would have liked to have seen it in the legislation. If it cannot be there, and I take Senator Carney's point that if we amend some substantial part of this act, then it has to go back to the House—

**Senator Kenny:** Any part of the act.

**Mr. Bruchet:** Any part of the act, sorry, then we are faced with a delayed process. There is a section in the act which talks about seeking federal-provincial accords in assessments. I guess we have to trust that will happen. We have not seen too much of that in the past, in terms of jurisdictional issues. Whoever has the right to regulate environment in the provinces also has the right to regulate the pace of economic development. I am sure you are familiar with that issue. But if the legislation cannot be amended, then I guess we will have to trust that there will be some accord between the federal government and the provinces.

In that regard, as you will note in our opening comment, we believe the federal minimal involvement regulations that are currently due to be introduced in 1995-1996 should be moved

[*Traduction*]

**M. Bruchet:** Dans le passé, ils ont demandé des renseignements additionnels. Le point à souligner ici est qu'ils sont additionnels. On a l'impression qu'ils ne sont pas nécessaires et que, comme l'a dit Ian, cela prolonge les délais de trois à six mois. Je connais des cas où cela a pris neuf mois.

**Le sénateur Kenny:** Selon vous, la solution à ce problème est-elle dans la réglementation ou dans la législation?

**M. Bruchet:** Je pense qu'elle pourrait être dans la réglementation. L'un des problèmes que nous pose le projet de loi, tel qu'il est rédigé, est celui de l'équivalence des processus. À notre avis, lorsqu'un processus existant prévoit des consultations publiques, comme celui de l'Energy Resources Conservation Board, un organisme qui a bien au-delà de 35 ans d'expérience, nous devrions employer ce processus pour évaluer les projets dont Ian a parlé, soit les croisements de pipelines. Il n'est pas nécessaire d'avoir processus fédéral additionnel pour cela.

Ce que nous préconisons, en termes de processus équivalent, c'est que l'autorité prédominante soit celle que l'impact touche de plus près, sauf lorsqu'il y a un important mandat fédéral à évaluer. Nous ne pensons pas que vous ayez besoin de deux systèmes, un fédéral et un provincial.

**Le sénateur Kenny:** Je comprends ce que vous voulez dire. Mais j'essaie de déterminer s'il y a une lacune dans le projet de loi, tel qu'il est rédigé, ou si c'est une question qu'on pourra régler adéquatement une fois que le projet de loi sera adopté.

**M. Bruchet:** Nous aurions aimé voir cette clause dans le projet de loi. Si elle ne peut pas y être incluse et si, comme l'a dit le sénateur Carney, nous modifions quelque partie substantielle du projet de loi, alors il devra être redéposé devant le Parlement—

**Le sénateur Kenny:** N'importe quelle partie du projet de loi.

**M. Bruchet:** N'importe quelle partie du projet de loi, je m'excuse, alors l'adoption sera retardée. Dans un article du projet de loi, il est question d'essayer de conclure des accords fédéraux-provinciaux en matière d'évaluation environnementale. Nous devons espérer que cela se produira. Il n'y en a pas eu tellement dans le passé, en ce qui a trait aux questions de compétence. L'autorité qui a le droit de réglementer l'environnement dans les provinces a aussi le droit de réglementer le rythme du développement économique. Je suis certain que vous connaissez bien cette question. Mais si le projet de loi ne peut être amendé, alors il nous reste à espérer que le fédéral et les provinces aboutiront à une forme quelconque d'accord.

À cet égard, comme nous l'avons dit dans notre commentaire d'introduction, nous croyons que le règlement sur l'intervention minimale du fédéral, qui devrait être intégré à

[*Text*]

up in priority. We should be looking at that now. So if we had some assurance that that particular regulation would be moved up in priority, it would go a long way to easing our concern on this issue.

**Senator Kenny:** What mechanism would you recommend to the committee that the federal government use to choose, delegate or select between different federal authorities? You seem to suggest a driving mechanism that would assist in selecting the appropriate agency. You seem to have thought about this a fair amount. How would you recommend the federal government pick a single review agency?

**Mr. Bruchet:** To begin with, you establish criteria, perhaps even minimum criteria. Then you assess each of the processes within each of the provinces to see if it meets that basic criteria.

**Senator Kenny:** I am talking about the federal government's own part. I am setting aside entirely the provinces for a moment. I am concerned more with the thought of the National Energy Board, the Coast Guard, and some other federal agency all reviewing the same application. Have you any views on whether there is a single federal agency which is best equipped to make these decisions, or should a new agency be created? Where should this responsibility lie in the federal government to decide who reviews at the federal level?

**Mr. Sikstrom:** I believe a clause in the act allows substitution of a federal authority that would allow for equivalent capability to assess a project to meet the standards of the Canadian Environmental Assessment Act. Through that process of substitution, you would choose those agencies that have that equivalent capability.

At the beginning of your question, you also talked about provincial authorities. We point out in our submission, that the section relating to the substitution of authorities could also be applied to provincial authorities with an appropriate amendment to that section.

The agency would be the agency of choice by the government.

**Senator Kenny:** Isn't that the question though?

**Mr. Bruchet:** I think it could be the Federal Environmental Assessment Review Office. We do not have a problem with that. They are mandated to put together the process for this. I have no problems with them having that authority.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I wanted to ask a few questions about another aspect of potential environmental damage with respect to drilling oil wells and gas wells. Everything in this bill deals with environmental modifications that may take place on the surface. I raise this issue because I have reason to

[*Traduction*]

cette loi vers 1995-1996, devrait recevoir la priorité. Nous devrions examiner cette question dès maintenant. Si nous avions quelque assurance que ce règlement soit traité en priorité, alors nos préoccupations à ce sujet serait beaucoup moindres.

**Le sénateur Kenny:** Quel mécanisme recommandez-vous que le gouvernement fédéral utilise pour choisir parmi les différentes autorités fédérales? Vous semblez proposer un mécanisme d'aiguillage qui permettrait de choisir l'organisme qui convient. Vous semblez avoir passablement réfléchi sur cette question. De quelle manière proposez-vous que le fédéral sélectionne les organismes d'étude?

**M. Bruchet:** Il faut d'abord établir des critères qui peuvent même être des critères minimums. Ensuite, vous évaluez chacun des processus adopté par les provinces pour voir s'ils répondent à ces critères de base.

**Le sénateur Kenny:** Je parle de ce que le gouvernement fédéral fait pour sa part. Je laisse les provinces entièrement de côté pour l'instant. Je m'arrête plutôt à l'idée que l'étude soit faite à la fois par l'Office national de l'énergie, la Garde côtière et un autre organisme fédéral. Y a-t-il selon vous un organisme fédéral qui serait particulièrement apte à prendre de telles décisions, ou faudrait-il créer un nouvel organisme? Qui, au sein du gouvernement fédéral, devrait avoir la responsabilité de décider qui fait l'étude, au niveau fédéral?

**M. Sikstrom:** Je crois qu'une disposition du projet de loi prévoit la substitution de l'autorité fédérale par une autre ayant une capacité équivalente d'évaluer un projet en fonction des normes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Dans ce processus de substitution, on choisirait des organismes ayant une capacité équivalente.

Au début de votre question, vous avez aussi parlé des autorités provinciales. Nous soulignons dans notre exposé que l'article concernant la substitution d'autorité pourrait, par un amendement approprié, s'appliquer aussi aux autorités provinciales.

L'organisme serait choisi par le gouvernement.

**Le sénateur Kenny:** N'est-ce pas justement la question? pendant.

**M. Bruchet:** Je pense que ce pourrait être le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, tout simplement. Son mandat est d'établir le processus utilisé pour ces évaluations. Je ne vois aucun inconvénient à ce que cet organisme ait cette autorité.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, je voudrais poser quelques questions sur d'autres risques de répercussions environnementales dus au forage des puits de pétrole et de gaz naturel. Tout dans ce projet de loi traite en réalité des modifications environnementales qui peuvent survenir à la surface

[*Text*]

believe that some serious environmental damage that takes place below the surface.

For example, in an area that I am familiar with, down about 900 or a 1,000 feet below the surface, there is a zone which has water at high pressure, whether it be sulphur water, mineeralized water, or whatever. If that flows into other zones, it, of course, fouls the water closer to the surface which people use for stock water or drinking water.

Do you have any regulations to ensure there is no movement between one zone and the other, and do you have the technology to enforce it?

**Mr. Bruchet:** Yes, the Energy Resources Conservation Board has that.

**Senator Olson:** Yes, I expected it would be them.

**Mr. Bruchet:** Under mandated guidelines, they have the authority to inspect. One of the problems that you point to is an historic problem. Technology evolves. In the early days, in the 1950s, wells were drilled and the casings may not have been tight casings, so you could have movement of drilling muds into aquifers and things like that, but it is a highly regulated business these days.

One of the issues we are facing in Alberta has to do with orphan wells. What happens when wells are drilled and suspended and the companies that drill those wells are no longer in business? We have recently moved to create a fund to deal with that--that is, to go back in and recase the wells to prevent any ground water contamination.

If there is one technical area where we have made an amount of progress in the last two or three years it is in that issue. The issue of contaminated ground water, whether it be from wells or sour gas facilities, is a top-agenda item for our association, the Independent Petroleum Association. Within the last six months the regulations have been tightened again, although they have focussed on those orphan wells. It is an issue we are aware of.

**Senator Olson:** Orphan wells are one thing. I suppose, in that case, the Government of Alberta would have the responsibility of repairing any damage that the orphan well may be doing to the environment.

**Mr. Bruchet:** That is right. For example, the question would be: How long has the pipe been sitting in the ground suspended?

**Senator Olson:** I am interested in one other aspect of this. Do you believe that technology has advanced to the point where you can positively identify where there is leakage,

[*Traduction*]

du sol. Je mentionne ce point parce que j'ai des raisons de croire qu'il y a aussi de sérieux dommages souterrains.

Par exemple, dans une zone que je connais bien, c'est-à-dire à une profondeur de 900 à 1 000 pieds, il existe une zone où la pression d'eau est très forte, que l'eau soit sulfureuse ou minéralisée importe peu. Si cette eau se répand ailleurs, elle contaminera évidemment les eaux plus proches de la surface, que les gens puisent pour leur usage domestique et pour boire.

Avez-vous établi des règlements pour s'assurer qu'il n'y ait pas de déplacement d'eau d'une zone à l'autre, et possédez-vous la technologie pour les faire respecter?

**M. Bruchet:** Oui, l'Energy Resources Conservation Board la possède.

**Le sénateur Olson:** Oui, je m'attendais à ce que ce soit cet organisme.

**M. Bruchet:** En vertu des lignes directrices établies, cet organisme a le pouvoir de mener des inspections. L'un des problèmes que vous soulevez est chose du passé. La technologie évolue. Les puits des années 50 n'avaient pas toujours des tubages étanches, de sorte que les boues de forage pouvaient aller dans la nappe aquifère et causer d'autres dommages. Aujourd'hui, cependant, le forage est rigoureusement réglementé.

L'un des problèmes qui se pose pour nous en Alberta c'est celui des puits orphelins. Qu'arrive-t-il quand des puits sont forés, que l'on suspend les travaux et que les entreprises qui ont foré ces puits abandonnent les affaires? Nous avons pris sur nous récemment de créer un fonds pour régler ce problème—c'est-à-dire retourner au puits pour le retuber et prévenir ainsi la contamination de l'eau souterraine.

S'il est un secteur technique où l'on a fait d'immenses progrès ces deux ou trois dernières années, c'est bien celui-là. La question de l'eau souterraine contaminée, que la contamination provienne de puits ou d'installations de gaz sulfureux, figure en tête de liste du programme de notre association, l'Independent Petroleum Association. Au cours des six derniers mois, on a encore resserré la réglementation, et l'accent a été mis sur ces puits orphelins. C'est donc un problème que nous connaissons bien.

**Le sénateur Olson:** Les puits orphelins, c'est une chose. Je suppose que, dans ce cas, c'est le gouvernement de l'Alberta qui se charge de réparer tout dommage que ce puits peut causer à l'environnement.

**M. Bruchet:** C'est exact. Dans ce cas, la question à se poser serait: depuis combien de temps a-t-on abandonné les opérations?

**Le sénateur Olson:** Il y a un autre aspect qui m'intéresse. Croyez-vous que la technologie a progressé au point que vous êtes en mesure de repérer exactement l'endroit d'une fuite,

[*Text*]

whether it is slight leakage or severe leakage? I am not talking about what comes up on the inside of the casing--that does not trouble me--but what happens on the outside of the casing where it is supposed to be sealed with cement but in some cases that may not be the case.

**Mr. Bruchet:** We are required to monitor ground water beyond the casing, beyond the well site and beyond the lease. We are required under regulation to monitor groundwater around the lease. It is monitored not only inside the hole but also around the entire lease. We monitor all ground water, whether it be a well, sour gas facility, or whatever, that is all monitored. The data is collected monthly and is sent into the ERCB.

**Senator Olson:** If you find any change in the mineralization of the water around the well, what do you do?

**Mr. Bruchet:** The worst-case scenario is that the well is immediately suspended.

**Senator Olson:** Why do you do that? Can you not pull the casing out and seal it up again?

**Mr. Bruchet:** No, but you shut down the well and find out where the source of the pollution is coming from.

**Senator Olson:** That is a little hard if it is 3,000 feet below the surface, is it not?

**Mr. Bruchet:** I am not familiar with the total technology but I am saying that it has occurred where wells have been suspended. They have gone back down and found out where the leak was coming from. One of the problems if you have, say, 100 wells in one area is: Which one of them is the source?

**Senator Olson:** I understand that.

**Mr. Bruchet:** We are required, on a monthly basis, to produce groundwater monitoring data for our well sites and facilities.

**Senator Olson:** Is there any other research going on that may advance the technology in two areas, specifically, detection of a leak and the source of the leak?

**Mr. Bruchet:** We are involved in research with the CPA, Alberta Research Council, and with Environment Canada. We are doing a major study on ground water contamination from several gas facilities right now.

**Senator Olson:** In this bill under "Canadian Environment Assessment" I see on page 48 provisions for the agency to

[*Traduction*]

qu'il s'agisse d'une petite ou d'une grosse fuite? Je ne parle pas ici de ce qui remonte à l'intérieur du tubage—cela ne me dérange pas— mais de ce qui arrive à l'extérieur du tubage qui est censé être obturé à l'aide de béton et qui dans certains cas ne l'est pas.

**M. Bruchet:** Nous sommes tenus de surveiller la qualité de l'eau souterraine au-delà du tubage, au-delà du site du puits et au-delà de la concession. Nous sommes également tenus par la réglementation de surveiller l'état de l'eau souterraine autour de la concession. La surveillance s'exerce non seulement à l'intérieur du puits mais également sur le pourtour de la concession. Nous surveillons donc l'ensemble de la nappe aquifère, qu'il s'agisse d'un puits, d'une installation de gaz sulfureux ou peu importe, tout cela fait l'objet d'une surveillance. Tous les mois nous recueillons des données et nous les envoyons à la ERCB.

**Le sénateur Olson:** Si vous découvrez que la minéralisation de l'eau autour du puits a changé, qu'est-ce que vous faites?

**M. Bruchet:** Dans la pire des hypothèses, nous mettons fin aux opérations sur-le-champ.

**Le sénateur Olson:** Pourquoi faites-vous cela? Ne pouvez-vous pas retirer le tubage et obturer le puits?

**M. Bruchet:** Non, nous fermons le puits et nous cherchons à découvrir d'où provient la source de pollution.

**Le sénateur Olson:** C'est quelque peu difficile si elle se trouve à 3 000 pieds sous la surface, n'est-ce-pas?

**M. Bruchet:** Je ne connais pas toute la technologie mais je sais que c'est ce qui est arrivé quand on a dû suspendre les opérations sur certains puits. On est alors retourné au fond du puits pour découvrir d'où provenait la fuite. Mais l'un des problèmes si, disons, vous avez une centaine de puits dans le même secteur, c'est de découvrir lequel est source de pollution.

**Le sénateur Olson:** Je comprends cela.

**M. Bruchet:** Tous les mois, on nous demande de produire des données de surveillance sur l'eau souterraine pour nos puits et nos installations.

**Le sénateur Olson:** Se fait-il à votre connaissance d'autres travaux de recherche qui pourraient faire progresser la technologie dans deux domaines, à savoir la détection des fuites et la découverte de la source des fuites?

**M. Bruchet:** Nous participons à des recherches financées par l'Association pétrolière du Canada (APC), l'Alberta Research Council et Environnement Canada. Nous menons à l'heure actuelle une grande étude sur la contamination de l'eau souterraine par plusieurs installations de gaz.

**Le sénateur Olson:** Dans ce projet de loi, sous la rubrique «Agence canadienne d'évaluation environnementale» à la

[*Text*]

undertake studies and activities and conduct research relating to the environmental assessment of problems.

**Mr. Bruchet:** There are many sources.

**Senator Olson:** I understand that. Soon you will get the impression that I am not very happy with a few cases that I know of where a conservation board in Alberta, or whoever else was enforcing it, was been able to detect and identify leakage on the outside of the casing. What could we do about that?

**Mr. Bruchet:** You will have to give me a better appreciation of the example.

**Senator Olson:** I can do that.

**Mr. Bruchet:** What they do about it is exactly what I said: They suspend the well. You would not be able to continue to drill—it is as simple as that—until you found what the source of the leak was and corrected it. That happens all the time.

**Senator Olson:** But where I am having trouble agreeing with you is that I have not seen any evidence that you now have adequate technology to do that detection.

**Mr. Bruchet:** Perhaps I could get back to you with an assessment on that point.

**Senator Olson:** Very well.

**Senator Carney:** Do you have any questions about the bill, Senator Olson?

**Senator Olson:** Do I have any questions about the bill? I thought the bill dealt with environmental damage and ensuring that rules and regulations are in place to ensure there is no damage to the environment. It is my opinion—and that may not be worth much to some people but it is to me—that there are some wells where they have drilled through and they have not sealed up the two zones. In other words, they have not created a seal, particularly in the surface casing. Consequently, one zone leaks into the other and it keeps rising until it reaches the surface water. When I talk about surface water, it could be anywhere from the top to down to 200 or 300 feet. In our area the farmers use that water and they have found their water going bad because of the sulphur content and in some cases there is even gas leaking up through the wells to the point where it is dangerous to light a match close to their water wells. I guess you know of some of those too, do you?

**Mr. Bruchet:** I would argue that that is an exception.

[*Traduction*]

page 48, on trouve une disposition permettant à l'agence de faire des études, d'entreprendre des activités et de mener des travaux de recherche se rapportant à l'évaluation environnementale des problèmes.

**M. Bruchet:** Il y a de nombreuses sources.

**Le sénateur Olson:** Je comprends cela. Vous aurez bientôt l'impression que je ne suis pas très heureux du dénouement de quelques dossiers que je connais et pour lesquels une commission de conservation de l'Alberta, ou un autre organisme de réglementation, a pu détecter et localiser des fuites à l'extérieur du tubage. Qu'est-ce que nous pourrions faire pour cela?

**M. Bruchet:** Il faudrait me donner plus de précisions.

**Le sénateur Olson:** Certainement.

**M. Bruchet:** Ce qu'ils font dans ces cas c'est exactement ce que j'ai dit: ils ferment temporairement le puits. Vous ne pouvez tout simplement pas continuer de forer—c'est aussi simple que cela—tant que vous n'avez pas découvert la source de la fuite et pris des mesures correctives. Voilà ce qui se produit en tout temps.

**Le sénateur Olson:** Mais là où j'ai du mal à m'entendre avec vous, c'est lorsque vous n'arrivez pas à me fournir la preuve que vous disposez d'une technologie adéquate pour procéder à cette détection.

**M. Bruchet:** Je pourrais peut-être revenir devant vous pour vous fournir une évaluation complète de ces cas?

**Le sénateur Olson:** Très bien.

**Le sénateur Carney:** D'autres questions au sujet du projet de loi, sénateur Olson?

**Le sénateur Olson:** D'autres questions au sujet du projet de loi? Je pense que le projet de loi aborde la question des dommages à l'écologie et cherche à garantir que nous avons des règles et des règlements pour nous assurer que les exploitants ne causent pas de dommages à l'environnement. À mon avis—et il peut ne pas avoir beaucoup de valeur aux yeux de certaines personnes mais il en a pour moi—on a foré certains puits et on ne s'est pas préoccupé d'assurer l'étanchéisation entre deux zones. Autrement dit, on n'a pas obturé le tubage de surface. Par conséquent, une zone fuit dans une autre et le liquide continue de remonter jusqu'à ce qu'il atteigne l'eau de surface. Par eau de surface j'entends l'eau qui va de la surface jusqu'à deux ou trois cents pieds. Dans notre région, les agriculteurs se servent de cette eau qui est devenue mauvaise car elle contient trop de soufre. Dans certains cas, le gaz a même tellement filtré à travers les puits qu'il est devenu dangereux d'allumer une allumette à proximité. Je pense que vous êtes au courant de ces choses n'est-ce-pas?

**M. Bruchet:** Je dirais qu'il s'agit d'une exception.

[*Text*]

**Senator Olson:** Well, I know where they exist. Are we pursuing this to the point where we can get it stopped?

**Mr. Bruchet:** Sure.

**Senator Olson:** Because this keeps on occurring.

**Mr. Bruchet:** The answer is yes.

**Senator Olson:** Thank you.

**The Deputy Chairman:** Senator Olson, you can always be counted on to spearhead a charge on some issue or another. You have done it successfully today again.

For my own clarification, I should like to ask a question following on Senator Olson's question. He talked about leakage that occurs and what is done when it occurs. In the evaluation process, does the conservation board evaluate before the drilling begins from the standpoint of potential for leakage? In other words, if you drill down through these various layers, do they identify where it is important to contain certain situations so leakage does not occur? Do they do that?

**Mr. Bruchet:** Yes they do. It is a condition of your licence to drill.

**Senator Kelly:** Where there is a caveat in the permit it would say that steps must be taken to see that care is taken.

**Mr. Bruchet:** That is correct.

**Senator Adams:** You mentioned earlier that there are two more projects in the Norman Wells area. I think it has been stated that it was producing approximately 2,400 barrels a day and it is going up to approximately 3,000 barrels a day.

When Senator Hastings was the Chairman of the committee we went to the Norman Wells area when it was starting to be developed. The pipeline was a 12-inch pipeline.

**Mr. Sikstrom:** Yes.

**Senator Adams:** Is the pipeline large enough to able to run the oil from Norman Wells down to Alberta?

I would also like to know if the oil and gas industry remains interested in exploration or if their main goal now is to upgrade?

**Mr. Sikstrom:** In the past several years there has been exploration activity in the Norman Wells area. I believe Petro-Canada and Chevron have undertaken exploration programs. To my knowledge, they have not discovered anything that is economic for production. There are no plans at present to increase production through the Norman Wells pipeline.

[*Traduction*]

**Le sénateur Olson:** Je sais où ces cas se produisent. Est-ce que nous allons poursuivre jusqu'à ce que tout cela s'arrête?

**M. Bruchet:** Bien sûr.

**Le sénateur Olson:** Parce que cela se produit encore.

**M. Bruchet:** La réponse est oui.

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

**Le vice-président:** Sénateur Olson, je sais que nous pouvons toujours compter sur vous pour enfourcher un cheval de bataille. Et vous l'avez fait encore de belle façon aujourd'hui.

J'aimerais poser une question qui fait suite à celle du sénateur Olson pour éclairer ma propre lanterne. Il a parlé de fuites et de ce qui ce qui se fait quand elles se produisent. Dans le cours du processus d'évaluation, est-ce que la commission de conservation fait une évaluation avant que le forage ne commence du point de vue des risques de fuite? Autrement dit, quand on fore à travers les divers couches détermine-t-on les endroits où il est important de contenir certaines situations de façon à ce qu'il n'y ait pas de fuite? Est-ce que l'on fait cela?

**M. Bruchet:** Bien sûr. C'est une des conditions du permis de forer.

**Le sénateur Kelly:** Là où le permis ferait une mise en garde, il indiquerait que des mesures doivent être mises en place pour que des précautions soient prises.

**Mr. Bruchet:** C'est exact.

**Le sénateur Adams:** Vous avez dit précédemment que deux autres projets sont en cours dans la région de Norman Wells. On a dit, je crois, qu'on y produisait environ 2 400 barils par jour et que la production passera graduellement à 3 000 barils par jour.

Lorsque le sénateur Hastings était président de ce comité, nous sommes allés dans la région de Norman Wells, à l'époque où la mise en valeur de ce projet commençait. Le diamètre du pipeline était de 12 pouces.

**M. Sikstrom:** Oui.

**Le sénateur Adams:** Ce pipeline est-il assez gros pour qu'on achemine du pétrole depuis Norman Wells jusqu'en Alberta?

J'aimerais également savoir si l'industrie pétrolière et gazière s'intéresse toujours à la prospection ou si elle compte s'en tenir à la valorisation?

**M. Sikstrom:** Au cours des dernières années, des travaux de prospection pétrolière ont été menés dans la région de Norman Wells. Je crois que Petro-Canada et Chevron ont entrepris des programmes de prospection. À ma connaissance, ils n'ont rien découvert d'économiquement exploitable. À l'heure actuelle, je n'ai connaissance d'aucun projet visant à accroître

[*Text*]

The pipeline is 12 inches. It is currently producing about 35,000 barrels of oil per day.

**Senator Adams:** How many years do you figure that it will be able to run before it runs dry? Do you think it will be long-term?

**Mr. Sikstrom:** The current estimate is that around 2015 the reservoir will be depleted and by that time we will have recovered about 43 per cent of the oil in the reservoir.

**Senator Adams:** Earlier it was mentioned that you are a partner with the Inuvialuit. With the settlement of the land claim is it easier than it was before when applying for permits to do the exploration, or is it the same? You still have to come to Ottawa and also negotiate with the National Energy Board.

**Mr. Bruchet:** Senator, I would say it is easier for a number of reasons. First of all, they have control over management of the resource. They have a deemed equity in the resource. They control land use. They manage the wildlife. They are in fact investors, as you well know, in the oil and gas operations. I would say that it is easier than it was. It is certainly less confrontative than when Senator Carney worked in the Mackenzie Valley in the early days, the Berger days, when there was a lot of conflict in trying to get projects approved.

We should not always think of worst-case scenarios. However, if you were going to move oil and gas out the Delta, you would have to go through the Inuvialuit Environmental Screening Review Process, the National Energy Board, a Federal Environmental Assessment and the Water Board. Once you have moved out of the Inuvialuit lands it would be then the Dene lands and you may have to go through a similar process. It makes it very difficulty to have a total lean year project approved when it is being done on a patchwork process.

We are always looking for some umbrella process that could co-ordinate and harmonize that regulatory environmental assessment. We are not saying it should not happen. We are saying it could be better managed with some overall agreement between the proponents, the governments and the parties of interest so that there is a timely and effective review of all the environmental and socio-economic issues of the day.

[*Traduction*]

la production acheminée par le pipeline de Norman Wells, un pipeline de 12 pouces de diamètre, par lequel on achemine actuellement la production quotidienne de 35 000 barils de pétrole.

**Le sénateur Adams:** Pendant combien d'années prévoyez-vous exploiter le gisement, avant qu'il ne s'épuise? Pensez-vous l'exploiter longtemps encore?

**M. Sikstrom:** D'après nos estimations, nous prévoyons l'épuisement du puits vers 2015; d'ici là, nous aurons eu le temps de prélever 43 % du pétrole que contient le réservoir.

**Le sénateur Adams:** On a dit, un peu plus tôt, que vous êtes partenaires avec les Inuvialuit. Depuis le règlement de la revendication territoriale, les choses sont-elles plus simples qu'avant, lorsque vous demandez des permis d'exploration, ou les choses sont-elles demeurées comme elles étaient? Vous devez encore vous présenter à Ottawa et aussi négocier avec l'Office national de l'énergie.

**M. Bruchet:** Je dirais, sénateur, que les choses sont plus simples, pour un certain nombre de raisons. En premier lieu, ce sont eux qui contrôlent la gestion de la ressource, sur laquelle ils ont des droits acquis. Ce sont eux qui contrôlent l'utilisation des terres, qui gèrent la faune. En fait, comme vous le savez certainement, ils investissent dans des entreprises pétrolières et gazières. Je dirais que les choses sont plus faciles qu'avant. En tout cas, le climat est moins marqué par la confrontation qu'à l'époque où la sénatrice Carney travaillait dans la vallée du Mackenzie, aux premiers jours, à l'époque Berger, lorsqu'il fallait lutter âprement pour faire approuver des projets.

Nous ne devrions pas toujours agir en fonction de la pire des hypothèses. Si vous souhaitez transporter du pétrole ou du gaz à l'extérieur du Delta, il vous faut passer par le Processus d'examen environnemental inuvialuit, devant l'Office national de l'énergie, devant le Bureau fédéral d'évaluation environnementale et devant l'Office des eaux. Après les terres des Inuvialuit, il faudrait peut-être aussi repasser par un processus similaire dans le cas des terres des Dénés. En bout de ligne, il est bien difficile d'avoir un projet parfaitement «linéaire» lorsque le processus d'examen est aussi morcelé.

Nous sommes toujours à la recherche d'un processus d'ensemble qui permettrait de coordonner et d'harmoniser le processus réglementaire d'évaluation environnementale. Nous ne souhaitons nullement l'abandon d'un tel examen. Nous disons que le processus pourrait être mieux géré, qu'on pourrait en venir à un consensus général entre les promoteurs, les gouvernements et les parties intéressées, de façon que l'ensemble des questions environnementales et socio-économiques de l'heure puissent être examinées en temps opportun et de manière efficace.

[*Text*]

**Senator Adams:** There still has to be final approval from Ottawa to any exploration on Inuvialuit lands before going ahead as their partner.

**Mr. Bruchet:** That is true, yes.

**Senator Adams:** Is the Water Board a powerful body? After approval from the Water Board, does one then approach the federal government?

**Mr. Bruchet:** Perhaps Mr. Sikstrom could comment on the role of the Water Board, whether it is redundant, a rubber-stamp, or whether it is a powerful body.

**Mr. Sikstrom:** The Northwest Territories Water Board is a federal entity and it has significant power for the licensing and approval of projects in the Northwest Territories. One of the challenges for the government is to have joint panel arrangements, or to eliminate the duplication that could occur in the assessment of projects in the Northwest Territories through the Canadian Environmental Assessment Act.

Some mechanism needs to be in place to ensure that we do not have duplicative reviews. I mentioned the Norman Wells project because it involved duplicative reviews that were done concurrently. The NEB did a close examination of the environmental impacts of the Norman Wells projects, so did the Northwest Territories Water Board and so did the Environmental Assessment Review Panel. That is a very good example of duplication. We hope mechanisms are put in place to resolve that in the future.

**Senator Adams:** Are you satisfied with who won the election in Nunavut last Monday? Do you have interests in the Eastern Arctic?

**Mr. Bruchet:** I am sure the mining people were paying attention to that.

**Senator Adams:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** In your brief you referred to the uncertainty as to the meaning of the definition of "cumulative effects" in clause 16(1). The Canadian Electrical Association raised somewhat the same question. Its question had to do with methodology. It felt that in a review of this sort the methodology for assessing cumulative effects was not in place. If it was, they were not aware of it. Is that essentially what you are saying, or is it a question, simply, of definition?

[*Traduction*]

**Le sénateur Adams:** Tout projet d'exploration sur les terres des Inuvialuit doit encore recevoir l'approbation définitive d'Ottawa avant qu'un promoteur puisse devenir leur partenaire?

**M. Bruchet:** C'est bien cela, oui.

**Le sénateur Adams:** L'Office des eaux est-il un organisme puissant? Une fois que celui-ci a donné le feu vert, faut-il ensuite entreprendre des démarches auprès du gouvernement fédéral?

**M. Bruchet:** M. Sikstrom pourrait sans doute vous décrire le rôle de l'Office des eaux, et vous dire s'il fait double emploi, s'il a un rôle d'approbation ou s'il est influent.

**M. Sikstrom:** L'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest est un organisme fédéral qui exerce des pouvoirs importants en matière d'approbation et de délivrance de permis à l'égard de projets menés dans les Territoires du Nord-Ouest. L'un des défis du gouvernement consiste précisément à mettre sur pied des comités mixtes, ou encore à éliminer le double emploi susceptible de se produire dans l'évaluation de projets dans les Territoires du Nord-Ouest, grâce à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Il faut prévoir un mécanisme pour éviter le chevauchement ou la répétition d'évaluations environnementales. J'ai justement cité le cas du projet de Norman Wells, parce que ce projet a fait l'objet d'évaluations environnementales multiples, en même temps. L'ONÉ a étudié très soigneusement les répercussions environnementales des projets de Norman Wells, et l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest et la Commission d'examen des évaluations environnementales en ont fait autant. Nous avons un exemple parfait de double, que dis-je, de «triple» emploi. Nous espérons que dans l'avenir des mécanismes seront créés afin d'éviter semblable situation.

**Le sénateur Adams:** Êtes-vous satisfait du résultat des élections tenues à Nunavut lundi dernier? Avez-vous des intérêts dans l'Arctique de l'Est?

**M. Bruchet:** Je suis convaincu que les gens des mines ont suivi l'événement de près.

**Le sénateur Adams:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Dans votre mémoire, vous avez fait allusion à l'incertitude qui règne quant à la définition des «effets cumulatifs», au paragraphe 16(1). L'Association canadienne de l'électricité a soulevé la question à peu près dans les mêmes termes. Sa question avait trait à la méthodologie. L'Association estimait que dans un examen de ce type, la méthodologie d'évaluation des effets cumulatifs n'était pas précisée ou que s'il y en avait une, ils n'étaient pas au courant. Dites-vous essentiellement la même chose, ou votre question porte-t-elle simplement sur la définition de l'expression?

[*Text*]

**Mr. Sikstrom:** The term "cumulative effects" is so open ended that we do not know where the process will end. Again it puts the proponent in a situation of grave uncertainty—not knowing what it has to assess when proposing a project.

**The Deputy Chairman:** It is probably out of order for me, but I spent most of my life in regulated industry. Does it not occur to you that where government itself appears to be uncertain about what it means, it is never a bad idea for professionals such as yourselves to produce a suggestion on what it means? You would not argue that there would never be cumulative effects; there would be of some sort. It seems to me it would not be unwise to consider educating the government on what it means by "cumulative effects."

**Mr. Sikstrom:** That is a good point. That is why we took notice that in the advisory guides there will be discussions and work groups on cumulative effects. That is why they think that, as an industry, we can add something to that discussion by participation with those work groups.

**The Deputy Chairman:** I just urge you to do that in your own interests. I have had experience where government is uncertain, and very often it helps to clear up their uncertainty before they come up with something that is right off the wall. Thank you very much for your presentation. It has been very interesting. We appreciate it.

**The Chairman:** I now welcome to the committee the Association minière du Québec, represented today by Mr. Jean Roberge. We thank you very much for taking the time to prepare a brief and appear before us today. We have the benefit of some advance material from you. I would ask you to proceed with your presentation. We will have some questions following your presentation.

**Mr. Jean Roberge, Assistant to the General Director, Association minière du Québec:** Thank you, Senator Hayes. I thank you for having invited the association to come and express their views on Bill C-13.

Je vous présente un document qui s'intitule: Bilan environnemental de l'industrie minière au Québec. C'est un rapport sur l'environnement que l'industrie minière a cru important de faire en juin 1991 sur les données de 1990. C'est une initiative de l'Association. On peut prétendre je crois que c'est une première internationale qu'un secteur industriel important qui a à gérer l'environnement de multiples façons publie le portrait de son environnement, l'usage des eaux, ce qu'elle en fait les traitements etc. Je l'ai apporté. Cela peut vous donner des réponses à des questions que j'ai entendues ce matin. Cela

[*Traduction*]

**M. Sikstrom:** La notion d'«effets cumulatifs» est tellement imprécise que nous ne savons pas jusqu'où l'examen de ces effets pourra nous entraîner. Encore une fois, cela met le promoteur dans une situation de profonde incertitude, en ce sens qu'il ne sait pas exactement quoi évaluer lorsqu'il soumet un projet.

**Le vice-président:** Je m'éloigne de la question, mais j'ai passé l'essentiel de ma carrière dans une industrie réglementée. Ne vous est-il pas venu à l'esprit que lorsque le gouvernement ne paraît pas savoir ce qu'il entend par une expression de ce genre, ce ne serait peut-être pas une si mauvaise idée que des professionnels comme vous proposent une définition? Vous n'irez pas jusqu'à soutenir qu'il n'y aura jamais d'effets cumulatifs; il y en aura d'un type ou d'un autre. Il me semble qu'il ne serait pas mauvais d'éclairer le gouvernement quant à ce que signifie l'expression «effets cumulatifs».

**M. Sikstrom:** Voilà qui est tout à fait pertinent. Nous avons effectivement noté à cet égard, dans les guides sur les consultations, que la question des effets cumulatifs fera l'objet de discussions et qu'elle sera étudiée par des groupes de travail. C'est pourquoi on estime que, comme industrie, nous pouvons contribuer à ce débat en participant aux travaux de ces groupes.

**Le vice-président:** Je vous incite à le faire dans votre propre intérêt. Je sais d'expérience que si le gouvernement est indécis, il est très utile de l'aider à se décider avant qu'il n'entreprenne quelque chose de farfelu. Je vous remercie de votre témoignage. Il était très intéressant. Nous vous en sommes reconnaissants.

**Le président:** Nous accueillons maintenant l'Association minière du Québec, représentée par Monsieur Jean Roberge. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de présenter un mémoire et de venir témoigner aujourd'hui. Nous avons également parcouru les documents que vous nous avez fait parvenir. Je vous demanderais de commencer votre exposé. Nous vous poserons quelques questions après votre témoignage.

**M. Jean Roberge, adjoint au directeur général, Association minière du Québec:** Merci, sénateur Hayes. Je vous remercie d'avoir invité l'Association à exprimer son point de vue sur le projet de loi C-13.

I am presenting you a document entitled, «An Act to Establish a Federal Environmental Assessment Process». It is a report on the environment which the mining industry thought it was important to make in June 1991 based on 1990 data. It is an Association initiative. I think we can fairly claim that it is an international first for a major industrial sector which is required to manage the environment on many fronts to publish a portrait of its environment, the use of water, what it does with it, etc. I have brought it here today. It may provide you with some answers to the questions I heard here this morning.

[*Text*]

peut certainement vous intéresser pour savoir ce que l'industrie minière fait en matière d'environnement.

Permettez-moi d'abord de vous présenter l'Association minière du Québec qui existe depuis maintenant 56 ans. L'association regroupe la presque totalité des entreprises minières du Québec oeuvrant dans le fer, le cuivre, le zinc, l'or et les minéraux industriels. Nos membres expédient leur production à travers le monde et emploient près de 13 000 travailleurs et représentent une valeur de production de 2 milliards de dollars, annuellement.

En matière d'environnement, l'industrie est un témoin privilégié puisque ce secteur exploite des ressources, utilise de bonnes quantités d'eau et occupe une partie du territoire. Comme question de faits, l'ensemble des opérations minières au Québec, depuis le début correspond à 40 % de la superficie de l'île d'Orléans, en banlieue de Québec.

Quoique nous soyons si près de l'environnement, il nous paraît très difficile d'assujettir à un processus d'évaluation environnementale le projet de développer une exploitation minière à chaque fois que l'occasion se présente, et je m'explique.

Nous sommes de cet avis puisque un gisement ne peut être déplacé et que, d'autre part, l'exploitation des ressources est essentielle à l'économie, au développement régional et à la qualité de vie de tous et chacun. De ce fait, on ne peut pas demander à une entreprise minière d'examiner les possibilités de produire du plastique ou autres matériaux synthétiques en remplacement du cuivre, du zinc, du fer ou de l'or. Nous pensons que le secteur minier se prête très mal à des études d'impact qui remettraient en question son existence. Pour le secteur minier, nous pensons qu'il peut devenir presque impossible à vivre avec des études d'impact et des audiences publiques sur l'existence ou l'ouverture d'une mine aussi parce que la décision de développer une mine tient compte de la valeur des métaux sur une prévision de quelques années et tout délai supplémentaire ayant trait aux études d'impact et aux audiences publiques rendrait caduques les études économiques de faisabilité. Au Québec, les études d'impact avec audiences publiques prennent en moyenne près de trois ans. Vous comprendrez donc qu'un tel délai remet en question toute étude économique afférente à l'ouverture d'une mine.

Il faut savoir également que, pour découvrir un gisement, il est démontré que cette activité prend environ 11 années de travail, de recherche et de mise en valeur et un investissement d'environ 50 millions de dollars. Si, en bout de ligne, et avec les études économiques sur la base de l'évolution du prix pour quelques années, il faut procéder à des études d'impact remettant en question la réalisation du projet et sa raison d'être, il

[*Traduction*]

It may definitely be of interest to you in determining what the mining industry is doing with regard to the environment.

Allow me first of all briefly to introduce you to the Association minière du Québec, which has been in existence for 56 years now. The Association brings together nearly all mining companies in Quebec, which work with iron, copper, zinc, gold and industrial minerals. Our members ship their production to all parts of the world and employ nearly 13,000 workers; the value of their production amounts to $2 billion annually.

Where the environment is concerned, the mining industry is a special witness because it develops resources, uses considerable quantities of water and occupies land. In fact, all mining operations in Quebec, since mining activity began, occupy the equivalent of 40 per cent of Île d'Orléans, just outside Quebec City.

Although we are so close to the environment, subjecting a mining operation development project to an environmental assessment process each time the opportunity presents itself seems very difficult to us. Let me explain.

We are of this opinion because an ore deposit cannot be relocated, and because resource development is essential to the economy, regional development and the quality of life for everyone. A mining company cannot, therefore, be asked to study the possibilities for producing plastic or other synthetic materials to replace copper, zinc, iron or gold. We think that the mining industry is not at all receptive to the idea of conducting impact assessments that would challenge its existence. We also think that, in the opinion of the mining industry, the possibility of conducting impact assessments and public hearings on the existence or opening of a mine may become nearly impossible to live with, since the decision to develop a mine takes into account the value of metals forecast over several years, and any additional delay having to do with impact assessments and public hearings would invalidate economic feasibility studies. In Quebec, impact assessments with public hearings take an average of three years. You will understand, then, that such a delay jeopardizes any economic study on a mine opening.

You should also know that, in order to discover an ore deposit, it has been shown that some 11 years of work and an investment of approximately $50 million are required. If, after all is said and done—and given that economic studies are based on price changes over several years—impact studies are required that call into question the project's implementation and purpose, there are not many companies left that will

[*Text*]

n'y a plus beaucoup d'entreprises qui envisageraient sérieusement de rechercher des gisements et les mettre en exploitation. Ce que nous préconisons dans le domaine, c'est plutôt une étude d'impact dans un secteur plutôt que cas par cas. Les normes existantes au Québec sont les suivantes:

Il faut détenir un certificat d'autorisation préalable à l'ouverture d'une mine. Pour émettre ce document, le ministère demande une foule de renseignements ayant trait justement à l'impact sur le milieu dont le ministère tient compte pour imposer des normes relatives à l'eau, à l'air ainsi que d'autres mesures de contrôle.

L'ouverture d'une mine n'est pas assujettie, à ce moment-ci, à la procédure d'évaluation des impacts, mais un rapport récent d'une Commission parlementaire ayant examiné ce sujet recommande que l'ouverture d'une mine fasse l'objet d'une étude d'impacts comme les autres projets industriels. Des déclarations publiques du ministère sont au même effet. Le délai qui s'est écoulé pour modifier, et rendre applicable à l'ouverture des mines et à d'autres industries, la procédure d'évaluation des impacts, s'explique, d'après nous, par la complexité que cela implique et la nécessité de maintenir la compétitivité des entreprises eu égard aux autres juridictions.

Si le gouvernement fédéral envisage sérieusement d'établir de son côté un mode d'évaluation environnementale, ceci ne fera que rendre plus difficile le développement et l'avancement économique des provinces, doublerait les procédures déjà existantes et risquerait d'être contradictoire avec l'approche qu'une province pourrait adopter. En effet, après avoir vécu des situations contradictoires avec les règlements actuels (fédéral et provincial), il est à craindre que les critères et les approches pour les examens et les évaluations des impacts environnementaux ne soient pas les mêmes au fédéral et au provincial. Nous croyons que la province est mieux placée que le fédéral pour faire ses propres évaluations en utilisant ses propres critères qui tiennent compte de son contexte. Il ne s'agit pas là d'une critique ayant rapport à la compétence professionnelle du gouvernement fédéral, c'est une remarque qui a trait à l'approche et à la connaissance du milieu. Il est clair quant à nous que c'est la province qui est la mieux placée pour évaluer les impacts d'un projet sur son environnement.

En environnement, le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle de conseil, de coordonnateur et de complémentarité en l'absence de normes et à la demande de la province intéressée. Avant d'imposer une loi ou un règlement dans une ou des provinces, le gouvernement fédéral devrait choisir de régler par entente les sujets qu'il trouve d'intérêt. En effet, comme dans le cas des BPC par exemple, pourquoi le fédéral s'est-il pressé pour adopter un règlement par crainte que les provinces n'en adoptent pas un plutôt que de suggérer aux provinces d'adopter les règlements pertinents? Nous avons assisté à l'adoption de deux règlements presque simultanément, laissant

[*Traduction*]

seriously consider prospecting for and developing ore deposits. What we recommend is more an impact study in the sector, rather than a case-by-case review. The standards existing in Quebec are as follows:

A company must hold an authorization certificate before opening a mine. To issue this document, the department asks for a vast amount of information, which does deal with the impact on the environment and which the department takes into account in imposing water and air standards and various monitoring measures.

Mine openings are not now subject to the impact assessment process, but a recent report by a Quebec parliamentary committee that studied this matter recommends that mine openings, like other industrial projects, be made subject to an impact assessment. Public statements by the department give the same message. In our opinion, the delay that occurred in modifying the impact assessment process and making it applicable to mine openings and other industries can be explained by the complexity involved and the need to maintain companies' competitiveness with regard to other jurisdictions.

If the federal government is seriously considering establishing a federal environmental assessment process, this will only make the development and economic progress of the provinces more difficult and duplicate existing processes, and might contradict the approach a province could adopt. After having experienced contradictory situations with the present (federal and provincial) regulations, we fear that federal and provincial criteria and approaches for environmental impact reviews and assessments will not be the same. We feel that the province is in a better position than the federal government to conduct its own assessments, using its own criteria that take its situation into account. This is not a criticism of the professional competence of the federal government; it is an observation about approach to and knowledge of the environment. It is clear to us that the province is in the best position to assess the impact of a project on its environment.

Where the environment is concerned, the federal government could act as an advisor, co-ordinator and supplementary resource where standards are lacking, and at the request of the province concerned. Before imposing legislation or regulations in one or more provinces, the federal government should opt to regulate matters of interest to it by agreement. For example, in the case of PCBs, why did the federal government rush to adopt regulations, fearing that the provinces would not do so, rather than suggesting that the provinces adopt the appropriate regulations? We witnessed two sets of regulations being adopted nearly simultaneously,

[*Text*]

ainsi la clientèle dans l'ambiguïté et l'incertitude quant aux normes à appliquer.

Nous ne sommes pas d'accord non plus à ce que le gouvernement fédéral s'accapare le domaine des évaluations environnementales puisque la juridiction du gouvernement fédéral en matière d'environnement n'est pas claire à ce moment-ci.

Nos craintes de voir l'implication du gouvernement fédéral dans cette matière sont également relatives aux coûts importants qui s'ajouteraient pour un processus double d'évaluation environnementale. Cette crainte subsisterait même dans l'éventualité où les études d'impact se feraient conjointement. En effet, les deux ordres de gouvernement auraient certainement des attentes différentes et il faudra doubler les études à faire. Par exemple, actuellement pour le secteur minier, l'approche du québec se dirige plutôt vers ce qui se passe en amont alors que le gouvernement fédéral semble s'intéresser à ce qui survient en aval. Les entreprises doivent donc adopter une approche double, ce qui générera des coûts très importants.

D'autre part, le gouvernement fédéral, en s'intéressant au processus d'évaluation environnementale, créera des attentes qu'il sera probablement très difficile à satisfaire. L'implication du public en matière de gestion de l'environnement c'est important et intéressant, mais en fait, ce sont les groupes de pression généralement qui l'utilise puisque le public n,est pas suffisamment préparé ni informé pour jouer le rôle auquel on s'attend, ni les industries d'ailleurs.

Il en découle frustration, conflit où le ministère devient un arbitre plus ou moins apprécié dans ses décisions, ou encore il joue le rôle de spectateur. Nous pensons qu'actuellement, la procédure d'évaluation des impacts n'a pas atteint suffisamment de maturité pour y ajouter une foule d'autres projets et encore moins pour ajouter un autre niveau de gouvernement. Si le gouvernement fédéral veut jouer un rôle dans les évaluations des impacts, il pourrait plutôt collaborer avec les provinces à l'amélioration du processus et faire des études pour acquérir des connaissances en vue d'aider à la réalisation de cette forme de consultation. Il pourrait aussi faire des recherches ou des études globales utiles et pertinentes pour les provinces afin de rattacher les normes existantes et envisagées aux projets d'envergure et découlant des ententes internationales auxquelles le Canada est lié.

Au Québec, nous pensons que la réglementation est suffisamment élaborées pour bien s'occuper de l'environnement. Ajouter la juridiction fédérale ne ferait qu'alourdir le dossier. Actuellement, au Québec, pour entreprendre l'exercice d'une activité, il faut un certificat d'autorisation, tel que je vous l'ai mentionné plus haut, et, bientôt, il faudra faire une étude d'impact et obtenir une attestation d'assainissement à chaque 5 ans impliquant, là aussi, le public. Ajouter une quatrième procédure compliquera de beaucoup la vie des entreprises sans

[*Traduction*]

which left client groups in an ambiguous and uncertain situation about which standards to apply.

As well, since at the moment federal jurisdiction in environmental matters is not clear, we do not like to see the federal government moving in on the area of environmental assessments.

Our fears of seeing federal involvement in this area also relate to the sizable additional costs that a dual environmental assessment process would generate. This fear would still exist even if these impact assessments were conducted jointly. Both levels of government would certainly have different expectations; twice as many assessments would have to be done. For example, at the moment, Quebec's approach to the mining industry is mainly focused on what happens upstream, while the federal government seems to be interested in what happens downstream. Companies must therefore adopt a dual approach, which will generate very sizable costs.

From another point of view, in becoming involved in the environmental assessment process, the federal government will create expectations that will probably be very difficult to meet. It is important and interesting for the public to be involved in environmental issues but, in fact, it is usually lobby groups that put that involvement to work, since neither the public nor the industry is adequately prepared or informed to play the role the public expects.

The result is frustration and conflict in which the department becomes an arbitrator—the popularity of whose decisions is variable—or even a spectator. We think that the impact assessment process has not yet matured to the point where a vast number of other projects—still less another level of government—could be added. If the federal government wishes to play a role in impact assessment, it could, instead, cooperate with the provinces in improving the process and conduct studies to acquire knowledge that would be of assistance in this type of consultation. It could also conduct useful and relevant research and comprehensive studies for the provinces that would relate existing and planned standards to major projects resulting from international agreements to which Canada is a party.

In Quebec, we think the regulations are detailed enough to ensure that good care is taken of the environment. Adding federal jurisdiction would only make this process more cumbersome. At present in Quebec, a company must hold an authorization certificate in order to start up an activity, as mentioned above; as well, an impact assessment and a cleanup certificate every five years will soon be required; here again, these processes involve the public. Adding a fourth process will greatly complicate things for companies without actually

[*Text*]

être vraiment sûr que l'environnement s'en portera mieux. Je me permet de faire quelques commentaires sur le projet de loi C-13 en débutant par les définitions. La première remarque que nous aimerions faire concerne l'autorité fédérale. Dans la première partie on décrit les autorités incluses et on parle d'exclusion et on a l'impression que les exclusions prennent le dessus sur les inclusions. Ce n'est pas clair qui seraient concernés.

En ce qui a trait à la définition de «développement durable», il s'agit d'un exercice intéressant et nous croyons qu'il est important de définir ce concept. Par contre, cette définition se divise en deux, c'est-à-dire le développement, puis la protection de l'environnement. Nous avons eu à examiner les divers critères envisagés par le gouvernement fédéral pour sa réglementation et aucun des critères ne faisaient allusion au développement, tous sont orientés vers la protection de l'environnement. Il nous paraît très dangereux de ne pas inclure des critères de développement. Les évaluations environnementales ne pourront pas, selon les critères actuels, envisager les effets positifs ou bénéfiques d'un projet. Elles seront orientées plutôt uniquement vers ses impacts négatifs alors, qu'à notre point de vue, les aspects positifs devraient être examinés puisqu'ils existent.

Concernant les effets environnementaux, on sent clairement que les évaluations environnementales ne vont s'intéresser qu'aux répercussions d'un projet que l'on présume être négatives à l'égard des traditions ou l'usage des ressources alors qu'il aurait été plus positif de parler des avantages plutôt que des seules répercussions. Dans cette même définition sur les effets environnementaux, on se demande si la mention de l'aspect historique d'un emplacement signifie qu'il faudra remonter à la découverte du Canada ou à l'âge de pierre. Ces concepts nous inquiètent en ce sens que nous avons l'impression qu'en voulant protéger l'environnement on n'envisage qu'un retour en arrière plutôt que de chercher à développer d'une façon sereine et environnementale.

La définition de projet comporte elle aussi une difficulté importante que nous entrevoyons. Ici, on vise à couvrir la réalisation d'un projet mais aussi son entretien, sa modification, sa désaffectation et sa fermeture. Cette définition est vraiment trop large. On peut en arriver à l'éventualité qu'un projet, ou une situation, ne puisse plus être fermé. Nous nous demandons comment, dans le futur, cela va se passer quand un poste de radio, par exemple, désirera fermer ses portes pour des raisons économiques, ou lorsqu'il s'agira d'abandonner un tronçon de chemin de fer, ou de l'entretenir ou fermer une mine pour cause d'épuisement de la ressource.

Hier soir aux nouvelles, on parlait de la fermeture d'un bureau de poste. Si les citoyens ont pris l'habitude et si leur valeur traditionnelle est d'aller à toutes les semaines ou à tous les jours au bureau de poste depuis 50 ans, il va falloir en tenir

[*Traduction*]

ensuring that the environment is better off as a result. I would like to make a few comments on Bill C-13, starting with the definitions. The first remark we would like to make concerns «federal authority». In Part I, the authorities covered by the bill are described, then some bodies are excluded, and we get the impression that the exclusions are more important than the inclusions. It is not clear who would or will be concerned.

Defining «sustainable development» is an interesting exercise and we feel it is important to define this concept. The definition of this concept, however, has two parts: development and environmental protection. We have had the opportunity to study the various criteria being considered by the federal government for its regulations, and none of these criteria refer to development; they all focus on environmental protection. Not including criteria on development seems very dangerous to us. If the current criteria are used, it will not be possible for environmental assessments to take a project's positive effects or benefits into consideration. These assessments will, instead, focus solely on a project's negative impact; from our point of view, on the other hand, the positive aspects should be studied, since they do exist.

With regard to environmental effect, we have the clear imppression that environmental assessments will be concerned solely with the changes caused by a project that are assumed to be negative from the point of view of traditions or the use of resources; however, it would have been more positive to note advantages as well, not only negative changes. We wonder if mentioning the historical aspect of a site in the definition of environmental effects means that it will be necessary to go back to the discovery of Canada or to the Stone Age. We find these concepts worrisome, in that we have the impression that wanting to protect the environment means only looking backward, rather than seeking to develop in a peaceful and environmentally responsible way.

A very great difficulty we foresee in the definitions is that of the word "project". This definition is designed to cover the construction of a project, as well as its operation, modification, decommissioning and abandonment. This definition is really too broad. With this type of definition, it could happen that a project or a situation could no longer be abandoned. We wonder how, in future, this will work when, for example, a radio station wants to close its doors for economic reasons, a portion of a railway line is closed or operated, or a mine is closed because the resource is exhausted.

Last night on the news, we heard about the closing of a post office. If citizens are in the habit of, and their traditional value is, going to the post office, which they have done every week or every day for the past 50 years, I imagine the procedure for

[*Text*]

compte dans le processus de fermeture j'imagine. Toute cette ambiguïté amène des situations qui peuvent paraître exagérées ou caricaturales, mais le projet de loi suscite cela.

L'article 4 prévoit, en termes très vagues et très généraux, l'objet de l'actuel projet de loi. On remarque que le projet de loi vise à permettre aux autorités responsables de décider de tout projet «susceptible» d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un «jugement éclairé» et d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie. La description de l'objet de la loi est vraiment très vague et générale et nous nous demandons s'il aurait été possible d'être plus précis. Compte tenu du fait qu'il y aura certainement des décisions qui seront discutées ou peut-être même contestées, comment feront les personnes pour déterminer ou comprendre qu'un jugement ou qu'une décision est éclairée par rapport à une autre ou que la susceptibilité des effets doit être évaluée prise en compte ou non. Cela nous paraît difficile à interpréter.

Les projets visés dont il est question à l'article 5 vont constituer vraiment la source des problèmes de juridiction avec la ou les provinces. Les invasions du champ des compétences provinciales, nous les voyons survenir de différentes façons.

Avec le critère du financement, le gouvernement fédéral pourrait être impliqué par la voie d'ententes fédérales-provinciales ou par son implication au niveau d'une subvention ou d'une garantie. Ce critère, n'étant pas quantifié, on peut s'attendre qu'une simple implication de quelque niveau que ce soit dans un investissement pour un projet, constitue la justification du fédéral pour tenir des évaluations environnementales, même s'il s'agissait d'un projet purement provincial. Ceci constitue quant à nous une porte ouverte à une invasion générale des juridictions provinciales. On devrait prévoir que l'engagement doit être d'au moins 50 % dans un projet pour que le fédéral soit impliqué au niveau du processus d'évaluation.

Au sujet du territoire domanial, il faut réaliser que plusieurs sites dans les provinces, sont constitués de territoires provinciaux dont la régie et l'administration seulement sont conférées au fédéral et non la propriété comme telle. Pour ces cas, nous voyons mal comment le fédéral augmenterait sa juridiction en matière d'environnement par le biais des territoires dont il a la régie et l'administration seulement.

Pour des activités en cours d'eau, la juridiction du gouvernement fédéral n'est pas très claire, surtout lorsque l'on pense aux eaux intérieures. D'une part, nous ne croyons pas que le gouvernement fédéral ait juridiction sur les eaux intérieures alors que, d'autre part, l'application de la Loi sur les pêcheries vise à s'occuper de celles-ci jusqu'à l'oeuf du poisson et les eaux fréquentées par le poisson. La limite territoriale envisagée par le gouvernement fédéral ne coïncide pas avec les

[*Traduction*]

closing the post office must be taken into account. This entire ambiguity results in situations which may seem exaggerated or like caricatures, but the bill encourages them.

Clause 4 sets forth, in very vague and general terms, the purposes of this bill. We note that the purposes of the bill are to ensure that the environmental effects of projects receive "careful consideration" by responsible authorities, and to encourage those authorities to take actions that promote sustainable development and thereby maintain a healthy environment and a healthy economy. The description of the purposes of the Act is really too vague and general, and we wonder if it would have been possible to be more specific. Given that some decisions will definitely be discussed and perhaps even disputed, how will people go about understanding a judgment or determining whether a decision is enlightened relative to another or that the possibility of effects must be assessed or not. We think this is difficult to interpret.

The projects to be assessed, described in clause 5, will be the source of real jurisdictional problems with the province. We foresee a number of incursions into provincial jurisdiction.

Using the criterion of financial assistance, the federal government could be involved by means of federal-provincial agreements or by providing a subsidy or a guarantee. Since this criterion is not quantified, it can be expected that any involvement at any level in project investment would constitute justification for the federal government to conduct environmental assessments, even if the project were exclusively provincial. This is an open door to a wholesale invasion of provincial jurisdiction. It should be provided that there must be at least 50 per cent federal government involvement in a project for the federal government to be involved in the assessment process.

With regard to federal lands, it must be realized that several sites located in the provinces are provincial lands; only the governance and administration—and not ownership itself—of these lands are conferred on the federal government. In these cases, we have difficulty seeing how the federal government would expand its environmental jurisdiction using lands of which it has only the governance and administration.

Regarding activities on waterways, federal jurisdiction is not very clear, especially where internal waters are concerned. On the one hand, we do not believe that the federal government has jurisdiction over internal waters; on the other hand, the purpose of applying the *Fisheries Act* is to look after the fisheries, including even fish roe and the waters in which the fish are found. The territorial limit being considered by the federal government does not correspond to the limits

[*Text*]

limites soutenues par le niveau provincial. Il y a, ici encore, une source de conflits importants.

L'interprétation des juridictions fédérales-provinciales recèle aussi zones grises importantes et l'actuel projet de loi nous semble ajouter au problème d'interprétation. Nous pensons, par exemple, à la définition de projet qui inclut l'entretien, la modification et la fermeture d'un ouvrage. Si le gouvernement fédéral a contribué au financement d'une école ou à la construction de routes il y a vingt ans, est-ce que la modification, la fermeture ou l'entretien impliquera une évaluation environnementale de la part du fédéral? Dans quelle mesure le gouvernement fédéral envisage-t-il de s'impliquer dans tout ce qui existe et auquel il a contribué sous une forme ou une autre? La loi actuelle ne le précise pas et ceci constituera une source importante de problèmes d'interprétation.

Selon les dispositions générales, l'article 11 prévoit différents éléments à être examinés en cours d'examens préalables ou études approfondies. Dans les éléments à examiner, il n'y a aucun élément faisant référence à la première partie de la définition du développement durable, soit le développement. D'autre part, nous sommes très inquiets qu'une évaluation environnementale remette en question les raisons d'être d'un projet. Si les besoins de la société ou le développement de l'économie nécessitent la construction d'un ouvrage ou la mise en marche d'un projet, il nous paraît exagéré d'examiner des solutions de rechange ou de remettre en question les raison d'être d'un projet. Les évaluations environnementales devraient s'occuper d'évaluer les effets environnementaux d'un projet et non sa raison d'être.

Le projet de loi prévoit la possibilité d'un examen conjoint d'un projet. L'idée de prévoir cette possibilité est intéressante sauf qu'il faudrait s'assurer que les critères des deux parties sont les mêmes et nous pensons que les critères à utiliser devraient être ceux de la province où le projet doit se réaliser. En effet, nous pensons que les critères choisis par les provinces ne seront pas nécessairement les mêmes, quoique les résultats escomptés sont d'une façon générale assez semblables. En effet, tous cherchent à protéger l'environnement. La différence vient dans les moyens à prendre et les sujets à examiner. Nous avons eu à vivre à plusieurs reprises des interventions du gouvernement fédéral et du provincial sur les mêmes sujets et effectivement, l'approche n'est pas la même.

Le gouvernement fédéral pourrait indiquer son intérêt à intervenir en matière d'environnement, mais intervenir sur l'invitation d'une province plutôt que de l'imposer.

Finalement, nous pensons que le projet de loi devrait inclure des délais précis pour les étapes dont il est question. Nous sommes témoins, avec les études d'impact actuelles, de délais très longs pour l'étude des dossiers. Il y aurait lieu de les éviter.

[*Traduction*]

upheld by the province. Here again, there is a major source of conflict.

Interpreting federal and provincial areas of jurisdiction also conceals considerable grey areas; in our opinion, this bill seems to add to the problem of interpretation. We take as an example the definition of a project, which includes the operation, modification and abandonment of a physical work. If the federal government contributed to funding a school or building roads 20 years ago, does modification, abandonment or operation imply an environmental assessment by the federal government? To what extent is the federal government considering involvement in every existing project to which it has contributed in one way or another? This Act does not answer this question, and its silence will be a major source of interpretation problems.

Clause 11 sets out various factors to be considered during screenings and comprehensive studies. None of them refers to the second part of the definition of sustainable development: development. We are also very concerned that an environmental assessment could call into question the justification of a project. If the needs of society or economic development call for the construction of a physical work or the implementation of a project, we think it is excessive to study alternatives or call into question the justification of the project. Environmental assessments should be concerned with assessing the environmental effect of a project, not its justification.

The bill provides for the possibility of joint review of a project. This idea is interesting, but care should be taken to ensure that both parties have the same criteria; we think the criteria that should be used are those of the province in which the project is to be constructed. We think that the criteria selected by the provinces will not necessarily be identical, although the desired results are usually quite similar. The difference lies in the means and the factors to be considered. On several occasions, we have seen the federal and provincial governments intervene in the same matters, and their approaches are not the same.

The federal government could indicate its interest in intervening in environmental matters, but intervene at the request of a province, rather than imposing its intervention.

Lastly, we think the bill should include specific deadlines for the stages in the process. In present impact assessments, we see very lengthy delays in studying current cases. It would be appropriate to avoid these delays.

[*Text*]

En conclusion, nous craignons l'implication du gouvernement fédéral en matière d'environnement non pas parce qu'il n'a pas de rôle à jouer, au contraire. Nous pensons que le gouvernement fédéral pourrait intervenir là où il n'y a pas de réglementation et là où les provinces le demandent. Ceci éviterait les conflits de juridiction, les incertitudes, les délais et les discussions onéreuses à ce sujet. Le gouvernement fédéral devrait viser une complémentarité, avec les provinces, plutôt que d'imposer ses vues et ses critères dans des juridictions provinciales.

Merci de votre attention.

**The Chairman:** Thank you very much for a thorough and interesting brief.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vous remercie de votre présentation. J'aimerais savoir si c'est un projet disons hydro-électrique ou des choses de même nature, quoique vous, ce sont plutôt les mines qui vous intéresse.

**M. Roberge:** On a besoin d'électricité!

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez besoin d'électricité, c'est ça. Alors que pensez-vous de la philosophie de la loi? Est-ce que vous vous opposez aux évaluations fédérales? J'ai cru comprendre que vous vouliez que ce soit surtout les provinces qui s'occupent des évaluations et que le rôle de l'autorité fédérale soit plutôt complémentaire. Est-ce que j'ai bien saisie? Il peut y avoir des domaines qui sont entièrement fédéraux.

**M. Roberge:** Oui, vous avez bien compris. Prenez l'exemple de la rivière des Outaouais. La gestion du cours d'eau est faite d'une manière complémentaire, c'est-à-dire que les fonctionnaires des gouvernements provincial et fédéral font le travail ensemble pour régulariser les eaux de façon à ce que ça ne cause pas de débordements indus en aval et de façon aussi à tenir compte de la fonte des neiges et de la production de l'électricité nécessaire ou du transport du bois etc. De cette façon, depuis nombres d'années, cela fonctionne bien et il me semble qu'en environnement qui est un nouveau sujet, c'est ce genre de façon de faire qu'il faudrait viser.

**Le sénateur Beaudoin:** Le parlement canadien a compétence en matière de navigation, il a compétence en matière de pêcherie et bien sûr s'il s'agit de faire un barrage électrique, cela touche à la navigation, cela touche aux pêcheries.

Sans compter que s'il y a des réserves indiennes dans la région qui tombent sous la compétence du gouvernement fédéral, le gouvernement fédéral est *ipso facto* impliqué. Ça ne me pose pas de problème parce que le fédéral est dans son domaine. Maintenant prenez les mines. Les mines au départ c'est plutôt de juridiction provinciale.

**M. Roberge:** Oui.

[*Traduction*]

We fear the involvement of the federal government in environmental matters, not because it has no role to play: quite the contrary. We think that the federal government could intervene where there are no regulations and where the provinces request it. Such intervention would avoid jurisdictional conflicts, uncertainty, delays and ponderous discussions on these matters. The federal government should aim for complementarity with the provinces, rather than imposing its views and its criteria in areas of provincial jurisdiction.

Thank you for your attention.

**Le président:** Je vous remercie infiniment de nous avoir présenté un mémoire aussi intéressant et exhaustif.

**Senator Beaudoin:** Thank you for your presentation. I would like to know whether it is a hydro-electric project, let us say, or something similar, although you are more interested in mines.

**Mr. Roberge:** We need electricity!

**Senator Beaudoin:** You need electricity, that is true. Then what do you think of the philosophy of the law? Are you opposed to federal assessments? I thought I understood that you mainly wanted the provinces to handle assessments and for the federal authority's role to be more complementary. Did I understand you correctly? Some areas may be entirely federal.

**Mr. Roberge:** Yes, you understood correctly. Take the example of the Ottawa River. Waterways management is carried out in a complementary fashion. In other words, provincial and federal government employees work together to regulate the waterway so that there is no undue downstream flooding and also to take into account the spring run-off and necessary electricity production or timber transportation. In this way, things have worked well for many years, and it seems to me we should aim at this kind of procedure when dealing with the environment, which is a new area.

**Senator Beaudoin:** The Canadian Parliament has authority as regards navigation? It has authority over the fisheries, and, of course, if a hydro-electric dam is to be built, that affects navigation; that affects the fisheries.

Not to mention that, if there are any Indian reserves in the region under federal jurisdiction, the federal government is *ipso facto* involved. I have no problem with that because the federal government is acting in its field. Now take mines. Mines, for a start, are more a provincial jurisdiction.

**Mr. Roberge:** Yes.

[*Text*]

**Le sénateur Beaudoin:** Comment voyez-vous l'intervention du gouvernement fédéral dans ce domaine pour protéger l'environnement? Est-ce que voyez un rôle pour lui? Est-ce seulement pour la province que vous voyez un rôle pour protéger l'environnement dans le domaine minier?

**M. Roberge:** Vous voulez que je vous parle du rôle du fédéral à travers le projet de loi C-13?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, concentrons-nous sur C-13. C'est déjà beaucoup.

**M. Roberge:** C'est déjà pas mal. L'implication du fédéral dans les mines n'est pas tellement lointaine. Le fédéral a un ministère de l'Énergie' des Mines et des ressources qui s'occupe de faire de la recherche dans le domaine des mines et de l'énergie.

Il s'occupe du développement des régions et du développement des mines et des ressources par le biais des ententes fédérale-provinciale. Ceci il le fait non seulement au Québec mais dans toutes les provinces.

Pour l'accès aux territoires, le gouvernement fédéral a contribué à la construction de routes, a contribué par ententes fédérale-provinciale à aménager une ligne d'électricité, a contribué à toutes sortes de travaux de recherches en métallurgie, en géologie, en prospection. Il a contribué à faire connaître le secteur minier auprès du public.

Le gouvernement fédéral, qu'il le veuille ou non, a une implication dans les ressources. Théoriquement, on regarde l'article 92 et l'on dit: non, ce sont les provinces, sauf qu'il y a des ententes fédérales.

Je crois que le régime canadien est fait de telle sorte que c'est fondamentalement une centraide, je dirais une confédération où chacun fait des efforts en commun? Pour répondre à votre question, le gouvernement fédéral a un rôle à jouer, et, avec C-13, il aura un rôle de plus en plus important à jouer et il ne faudrait pas, dans l'exercice de son rôle, que l'on oublie l'environnement au bénéfice d'une juridiction. C'est un sujet, l'environnement où il faut que chaque partenaire y mette son intérêt, ses vues ou ses pensées.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais que reprochez-vous au projet de loi C-13?

**M. Roberge:** Surtout la duplication, les coûts importants et la création d'attentes chez des citoyens qui ne seront pas les mêmes.

Avec les critères dont on a vu un peu l'expression à l'article 11, pemdant que le fédéral pense à des impacts environnementaux d'une certaine façon et que les gens s'attendent du gouvernement fédéral que la protection du caractère historique des lieux ou la protection de l'eau fréquentée par le poisson seront protégés, peut-être qu'une province, à juste titre, va penser au développement de son environnement d'une façon

[*Traduction*]

**Senator Beaudoin:** How do you see the federal government intervening in this field to protect the environment? Do you see it having a role? Do you only see the provinces having a role in protecting the environment in the mining sector?

**Mr. Roberge:** Would you like me to discuss the federal role as it appears from Bill C-13?

**Senator Beaudoin:** Yes, let us concentrate on C-13. That is already a lot.

**Mr. Roberge:** That is quite a bit. The federal government's involvement in mines is a fairly distant one. The federal government has the Department of Energy, Mines and Resources, which conducts research in the field of mines and energy. It is in charge of developing the regions and of developing mines and resources through federal-provincial agreements. It does this not only in Quebec, but in all the other provinces as well. Regarding access to lands, the federal government has helped build roads, helped through federal-provincial agreements to develop electrical lines, and helped in all sorts of research work for metallurgy, geology and prospecting. It has helped the public learn about the mining sector.

The federal government is involved in resources whether it wants it or not. Theoretically, you could look at clause 19 and say: No, it is the provinces, except that there are federal agreements.

I believe that the Canadian system is made is such a way that it is fundamentally mutual assistance, a confederation in which each party joins in a common effort. To answer your question, the federal government has a role. And, with C-13, it will have an increasingly important role, but, in exercising its role, it should not forget the environment for the sake of a jurisdiction. The environment is a subject on which each partner must express its interest, views and thoughts.

**Senator Beaudoin:** But what do you think is wrong with Bill C-13?

**Mr. Roberge:** Primarily the duplication, the high costs, and the creation of different expectations among citizens.

With the criteria we have seen expressed in clause 11, while the federal government thinks of environmental impact in a certain way and people expect the federal government to protect the historic sites or fisheries, perhaps a province, as it is entitled to do, will think about developing its environment in a different way, one that includes, for example, a mine, but entails protective measures.

[*Text*]

différente en incluant, par exemple, une mine mais en prenant des mesures de protection.

L'approche peut être totalement différente. Pendant un an ou deux ans, alors l'évaluation des impacts est faite avec le fédéral et avec le support financier des groupes de pression, on va passer deux ans sur une catégorie de critères et l'on va revenir au Québec ou ailleurs dans une province. On va recommencer l'étude d'impacts, d'autorisations et de demandes de toutes sortes. On va y passer probablement double temps.

Dans l'industrie minière, (je vous l'exprime sommairement dans le mémoire) le fédéral semble s'intéresser davantage à l'effet sur le milieu alors que le provincial cherche plutôt à corriger en amont pour ne pas qu'il y ait d'effets négatifs sur le milieu. On se trouve à faire double surveillance: une pour le fédéral et une pour le provincial. Les deux approches sont pour protéger l'environnement mais elles sont opposées.

Pour protéger le milieu, le fédéral aimerait peut-être que l'on fasse une recirculation des eaux plus importante. On en fait un bon nombre sauf que les normes du Québec nous demandent de plutôt mieux traiter l'effluent, pour ne pas contaminer l'environnement. Donc, on va faire les deux et les mesures parfois sont contradictoires. On ne peut pas recirculer et rejeter tout en traitant ou à moins de faire les deux effectivement. C'est ce qui se passe, il faut faire les deux.

**Le sénateur Beaudoin:** D'après vous, il suffirait que la province fasse l'évaluation et l'on n'aurait pas besoin d'une duplication?

**M. Roberge:** Il me semble que le gouvernement fédéral pourrait contribuer avec des études et de la recherche. Comme il l'a fait dans le cas de Soligaz, par exemple, Il devrait venir assister dans les provinces aux audiences publiques et apporter ses connaissances et ses préoccupations mais il faudrait que cela ne devienne pas tout un chapitre de critères différents à considérer qui sont différents mais qui finalement cherchent un même résultat car on double la mise à chaque fois.

**Le sénateur Beaudoin:** Donc, il y a une duplication et elle n'est pas justifiée, vous dites?

**M. Roberge:** Oui, il y a une duplication qui n'est pas justifiée, effectivement.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est tout, monsieur le président.

**Senator Kenny:** I wanted to inquire about the portion of your English brief that referred to the major difficulty you foresee with definitions, including the word "project". You say:

[*Traduction*]

The approach may be entirely different. For a year or two, the impact assessment is conducted with the federal government and with the financial support of pressure groups. They will spend two years on a class of criteria and then return to Quebec or elsewhere, to another province. It will begin the impact study, along with authorizations and requests of all kinds all over again. It will probably take twice as long.

In the mining industry, as I explained to you in the brief, the federal government appears to be more interested in the effects on the environment, while the provincial government is seeking more to make corrections upstream so there are no negative effects on the environment. There is thus a kind of double surveillance: one for the federal government and one for the provincial government. The two approaches are designed to protect the environment, but they are opposed to one another.

To protect the environment, the federal government might like major waterways to be redirected. That is done in many cases, except that the Quebec standards require us instead to treat effluent better, so as not to pollute the environment. So both will be done, and some of the measures will be contradictory. It is impossible to redirect and reject and treat as well, unless you do both effectively. And this is what happens; you have to do both.

**Senator Beaudoin:** In your view, it would be enough for the province to conduct an assessment and there would be no need for duplication?

**Mr. Roberge:** It seems to me that the federal government could contribute through studies and research. As it did in the case of Soligaz, for example, it should attend public hearings in the provinces, offering its knowledge and expressing its concerns, but without the result being a different set of criteria that have to be taken into consideration, criteria that are different, but which are ultimately designed to produce the same result because we double the ante each time.

**Senator Beaudoin:** So there is a duplication, you are saying, and it is not justified?

**Mr. Roberge:** Yes, there is a duplication, which is indeed not justified.

**Senator Beaudoin:** That is all, Mr. Chairman.

**Le sénateur Kenny:** J'aimerais vous interroger sur la partie de votre mémoire en anglais qui traite de la principale difficulté que poseront les définitions, dont le mot «projet». Vous dites:

[*Text*]

> This definition is designed to cover the construction of a project, as well as its operation, modification, decommissioning and abandonment.

I do not understand the point you are making. The impression I have is that you have difficulties with decommissioning and abandonment being part of the definition of a project. If you do have difficulties with it, my question would be: Why should not an operator, someone who wants to initiate a project, be responsible for the project from start to finish?

Why should somebody initiate a project and feel free to abandon it without any consequence? Why shouldn't the people who want to make the project function also be responsible for leaving the project in appropriate condition when they are finished?

**Mr. Roberge:** I think industry has the responsibility to close a mine site or an industrial site in a proper way. We asked for this in October 1990, and now we have an act in Quebec where we have to get an approval of a closure plan and also set aside sufficient finances to ensure that the plan will be carried out in a proper way. We think that, if someone wants to open a mine, he has to be in charge of the closure of the mine afterwards; and he has to put aside enough money to do it. We asked for this and we now have that legislation in Quebec.

We are working on a guide for reclamation for the closure plan and it is doing well. When we see that a project may need some assessment, the problem may be that the company may have been operating for 50 or 100 years and, after that length of time, we have to assess, whether it is right to close it under the criteria? The criteria should take into account whether there is a solution. Can something else be done? What are the values of the vicinity? Are all the criteria pertinent to the closure? They may be for the opening of a mine or a new operation, but not for closure. This is the same criteria, and I am sure there is a problem.

**Senator Kenny:** With respect to the question of projects being assessed by the federal government, it is clear you feel that the province is better equipped to deal with matters in an general sense. If you are concerned about the involvement of the federal government in various aspects of provincial jurisdiction, it seems to me that intrusion exists now. Bill C-13 is not a new intrusion. It would simply be tied to where the federal government is already involved.

My point is that you suggest that this is an open door for a wholesale invasion of provincial jurisdiction. It should be provided that there must be at least 50 per cent federal government involvement in the projects for there to be federal government involvement in the assessment process. It seems to me, C-13 simply says that, before the federal government

[*Traduction*]

> Cette définition englobe la construction d'un ouvrage, mais aussi son exploitation, sa modification, sa désaffectation ou sa fermeture.

Je ne vois pas où vous voulez en venir. J'ai l'impression que le fait que les expressions fermeture et désaffectation fassent partie de la définition d'un projet vous pose des problèmes. Si ce n'est pas le cas, alors pourquoi un promoteur, quelqu'un qui veut lancer un projet, ne pourrait-il pas s'en occuper du début jusqu'à la fin?

Pourquoi quelqu'un pourrait-il lancer un projet et croire qu'il peut l'abandonner sans qu'il y ait de conséquences? Pourquoi les personnes qui veulent exploiter le projet ne devraient-elles pas être obligées de le laisser dans un état acceptable lorsqu'elles ont terminé?

**M. Roberge:** Je crois que l'industrie est responsable de la fermeture adéquate d'une mine ou d'une usine. C'est ce que nous avons demandé en octobre 1990 et maintenant le Québec a une loi qui stipule que les plans de fermeture doivent être approuvés et que des fonds suffisants doivent être prévus pour garantir la mise en oeuvre du plan. Nous croyons que si quelqu'un veut exploiter une mine, il doit être tenu responsable de sa fermeture par la suite et il doit en plus prévoir suffisamment d'argent pour le faire. Nous l'avons demandé et nous l'avons obtenu au Québec.

Nous travaillons actuellement à la rédaction d'un guide de remise en état à intégrer aux plans de fermeture. Les travaux progressent bien. Nous devons toutefois résoudre certains problèmes dans le cas des entreprises qui existent peut-être depuis 50 ou 100 ans dont nous devons évaluer les projets de fermeture. Devons-nous dans ces cas-là appliquer les critères? Au moment d'appliquer les critères ne faudrait-il pas voir s'il existe une autre solution? Est-il possible de faire quelque chose d'autre? Quelles sont les valeurs du milieu? Tous les critères s'appliquent-ils à la fermeture? Ils peuvent convenir pour l'ouverture d'une mine ou pour une nouvelle exploitation, mais pas pour une fermeture. Ce sont les mêmes critères et je pense qu'il y a un problème.

**Le sénateur Kenny:** Pour ce qui est des projets évalués par le gouvernement fédéral, il ressort clairement que vous jugez la province mieux placée pour s'occuper de l'ensemble du dossier. Si la participation du gouvernement fédéral à diverses questions relevant de la province vous préoccupe, c'est vrai dans ce dossier. Le projet de loi C-13 ne représente pas un nouveau cas d'ingérence. Il se rattache tout simplement aux domaines dont le gouvernement fédéral s'occupe déjà.

En fait, je veux faire ressortir, comme vous le laissez entendre, que c'est ouvrir une porte au débordement complet sur la juridiction provinciale. Il faudrait préciser que le gouvernement fédéral doit participer à au moins 50 p. 100 du projet pour pouvoir prendre part à l'évaluation. Il me semble, et c'est ce que dit le projet de loi C-13, que le gouvernement fédéral

[*Text*]

spends any money, it must do certain things. The federal government could always withhold its money or withhold its approval, then C-13 would have no impact.

**Mr. Roberge:** I think the problem lies with the spending power of the federal government. If, in a project of $1 million, the federal government were interested in investing, say, $50,000 for that particular project. After the process is complete, they may decide to leave the matter to the province. The process would then begin all over again.

This may be an interesting exercise for politicians and for my colleagues, but, for the people in the area and who may need th eproject or for those who do not want the project, that is a lot of money and energy for nothing at all. Money will have been expended by the federal and by the provincial governments, and maybe the project will no longer be viable because too much money is expended in study.

**Senator Kenny:** Do you not agree that the federal government should be able to conduct any tests it wants before it spends its money? In other words, if you want federal money then the federal government should decide on the criteria upon which federal money should be spent.

**Mr. Roberge:** I think the federal government could examine the criteria of the province and see if they are in order, before imposing new or different criteria.

**Senator Kenny:** That could certainly be an option. We are not suggesting that the federal government could not adopt provincial criteria. That is reasonable. But do you not agree that it is within the prerogative of the federal government and reasonable for it to apply any conditions that it deems appropriate, just as the province can apply any conditions it thinks appropriate before it puts money in?

**Mr. Roberge:** I am not sure I understand you well.

**Senator Kenny:** What I am saying is, if you do not like the federal conditions, you do not have to take the federal money: And if you do not need a federal permit, then that is not a problem. But if you require a federal permit for something, then the federal government should decide the conditions under which the federal permit is issued.

**Mr. Roberge:** Yes, I think it is logical, but it is logic on paper only. Maybe I can explain in French because it is conceptual and it will be easier for me.

[*Traduction*]

doive faire certaines choses avant de dépenser de l'argent. Le gouvernement fédéral pourrait garder son argent ou refuser son approbation et le projet de loi C-13 n'aurait plus aucun effet.

**M. Roberge:** Je pense que le problème vient du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Si, dans le cas d'un projet d'un million de dollars, le fédéral désire investir disons 50 000 $, il effectuerait une évaluation publique. À combien pourrait s'élever cette évaluation? Peut-être en coûterait-il plus de 50 000 $ pour ce projet. Et après toutes ces démarches, il pourrait décider de laisser la province faire ce qu'elle entend. Et le processus commencera de nouveau.

C'est peut peut-être s'avérer intéressant pour les politiciens et pour mes collègues, mais pour les personnes qui habitent la région et qui peuvent avoir besoin du projet ou encore qui ne veulent pas du projet, c'est un gros montant d'argent et beaucoup d'énergie dépensés pour rien. Des sommes auront été dépensées par le fédéral et par les gouvernements provinciaux, et le projet pourrait ne plus être viable parce qu'il faut consacrer trop d'argent aux études.

**Le sénateur Kenny:** N'êtes vous pas d'accord pour dire que le gouvernement fédéral devrait pouvoir faire tous les tests qu'il veut avant de dépenser de l'argent? En d'autres mots, si vous voulez des fonds fédéraux, alors le gouvernement fédéral doit pouvoir définir les critères qui s'appliqueront au versement des fonds.

**M. Roberge:** Je pense que le gouvernement fédéral pourrait examiner les critères de la province et voir s'ils sont acceptables avant d'en imposer de nouveaux.

**Le sénateur Kenny:** Ce pourrait être une possibilité. Nous ne laissons pas entendre que le gouvernement fédéral ne devrait pas adopter les critères provinciaux. C'est raisonnable. Mais ne convenez-vous pas qu'une des prérogatives du gouvernement fédéral est d'imposer toutes les conditions qu'il juge appropriées, tout comme la province peut appliquer n'importe quelles conditions qu'elle juge adéquates avant de verser des sommes?

**M. Roberge:** Je ne vois pas très bien où vous voulez en venir.

**Le sénateur Kenny:** Je veux dire que si vous n'aimez pas les conditions du fédéral, vous n'êtes pas obligé d'accepter son argent. Et si vous n'avez pas besoin d'un permis fédéral, alors il n'y a pas de problème. Mais si vous devez obtenir un permis fédéral pour quelque chose, alors le gouvernement fédéral doit déterminer dans quelles conditions il accorde le permis.

**M. Roberge:** Oui, je crois que c'est logique, mais logique sur papier seulement. Je pourrais peut-être l'expliquer en français, étant donné que c'est un concept et que ce serait plus facile pour moi.

[*Text*]

Je trouve que la question financière peut être une façon de régler les choses: si vous voulez de l'argent, nous avons des critères, suivez-les! C'est un peu comme un banquier fait.

Mais en matière d'application de politiques et de gestion politique de la société, cela peut devenir du chantage et du mépris. Parce que d'un autre côté, si le gouvernement fédéral veut installer un port ou une marina à quelque part, dont il n'est pas propriétaire, il devra demander à la province de lui céder la régie et l'administration d'un site à un endroit. Peut-être que la province va jouer le même jeu aussi et qu'ellel va ils vont dire: Oui, c'est beau, vous voulez dépenser de l'argent mais pour nous, l'environnement est important et on ne veut pas que la marina s'installe ici.

La question du pouvoir de dépenser, c'est certain que c'est une question très logique. Je ne suis pas sûr si c'est une logique uniquement de papier. Je craindrais beaucoup que l'on se sente justifié de dire qu'il y aura ou non investissement si ce sont ces critères-là. Je ne serais pas d'accord pour une telle logique.

**Senator Kenny:** You would prefer that money came without any conditions, that people should just have the money any time they want it?

**M. Roberge:** Je ne le vois pas ainsi. Prenez par exemple, le fait que dans un comté des citoyens veulent avoir une télévision ou une radio communautaire italiennes.

Le gouvernement fédéral est prêt à investir sauf que les Grecs, à côté, ne veulent pas parce qu'ils captent les ondes. Pour le fédéral, c'est un critère important. Alors, il n'y en aura pas. Mais pour le Québec, cela peut devenir intéressant que dans un quartier il y ait une télévision communautaire pour satisfaire les besoins d'une communauté particulière.

Il serait logique de dire: le Québec, vous voulez le faire, faites-le vous-même. Mais est-ce que c'est environnemental? Est-ce que c'est raisonnable aussi? Dans des projets qui peuvent être dans le Nord, dans l'Arctique, ou qui peuvent être au Sud, le fédéral peut avoir des normes différentes. Il peut imposer peut-être des critères qui ne conviennent pas à la région, ni même pour le secteur. L'environnement, c'est une question bien régionale. L'environnement de la salle, ici, ce n'est pas l'environnement de la cafétéria au cinquième étage. Il faut que cela se passe sur les lieux et selon les critères du milieu.

Sinon, le gouvernement fédéral devra, pour être équitable, être expert dans tous les domaines et en tous lieux. C'est assez difficile et très coûteux de le faire.

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Because this follows on Senator Kenny's question, I want to ask a quick question before going to Senator Carney.

[*Traduction*]

I find that the financial issue can be a way of settling matters: if you want money, we have criteria, so comply with them! That is sort of the way a banker does it.

But regarding the application of policies and the political management of society, this may result in blackmail or contempt. Because, on the one hand, if the federal government wants to install a port or a marina somewhere where it is not an owner, it has to ask the province to allow it to manage and administer a site in a particular location. The province may play the same game as well. They may say: Yes, that's nice; you want to spend the money, but the environment is important for us, and we do not want a marina built here.

The question of the spending power is certainly a very logical question. I am not certain it is solely a kind of paper logic. I would very much fear that authorities might feel justified in saying that whether or not there is any investment, these are the criteria. I would not agree to this kind of logic.

**Le sénateur Kenny:** Vous préféreriez que l'argent soit versé sans conditions, que les gens aient de l'argent quand il le veulent?

**Mr. Roberge:** I do not see it that way. For example, consider the case of a riding whose citizens want an Italian community television or radio station.

The federal government is prepared to invest, except that the Greeks do not want it because they receive the transmissions. For the federal government, this is an important criterion. So there will not be an Italian station. For Quebec, however, it may be beneficial to have community television in a neighbourhood in order to meet the needs of that specific community.

It would be logical to say: Quebec, if you want to do it, do it yourself. But is it environmentally sound? Is it also reasonable? In provinces, areas that may be in the north, in the Arctic, or which may be in the south, the federal government may have different standards. It could perhaps impose criteria which do not suit the region or even the sector. Environment is a very regional issue. The environment of this room here is not the same as that of the cafeteria on the fifth floor. Things have to work on the site in accordance with the criteria of the area.

Otherwise, in order to be fair, the federal government will have to be an expert in all fields and in all places. It is fairly difficult and very costly to do so.

**Le sénateur Kenny:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Parce que ceci découle de la question posée par le sénateur Kenny, je veux poser une question rapide avant de passer au sénateur Carney.

[*Text*]

As I understand it, you have a concern about some *de minimis* or minor matter bringing federal jurisdiction in and an accompanying environmental review under Bill C-13. The Canadian Mining Association gave the example that if a railway crossing were involved in the development of a mine, that would bring in federal review. It is a *de minimis* part of the project, namely, the fact that trucks or equipment have to cross a railway. Is that something that should trigger a full-blown review under Bill C-13 or under the regulations? It might also be that the development of a mine could involve effluent of some kind going into a river, for example, the St. Lawrence, which has fish in it. A loan guarantee of $50,000.00 on a very large project is certainly something that mine owners want to access, but if they do access it that could potentially trigger a full-blown review.

In your main presentation you used the number 50 per cent as well. I am not sure where that came from.

Having set the stage, what do you think should be done to recognize that this is an abuse of the federal position? They are to do a major review of something that has such a small federal implication. For example, one loan, or one railway crossing, or some minor effluent that is flowing into a body of water that does not have any fish in it. What is your suggestion?

The federal government is saying, "Trust me;" and a province, for example Quebec, says, "Trust me." How do we square this so that we can have something in black letter law or regulation that addresses this concern for a potential problem that, hopefully, would never arise anyway but, which, nevertheless, is bothering you and many others.

**M. Roberge:** Sur le pouvoir de dépenser, dans le mémoire, j'ai mentionné un critère de 50 pour cent. Il me semble que si l'implication d'une autorité est d'au moins 50 pour cent, elle mériterait d'avoir une voix au chapitre et d'indiquer ses critères et vice versa. Si c'est l'autre partie qui a 50 pour cent, cela pourrait être la même chose.

Il y a des sujets comme, l'exemple que vous évoquiez de l'Association minière, celui du chemin de fer. Il faudrait, je pense, regarder la raison d'être d'un projet plutôt que les accessoires. L'effluent qui va vers une rivière, c'est un accessoire à un projet, qu'il soit dans les mines, dans les pâtes et papier ou autre. Que ce soit un tronçon de chemin de fer qui est un accessoire à l'expédition ou à la réception des marchandises, il ne faudrait pas que l'accessoire l'emporte sur le principal. On devrait examiner cela un tout.

[*Traduction*]

Si je comprends bien, vous vous inquitez au sujet d'une question *de minimis* ou d'une question mineure entraînant l'intervention de la compétence fédérale et une évaluation environnementale associée en vertu du projet de loi C-13. L'Association minière du Canada a donné l'exemple que si un passage à niveau est en cause dans le développement d'une mine, alors cela entraînera un examen fédéral. C'est une partie *de minimis* du projet, le fait que des camions ou du matériel doivent traverser une voie de chemin de fer. Est-ce que ce fait à lui seul devrait déclencher un examen complet en vertu du projet de loi C-13 ou des règlements d'application? Il se pourrait aussi que la mise en valeur d'une mine produise un effluent quelconque se déversant dans un cours d'eau, comme le Saint-Laurent, qui contient des poissons Une garantie d'emprunt de 50 000 $ pour un très gros projet est certainement quelque chose que les propriétaires de mine veulent obtenir, mais s'ils l'obtiennent il est possible que cela déclenche une évaluation complète.

Dans votre présentation vous avez également utilisé le chiffre de cinquante pour cent. Je ne vois pas d'où il est tiré.

La mise en scène faite, que pensez-vous qu'on devrait faire pour reconnaître que ceci est un abus de la position fédérale? Ils doivent faire un examen majeur de quelque chose qui n'a qu'une incidence mineure pour le fédéral. Par exemple, un seul prêt, ou un simple passage à niveau, ou un effluent mineur qui s'écoule dans une nappe d'eau qui de toute façon ne contient pas de poissons. Que suggérez-vous?

Le gouvernement fédéral dit, «Faites-moi confiance;» et une province, le Québec par exemple, dit, «Faites-moi confiance.» Comment nous organisons-nous pour que nous puissions avoir quelque chose d'imprimé, en toutes lettres, en loi ou en règlement, qui traite de cette inquiétude au sujet d'un problème potentiel qui, espérons-le, ne se présentera de toute façon jamais mais qui néanmoins vous préoccupe, vous et beaucoup d'autres.

**Mr. Roberge:** Concerning the spending power, I mentioned a criterion of 50 per cent in the brief. It seems to me that, if an authority is involved to at least 50 per cent, it should have a voice in the matter and should indicate its criteria and vice versa. This would also be the case if the other party had 50 per cent.

There are subject like the example that you gave in reference to the mining association, that of the railway. I believe you have to look at the purpose of the project rather than what is secondary. The effluent that goes into a river is secondary to a project, be it a mine, pulp and paper mill or other project, whether it is a railway spur, which is secondary to the shipping and receiving of merchandise. The secondary things should not prevail over the main purpose. It all needs to be looked at as a whole.

[*Text*]

Un critère pour examiner cela c'est difficile. Chaque juridiction est entière. Le fédéral a une juridiction sur les chemins de fer interprovinciaux et elle est à 100 pour cent. Quand un embranchement en bout de ligne peut mettre en péril un projet qui serait de pâtes et papier ou de mine qui est totalement provincial, à ce moment-là cela devient que l'accessoire dépasse le principal et je ne serais pas d'accord. Mais, quels critères peuvent faire en sorte que ce soit tel qu'on le voudrait. . . là, je pense que la façon, c'est que les deux parties s'entendent. Il faudrait davantage rechercher cela plutôt que de chercher une solution finale. Il faudrait plutôt chercher à trouver comment les deux ordres de gouvernement pourraient s'entendent pour des études d'impact et des normes gouvernementales.

Je pense que ce n'est pas une bataille de juridictions. C'est un débat en faveur de l'environnement. Effectivement, comme vous dites, c'est très difficile. Dans quelle mesure un embranchement de ligne pourrait empêcher une mine, c'est effectivement le cas. Le coût du transport est très important.

**Senator Carney:** First, I apologize for being late, but I had to take a telephone call at 11 o'clock.

I have reviewed your brief and I have three questions to ask. Please accept the fact that I am working from an English translation of the French, so I hope that the same meaning comes through.

It seems to me that you have a basic problem with impact assessments themselves, putting aside the jurisdictional aspect. There are several places in your brief where you suggest that impact assessments are not, in themselves, relevant. For example, you make the point that it takes 11 years of work and maybe $40 million to $50 million to discover and develop an ore deposit. You also say that, if impact assessments are required that call into question the construction of the project, not many companies will be left that will seriously consider prospecting for the developing ore deposits.

That is exactly what an impact assessment does. It does deal with whether or not the construction of the project should go ahead. In your answers you seem to imply that the economic validity of a project is the most important aspect and the environmental ones are less important.

You also point out in your brief that it is important for the public to be involved in environmental issues but it is usually lobby groups that put the involvement to work, since neither the public nor the industry is adequately prepared to play the role the public expects. All of that leads me to believe that you have a real problem with impact assessments, yet in the oil and gas industry, for example, they have had decades of experience in this field.

[*Traduction*]

Finding a criterion for examining that is a difficult matter. Each jurisdiction is separate. The federal government has jurisdiction over interprovincial railways, and it is a 100 per cent jurisdiction. When a spur line can endanger a project, either a pulp and paper or mining project, which is entirely provincial, it becomes a secondary matter that prevails over the main project, and I would not agree with that. However, as to what criteria would make things the way we want them, I believe that the best way is for the two parties to agree. A greater effort should be made to achieve that end, rather than to find a final solution. You should try instead to see how the two orders of government could get along for impact studies and governmental standards.

I do not believe it is a jurisdictional battle. It is a pro-environment debate. And as you say, it is indeed very difficult. To what extent could a spur line prevent a mining project from being implemented? That is indeed the case. Transportation cost is very important.

**Le sénateur Carney:** D'abord, je m'excuse de mon retard, mais j'ai dû prendre un appel téléphonique à 11 h.

J'ai revu votre mémoire, et il y a trois questions que j'aimerais poser. Veuillez tenir compte du fait que je travaille à partir d'une traduction anglaise du texte français; j'espère donc que nous comprenons les choses de la même façon.

Il me semble que vous avez un problème de base avec les évaluations environnementales elles-mêmes, en mettant de côté l'aspect juridique. À plusieurs endroits dans votre mémoire, vous suggérez que les évaluations environnementales en elles-mêmes ne sont pas pertinentes. Ainsi, vous soulignez qu'il faut 11 années de travail et jusqu'à 40 millions ou 50 millions de dollars pour découvrir et pour mettre en valeur un gisement de minerai. Vous dites également que si l'on exige des évaluations environnementales qui remettent en question la construction du projet, il ne restera pas beaucoup d'entreprises qui envisageront sérieusement de faire de la prospection pour mettre en valeur les gisements de minerai.

C'est exactement ce que fait une évaluation environnementale. Elle examine en effet si oui ou non on devrait aller de l'avant avec la construction du projet. Dans vos réponses, vous semblez laisser entendre que la valeur économique d'un projet est son aspect le plus important, et que les aspects environnementaux le sont moins.

Vous faites également remarquer dans votre mémoire qu'il est important pour le public de s'intéresser aux questions environnementales, mais ce sont généralement les groupes de pression qui mettent cet intérêt en oeuvre, puisque ni le public ni l'industrie ne sont suffisamment préparés pour assumer le rôle auquel le public s'attend. Tout cela m'amène à croire que vous avez un réel problème avec les évaluations environnementales, et pourtant dans l'industrie pétrolière et gazière par exemple, ils ont des dizaines d'années d'expérience dans ce domaine.

[*Text*]

You point out:

> We think that the impact assessment process has not yet matured to the point where a vast number of other projects—still less another level of government—could be added.

If you think that it has not matured enough, that indicates to me that it is the process itself you have problems with. Yet, I am told that Quebec has a high level of environmental awareness. I know other industries, including the mining industry in my province of B.C., have been involved in impact assessment for years and would possibly question your suggestion that it has not yet matured.

Could you give me your view on environmental impact assessments themselves, leaving aside jurisdiction? Where do you think they are justified and where do you think they are not justified?

**M. Roberge:** Comme je l'explique sommairement dans le mémoire, les entreprises qui dans le domaine minier investissent pendant en moyenne 11 ans cela peut être une dizaine d'années, environ une cinquantaine de millions pour rechercher des minéraux à exploiter.

Faire une telle dépense sans être certain qu'elle va pouvoir abpitor à une ouverture de mine et un retour sur l'investissement, les entreprises ne seront pas intéressées à faire de la prospection et de la recherche de minéraux uniquement pour faire de la recherche de minéraux.

Les titres miniers sont accordés par la Couronne. La même Couronne demanderait à la fin, par les critères que l'on voit dans le projet de loi C-13, d'examiner la possibilité de faire autre chose. Le secteur minier se prête très mal à examiner des alternatives ou des solutions différentes, alors que peut-être la production de chaussures ou une manufacture ou l'exercice d'une autre activité puisse s'y prêter, que l'on puisse procéder autrement.

Quand des entreprises dépensent des dizaines de millions pour trouver quelque chose et mettre en valeur un gisement, si en bout de ligne, comme je vous le mentionnais, l'incertitude est totale, on ne pourra pas faire de l'exploration uniquement pour le plaisir de faire de l'exploration. Les dépenses consenties dans ce domaine le seront parce que il y a espoir de trouver un développement économique intéressant et de le réaliser d'une façon environnementale.

Je crois que en matière d'environnement ou d'audiences publiques, la discussion sur les études environnementales devrait se faire d'une façon globale. Est-ce que le secteur minier est justifiable dans telle région ou dans tel secteur ou bien dans une région où il y a un parc? On peut se poser la question d'une façon globale. Mais si on arrive avec chaque

[*Traduction*]

Vous soulignez ce qui suit:

> Nous pensons que le processus d'évaluation environnementale n'a pas encore mûri au point où on pourrait ajouter un grand nombre d'autres projets, et encore moins un autre niveau de gouvernement.

Si vous pensez qu'il n'a pas assez mûri, cela me fait croire que c'est le processus lui-même qui nous pose des problèmes. Pourtant, on me dit qu'au Québec, la conscience environnementale est très développée. Je sais que d'autres industries, y compris l'industrie minière dans ma province de la Colombie-Britannique, se sont occupées d'évaluations environnementales depuis des années, et elles mettraient probablement en doute votre suggestion que c'est un processus qui n'a pas encore mûri.

Pouvez-vous me donner votre point de vue concernant les évaluations environnementales elles-mêmes, en laissant de côté les aspects juridiques? Où pensez-vous qu'elles sont justifiées et où pensez-vous qu'elles ne sont pas justifiées?

**Mr. Roberge:** As I explained summarily in the brief, mining businesses invest an average of 10 years and about $50 million to find minerals for exploitation.

If businesses incur such an expenditure without being certain that it is going to result in the opening of a mine and a return on investment, they will not be interested in prospecting and looking for minerals solely for the purpose of looking of minerals.

Mining rights are granted by the Crown. Ultimately, under the criteria we see in Bill C-13, the Crown would ask companies to examine the possibility of doing something else. The mining sector is not at all prepared to examine alternatives or different solutions when shoe production or a manufacturing enterprise or some other activity might be suitable, when it is possible to proceed otherwise.

When businesses spend tens of millions of dollars in order to find something and develop a deposit, if, as I said, there is total uncertainty at the end of the line, they cannot do exploration solely for the pleasure of doing exploration. The expenditures incurred in the sector are incurred because there is a hope of finding profitable economic development and realizing it in an environmentally sound way.

I believe that, as regards the environment or public hearings on the environment, the discussion on environmental studies should be carried out in a comprehensive manner. Is mining justifiable in such and such a region or sector or in a park? You can ask the question in a comprehensive manner. However, if you ask each business to justify its existence each time

[*Text*]

entreprise et qu'elle aurait à se justifier de son existence à chaque fois, après avoir dépensé 30, 40, ou 50 millions, cela va devenir invivable, c'est certain. Sur ce premier point, ce sont les éclaircissements que je voulais apporter.

**Senator Carney:** So you think that the economic aspects of mining basically outweigh the environmental impact once the process is started?

**M. Roberge:** Dans une région, comme celle de l'Abitibi, les autorités municipales veulent s'impliquer pour la question de prospection, et cetera. Eux aussi sont d'accord avec nous pour dire que si l'on autorise quelqu'un à faire de la prospection, c'est que l'on croit qu'il est possible de découvrir une mine et qu'une mine se réalise. Le gouvernement devrait avoir la même attitude.

Si on donne le droit aux citoyens de faire de la prospection au Canada, même que ce soit dans la potasse, le charbon ou le pétrole, si on donne le droit de le chercher, on devrait s'attendre à ce que un jour il y ait une ouverture d'une mine ou d'un développement et de ne pas remettre en question, les critères tel que on voit à l'article 11 ou 16. L'on ne devrait pas remettre en question la raison d'être du projet. La raison d'être y est déjà préexistante et autorisée, en plus. Alors, les critères devraient être différents.

**Senator Carney:** That is helpful. In British Columbia I know that impact assessments are taken for granted by members of the mining communities.

My second question deals with the issue of duplication. Iin the English text of your brief you state, "mine openings—", and we are talking about development of a mine, "—are not now subject to impact assessment process." How can there be duplication if there is no provincial impact assessment process in place for your industry?

**M. Roberge:** Actuellement, pour pouvoir ouvrir une mine, il faut détenir un certificat d'autorisation. Pour obtenir ce certificat d'autorisation, le ministère demande un ensemble de données qui ont rapport à la faune, à la flore, à l'impact sur le milieu, et cetera, de façon à ajuster les normes en conséquence. Cela équivaut quasiment à une étude d'impact sauf qu'il n'y a pas l'implication du public.

Récemment, une commission parlementaire recommandait d'assujettir l'ouverture d'une mine à une étude d'impact incluant des audiences publiques. Le ministre s'est prononcé publiquement en disant que cela devrait y être soumis comme d'autres projets industriels.

En plus, depuis 1989, le gouvernement québécois a adopté des modifications à sa loi pour obliger les entreprises à détenir des attestations d'assainissement renouvelables aux cinq ans qui vont impliquer, justement, la publication dans les journaux

[*Traduction*]

after it has spent $30, $40 or $50 million, the situation will become unlivable. That much is certain. That is just an explanation I wanted to provide on this first point.

**Le sénateur Carney:** Vous pensez donc que les aspects économiques de l'activité minière prennent fondamentalement le pas sur les effets environnementaux une fois que le processus est en marche?

**Mr. Roberge:** In a region such as Abitibi, municipal authorities want to get involved in the prospecting issue and so on. They agree with us in saying that, if you authorize someone to prospect, you believe it is possible to discover a mine and for a mine to be built. The government should have the same attitude.

If you give citizens the right to prospect in Canada, even for potash, coal or oil, if you give them the right to look, you should expect that a mine will one day be opened or that a development will be started, and the criteria like the ones in clauses 11 or 16 should not be called into question all over again. You should not call the purpose of the project into question. The purpose is pre-existing and has already been authorized as well. So the criteria should be different.

**Le sénateur Carney:** Voilà qui nous éclaire. Je sais qu'en Colombie-Britannique les évaluations environnementales vont de soi pour les membres des communautés minières.

Ma deuxième question concerne le problème du dédoublement des efforts. Dans votre mémoire, vous dites que les ouvertures de mines, et nous parlons de la mise en valeur d'une mine, ne sont pas actuellement sujettes au processus d'évaluation environnementale. Comment peut-il y avoir un dédoublement des efforts s'il n'existe pas de processus provincial d'évaluation pour votre industrie?

**Mr. Roberge:** At present, in order to open a mine, you have to have an authorization certificate. To obtain this authorization, the department requires a range of information on plant and animal life, impact on the community, and so on in order to adjust the standards accordingly. That virtually amounts to an impact study, except that there is no public involvement.

Recently, a parliamentary committee recommended making the opening of a mine subject to an impact study including public hearings. The minister stated publicly that it should go through the same process as other industrial projects.

In addition, the Quebec hovernment has adopted amendments to its act since 1989, requiring businesses to hold environment certificates renewable every five years and which will involve publishing notices on the projects in newspapers,

[*Text*]

des projets, et l'implication du publique. À chaque cinq ans, cela va recommencer. Cela va être la même chose pour des modifications en cours de route dans le cinq ans pour certains secteurs industriels: pâtes et papier, mines, sidérurgie, produits chimiques, et cetera.

Alors, c'est une deuxième occasion où il y aura étude d'impact, entre guillemets, ce qui inclut remise en question des normes et des mesures et l'implication du public. Si le ministre suit son idée d'assujettir les industries minières à l'étude d'impact, cela va faire une troisième occasion où l'entreprise aura à justifier son projet, à proposer des mesures ou des normes qu'elle entend suivre. Le fédéral viendrait alors comme quatrième opportunité, demander les mêmes choses.

Alors il va y avoir duplication. Il va y avoir deux niveaux de gouvernement mais quatre occasions.

**Senator Carney:** I assume that, since you think under any form of jurisdiction an impact assessment should be judged in terms of the economics not the environment, as you mentioned, you would hold that view regardless of whether the jurisdiction was federal or provincial?

**Mr. Roberge:** The impact assessment?

**Senator Carney:** Yes. You indicated in your earlier answer that you would prefer a system where regions were set aside for mining, where prospecting and development could take place, and where economic and not environmental effects would dominate. That would indicate to me that you hold that view whether the jurisdiction is provincial or federal? Do you have one view for provincial projects and another view for federal projects, or do you think regions should be set aside for mining?

**M. Roberge:** Je ne me souviens pas d'avoir dit que dans une étude environnementale c'est davantage de l'économie tenir compte. C'est de la problématique de la région qui doit être dpmt pm devraot tenir compte.

Pour le secteur minier, je verrais des études d'impact d'un point de vue global. L'exercise de l'activité minière dans une région, peut inclure des études d'impact. Ca peut être les programmes d'un gouvernement, des programmes de développement miniers qui seraient examinés, du point de vue de l'environnement, impacts environnementaux. Mais chacun des projets, ça serait difficile. Je préférerais des analyses sectorielles, par secteurs industriels ou par régions.

**Senator Carney:** My last question involves the idea of joint panels. You say that joint panels are an interesting concept but you have problems with it. In your brief you state that there are differences in approach. You say that at the moment

[*Traduction*]

and thus public involvement. That will start up again every five years. The same will be true for changes made during the five-year periods for certain industrial sectors: pulp and paper, mining, steel, chemicals and so on.

So this is a second occasion on which there will be a so-called impact study, including the calling into question of standards and measurements as well as public involvement. If the minister follows up on his idea to subject mining companies to impact studies, that will be a third occasion on which companies will have to justify their projects, propose measurements or standards which it intends to follow. The government could then come along and ask the same things, providing a fourth occasion.

So there is going to be duplication. There are going to be two levels of government, but four occasions.

**Le sénateur Carney:** Je suppose que puisque vous pensez qu'en vertu de n'importe quelle juridiction une évaluation environnementale devrait être jugée en fonction de critères économiques et non environnementaux, comme vous l'avez mentionné, vous maintiendriez ce point de vue, que la juridiction soit fédérale ou provinciale?

**M. Roberge:** L'évaluation environnementale?

**Le sénateur Carney:** Oui. Plus tôt, vous avez laissé entendre dans votre réponse que votre préférence irait à un système dans lequel certaines régions seraient désignées pour l'activité minière, des régions où la prospection et la mise en valeur pourraient se faire en vertu de critères économiques plutôt que de critères environnementaux. Cela me fait croire que vous entretenez ce point de vue, peu importe que la juridiction soit provinciale ou fédérale? Avez-vous un point de vue pour les projets provinciaux et un autre pour les projets fédéraux, ou bien pensez-vous que certaines régions devraient être désignées comme régions minières?

**Mr. Roberge:** I do not remember saying that the economy should be taken most into account in an environmental assessment. It is the region's situation which must be taken into account.

For the mining sector, I would see impact studies done from a comprehensive point of view. Actual mining activity in the region may include impact studies. That could be the programs of a government, mining development programs which would be examined from an environmental perspective, environmental impacts. But that would be difficult to do for each project. I would prefer sectoral analyses, by industrial sector or by region.

**Le sénateur Carney:** Ma dernière question concerne l'idée de comités mixtes. Selon vous, les comités mixtes sont une idée intéressante, mais vous y voyez des problèmes. Dans votre mémoire, vous affirmez qu'il y a des différences

[*Text*]

Quebec's approach to the mining industry is mainly focused on what happens upstream while the federal government seems to be interested in what happens downstream. Companies must therefore adopt a dual approach which generates very sizable costs.

Is this not an excellent example of why one would want a joint panel if the province is interested in one area and the federal government is interested in another area and that might reflect their jurisdictional interest? Do you not think that is a good argument for joint panels?

**M. Roberge:** Ca peut être un bon argument pour mettre en place une étude d'impact conjointe. Mais il faudrait que ce soit les résultats que l'on vise et non pas, nécessairement, tous les aspects. Je l'explique brièvement: si le provincial s'intéresse à ce qui est en amont et que le fédéral s'intéresse à ce qui est en aval, il faut faire les études des deux côtés, alors qu'on devrait demander des études sur les moyens à prendre pour atteindre un objectif qui soit plus global.

Je comprends que les deux peuvent s'additionner et ça justifie d'examiner ensemble le projet mais les deux approches sont très différentes. Le promoteur aura à faire l'étude et la justification selon ces deux approches.

Si au provincial on dit: vous devez traiter l'eau à cet endroit-là, alors qu'au fédéral vous demandez pourquoi vous ne faites pas la recirculation, en bout de ligne pour l'environnement, il n'y aura pas d'impact négatif si les deux tendances, une ou l'autre, sont suivies. Mais si l'on doit suivre l'une et l'autre tendance, ça double, on fait traitement et on recircule. Alors, si l'on doit suivre les deux approches, c'est là que ça fait une double étude.

**Senator Carney:** The idea of a joint panel would be to ensure the duplication that you have just described would not take place. Thank you.

**The Chairman:** Thank you. I have one brief technical point. In your presentation, you refer to sections of the bill not as it is presented to us but in an earlier from. With your permission, we will amend your presentation to refer to the sections of the clause of the version of Bill C-17 before us, rather than, as you had mentioned in your presentation, an earlier draft of the bill.

I would like to thank you as a representative of the Association minière du Québec for appearing before the committee this morning. As I said earlier, your presentation was very thoughtful, very thorough, and very provocative, and it will be helpful to us.

Honourable senators, we will adjourn for a few minutes and then continue with an *in camera* session to deal with the

[*Traduction*]

d'approche. Vous dites qu'actuellement, l'approche du Québec par rapport à l'industrie minière s'attache avant tout à ce qui se passe en amont, alors que le gouvernement fédéral semble s'intéresser à ce qui se passe en aval. Les entreprises sont donc obligées d'adopter une approche double qui générera des coûts considérables.

Ne s'agit-il pas là d'un excellent exemple de la raison de vouloir un comité mixte si la province s'intéresse à un aspect et le gouvernement fédéral s'intéresse à un autre aspect, et que cela pourrait montrer leur intérêt du point de vue de la juridiction? Ne pensez-vous pas qu'il s'agit là d'un bon argument en faveur des comités mixtes?

**Mr. Roberge:** That may be a good argument for introducing a joint impact study. But you would have to focus on results, not necessarily on all aspects. I will explain briefly: if the provincial government is interested in what is upstream and the federal government in what is downstream, you have to do studies on both aspects, whereas you should request studies on the resources to be used to achieve a more overall objective.

I understand that the two can add up and that is reason for examining the project together, but the two approaches are very different. The promoter will have to do the study and provide justification from both approaches.

If the provincial government says: You have to treat the water at this particular location, while the federal government asks you why you do not recirculate, there will not ultimately be any negative impact on the environment if both tendencies, one or the other, are followed. However, if we have to follow both tendencies, it doubles the work: we have to treat and we have to recirculate. So, if we have to follow both approaches, the result is that we do a double study.

**Le sénateur Carney:** L'idée d'un comité mixte serait de s'assurer que le dédoublement d'efforts que vous venez de décrire n'aurait pas lieu. Je vous remercie.

**Le président:** Je vous remercie. J'ai une petite question technique. Dans votre présentation, vous vous reportez à des articles de la loi non dans sa version actuelle, mais dans une version précédente. Avec votre permission, nous allons corriger votre présentation pour qu'elle renvoie aux articles du projet de loi C-17 dans la version que nous avons devant nous plutôt que, comme vous l'avez mentionné dans votre présentation, dans une version antérieure du projet de loi.

Je tiens à vous remercier, en tant que représentant de l'Association minière du Québec, d'avoir bien voulu témoigner devant ce comité ce matin. Comme je l'ai déjà dit, votre présentation était bien réfléchie, très complète, et pleine d'éléments intéressants. Elle nous sera d'une grande utilité.

Honorables sénateurs, nous allons suspendre nos travaux pour quelques minutes. Nous tiendrons ensuite une séance à

[*Text*]

remainder of our agenda, which involves the work of the committee.

The committee continued *in camera*.

[*Traduction*]

*huis clos* pour nous occuper du reste de notre ordre du jour, qui concerne le travail du comité.

Le comité poursuit ses travaux à *huis clos*.

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing*
*Senate Committee on*

*Délibérations du Comité*
*sénatorial permanent des*

WITNESSES—TÉMOINS

From the West Coast Environmental Law Association:
William J. Andrews, Executive Director.

De l'Association canadienne du droit de l'environnement:
P. Douglas Hunter, Vice-President of Sales, Health and Environment Canada:
C. B. (Cal) Sibson, Senior Environmental Advisor, Imperial Oil Limited:
Ian Scott, Senior Coordinator, Pipeline Division.

De l'Association minière du Québec:
Jean Roberge, Assistant to the General Director.

The Honourable DANIEL HAYDEN

Thursday, May 21, 1992

Le jeudi 21 mai 1992

Issue No. 6

Fascicule no 6

Third Proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

Bill C-13, An Act
to establish
a federal environmental
assessment process

Projet de loi C-13, Loi
instituant un cadre
de processus fédéral
d'évaluation environnementale

WITNESSES—TÉMOINS

*From the West Coast Environmental Law:*

William J. Andrews, Executive Director.

*From the Canadian Petroleum Association:*

P. Douglas Bruchet, Vice-President of Safety, Health and Environment;

C. B. (Cal) Sikstrom, Senior Environmental Advisor, Imperial Oil Limited, Resources Division;

Ian Scott, Senior Coordinator, Pipeline Division.

*From the Association minière du Québec:*

Jean Roberge, Assistant to the General Director.

*De West Coast Environmental Law:*

William J. Andrews, directeur exécutif.

*De l'Association pétrolière canadienne:*

P. Douglas Bruchet, vice-président de la sécurité, de la santé et de l'environnement;

C. B. (Cal) Sikstrom, conseiller principal en environnement, Imperial Oil Ltée, Division des Ressources;

Ian Smith. coordinateur principal, Division des pipelines.

*De l'Association minière du Québec:*

Jean Roberge, adjoint du directeur général.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Thursday, May 21, 1992

**Issue No. 6**

**Third Proceedings on:**

Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le jeudi 21 mai 1992

**Fascicule nº 6**

**Troisième fascicule concernant:**

Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28170-1

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | Hays |
| Austin | Kelly |
| Beaudoin | Kenny |
| Berntson | Lefebvre |
| Carney | *Murray, P.C. |
| Cochrane | (or Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (or Molgat) | |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Buchanan. (May 8, 1992)

The name of the Honourable Senator Tremblay substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (May 19, 1992)

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Roblin. (May 21, 1992)

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Tremblay. (May 26, 1992)

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

*Président:* L'honorable Daniel Hays

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | Hays |
| Austin | Kelly |
| Beaudoin | Kenny |
| Berntson | Lefebvre |
| Carney | *Murray, c.p. |
| Cochrane | (ou Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (ou Molgat) | |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée aisni qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan. (Le 8 mai 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Tremblay substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (Le 19 mai 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Roblin. (Le 21 mai 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Tremblay. (Le 26 mai 1992)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 7, 1992:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 7 avril 1992:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 21, 1992
(12)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 10:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Austin, Buchanan, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre and Ottenheimer. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Spivak, Stollery and Tremblay. (3)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Monique Hébert, Researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Construction Association:*

John Halliwell, President;

Pierre Boucher, Director of Special Services.

*From the Association des ingénieurs-conseils du Québec:*

Guy Laberge, President of the environmental committee.

*From the Association québécoise pour l'évaluation d'impacts:*

Luc Ouimet, President and President of the *Bureau de consultation de Montréal*;

Pierre Hamel, Executive Member;

André Marchand, Executive Member.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mr. Halliwell made a statement and, together with the other witness, answered questions.

Mr. Laberge made a statement and answered questions.

Mr. Ouimet made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to 3:30 p.m., the same day.

## PROCÈS-VERBAUX

Le JEUDI 21 MAI 1992
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Austin, Buchanan, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre et Ottenheimer. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Spivak, Stollery et Tremblay. (3)

*Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Monique Hébert, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association canadienne de la construction:*

John Halliwell, président;

Pierre Boucher, directeur des Services spéciaux.

*De l'Association des ingénieurs-conseils du Québec:*

Guy Laberge, président du Comité de l'environnement.

*De l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts:*

Luc Ouimet, président et président du *Bureau de consultation de Montréal;*

Pierre Hamel, membre de l'Exécutif;

André Marchand, membre de l'Exécutif.

En conformité avec l'ordre de renvoi du 7 avril 1992, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

M. Halliwell fait un exposé puis, avec l'aide de l'autre témoin, répond aux questions.

M. Laberge fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Ouimet fait un exposé puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

THURSDAY, MAY 21, 1992
(13)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 3:35 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Austin, Buchanan, Hays, Kenny and Lefebvre. (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaudoin and Tremblay. (2)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Monique Hébert, Researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Canadian Chamber of Commerce:*

Sharon Glover, Vice-President, Policy and Government Relations.

*From the Conseil du Patronat du Québec:*

Jacques Garon, Research Director.

M^e^ Sylvain Lussier, Counsel.

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, Chairman.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mrs. Glover made a statement and answered questions.

Mr. Garon made a statement and, together with the other witness, answered questions.

The Honourable Senator Kenny moved—That both the Canadian Chamber of Commerce and *Le Conseil du Patronat du Québec* send to the Clerk of the Committee, if possible within a week, the list of their proposed amendments to Bill C-13, and that those lists be printed as an appendix to the minutes of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to 7:00 p.m., the same day.

LE JEUDI 21 MAI 1992
(13)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Austin, Buchanan, Hays, Kenny et Lefebvre. (6)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin et Tremblay. (2)

*Également présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Monique Hébert, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*De la Chambre canadienne de commerce:*

Sharon Glover, vice-présidente, Politique et relations gouvernementales.

*Du Conseil du Patronat du Québec:*

Jacques Garon, directeur de la recherche;

M^e^ Sylvain Lussier, conseiller juridique.

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.):*

Michel Dorais, président.

En conformité avec son ordre de renvoi du 7 avril 1992, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

M^me^ Glover fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Garon fait un exposé puis, avec l'aide de l'autre témoin, répond aux questions.

L'honorable sénateur Kenny propose—Que la Chambre canadienne de commerce et *Le Conseil du Patronat du Québec* envoient tous deux à la greffière du Comité, s'il y a moyen dans la semaine qui suit, la liste des modifications qu'ils proposent d'apporter au projet de loi C-13 et que ces listes figurent en annexe des procès-verbaux du Comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à 19 heures.

THURSDAY, May 21, 1992
(14)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 7:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cochrane, Hays, Kenny, and Ottenheimer. (4)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Beaudoin and Tremblay. (2)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Monique Hébert, Researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Association du Barreau du Québec:*

Me Jean Piette, Barrister and Chairman of the Committee on the *Barreau sur le droit de l'environnement*;

Me Marc Sauvé, Barrister, Research and Legislation Services.

*From the Assembly of First Nations:*

Chief Mel Jacobs, Curve Lake First Nation;

Keith Conn.

*From the Canadian Environmental Assessment Caucus:*

Stephen Hazell, Co-Chair;

Brian Pannell, Co-Chair.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mr. Piette and Mr. Sauvé made a statement and answered questions.

Chief Mel Jacobs made a statement and, together with the other witness, answered questions.

Mr. Hazell and Mr. Pannell made a statement and answered questions.

At 9:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

LE JEUDI 21 MAI 1992
(14)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 19 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cochrane, Hays, Kenny et Ottenheimer. (4)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin et Tremblay. (2)

*Également présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Monique Hébert, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association du Barreau du Québec:*

Me Jean Piette, Avocat et président du Comité du *Barreau sur le droit de l'environnement*;

Me Marc Sauvé, Avocat, Services de la recherche et de la législation.

*De l'Assemblée des premières nations:*

Chef Mel Jacobs, Premières nations de Curve Lake;

Keith Conn.

*Du Canadian Environmental Assessment Caucus:*

Stephen Hazell, Coprésident;

Brian Pannell, Coprésident.

En conformité avec son ordre de renvoi du 7 avril 1992, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

MM. Piette et Sauvé font un exposé puis répondent aux questions.

Le chef Mel Jacobs fait un exposé puis, avec l'aide de l'autre témoin, répond aux questions.

MM. Hazell et Pannell font un exposé, puis répondent aux questions.

À 21 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 21 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-13, to establish a federal environmental assessment process, met this day at 10.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is a continuation of our hearings on Bill C-13. We have organized a very busy day for the committee. We have scheduled three panels of witnesses. The panels represent a common interest, or at least come from common constituencies, for the purposes of giving us the benefit of their views on Bill C-13, its pluses and its minuses.

Honourable senators, I welcome before us today three groups. They are in no particular order, other than the order that they appear on the agenda of our meeting. We have with us from the Canadian Construction Association Mr. John Halliwell, President, and Mr. Pierre Boucher, Director of Special Services. In addition, we have the Association des ingénieurs-conseils du Québec represented by Mr. Guy Laberge. From the Association québécoise pour l'évaluation d'impact are Mr. Luc Ouimet, Mr. Pierre Hamel and Mr. Andre Marchand.

We welcome the witnesses. I understand that one of your number, Mr. Halliwell, will have to leave before the conclusion of the two hours allotted to this particular session. I will ask each of you in turn to make your presentation and, following the presentations from each of the three groups, we will then open the meeting for questions. Because of Mr. Halliwell's need to leave early, I would ask that he start the evidence.

As you go along, if I have not adequately introduced you or those with you, please feel free to elaborate on who you are within the organization as well as the organization itself, if you wish.

Please proceed Mr. Halliwell.

**Mr. John Halliwell, President, Canadian Construction Association:** Thank you, Mr. Chairman, and good morning, senators, ladies and gentlemen.

CCA appreciates this opportunity to appear before the Senate committee on behalf of Canada's construction industry. We represent some 20,000 construction firms in all provinces and territories of Canada and from one coast to the other. I

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 21 mai 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, auquel a été soumise l'étude du projet de loi C-13, concernant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Dan Hays** (président) occupe le fauteuil.

**Le président:** J'aimerais vous rappeler à l'ordre, honorables sénateurs. Nous allons poursuivre nos audiences concernant le projet de loi C-13. Nous avons un horaire chargé aujourd'hui. Nous avons prévu entendre trois groupes de témoins. Ces groupes ont un intérêt commun, ou du moins, viennent d'organismes apparentés, dans le but de nous faire connaître leurs opinions sur le projet de loi C-13, sur ses points forts et ses points faibles.

Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui trois groupes. Ils ne sont en aucun ordre particulier si ce n'est celui dans lequel ils figurent à l'ordre du jour de la réunion. Nous accueillons MM. John Halliwell et Pierre Boucher, respectivement président et directeur des services spéciaux de l'Association canadienne de la construction. De plus, nous entendrons M. Guy Laberge de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec. Enfin, MM. Pierre Hamel et André Marchand de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impact feront également un exposé.

Nous souhaitons la bienvenue aux témoins. Je sais que l'un des membres de votre groupe, monsieur Halliwell, devra nous quitter avant la fin des deux heures qui nous sont imparties dans la présente séance. Je vais vous demander de faire votre exposé à tour de rôle, après quoi nous passerons aux questions. Cependant, comme M. Halliwell doit nous quitter plus tôt, je lui demanderais de prendre la parole en premier.

Si je ne vous ai pas présenté de façon appropriée ou si je n'ai pas bien présenté un membre de votre groupe, n'hésitez pas à préciser où vous vous situez au sein de votre organisation et de parler de votre organisation proprement dite, si vous le désirez.

Je vous cède la parole monsieur Halliwell.

**M. John Halliwell, président, Association canadienne de construction:** Merci, monsieur le président. Bonjour, sénateurs, mesdames et messieurs.

L'ACC est heureuse d'avoir l'occasion de comparaître devant le comité sénatorial et de parler au nom de l'industrie de la construction du Canada. Nous représentons quelque 20 000 entreprises de construction de toutes les provinces et

[*Text*]

want to emphasize that we are not developers; we are builders and contractors.

You might appreciate, Mr. Chairman, that this bill and the provisions of environmental legislation will have a great impact on the construction industry across the country. The construction industry is a highly complex and highly regulated industry. Contractors regularly comply with regulations such as building codes, labour legislation, licensing requirements, contract compliance, health and safety regulations, and a variety of control measures. The environment now presents yet another regulatory element that we realize is absolutely essential in today's world and one in which we have a great interest.

We asked to appear before this Senate committee to present our views on a number of elements contained in Bill C-13 that we believe require some improvement.

It is our contention that Bill C-13, once proclaimed, will need to be as clear and precise as possible in order that the builders in this nation do not suffer from unworkable rules which would seriously hamper the operation of construction firms involved in the process and the workforce that is attached thereto.

We are supportive of Bill C-13, which is a sound reform of existing environmental assessment processes in Canada. In our opinion the Guidelines Orders of 1984 are deficient and certainly need to be replaced.

We have been actively involved in the development process of Bill C-13 from the time it was first plotted on paper. We have maintained a close relationship with the Federal Environmental Assessment Review Office. Mr. Boucher, my colleague, is a member of the advisory committee on Bill C-13 and we intend to do our best to ensure that the bill becomes the most efficient environmental process that there can possibly be.

I sould like to address some of the points that we have covered in our brief and which still concern us. The first one is the definition. Bill C-13 includes a definition of sustainable development which may serve as a basis of a debate when disputes occur at the decision-making level. To facilitate those debates, we would suggest that some analytical tools or models be developed which would streamline the process in a fair and equitable manner. We believe the act should contain provisions to guarantee funding for that undertaking.

[*Traduction*]

territoires, d'un océan à l'autre. J'aimerais souligner que nous ne sommes pas des promoteurs; nous sommes des constructeurs et des entrepreneurs.

Comme vous le savez sans doute, monsieur le président, ce projet de loi et les dispositions de la législation environnementale auront une grande incidence sur l'industrie de la construction dans tout le pays. Il s'agit d'une industrie très complexe et extrêmement réglementée. Les entrepreneurs doivent régulièrement se conformer à des règlements tels que les codes du bâtiment et du travail, les obligations concernant les permis et le respect des obligations contractuelles, les règlements en matière de santé et de sécurité et une gamme variée de mesures de contrôle. L'environnement représente actuellement un autre élément de réglementation qui, nous nous en rendons compte, est absolument essentiel dans le monde d'aujourd'hui et auquel nous portons un grand intérêt.

Nous avons demandé de comparaître durant le comité sénatorial afin de présenter nos opinions sur un certain nombre d'éléments du projet de loi C-13 qui, pensons-nous, doivent être améliorés.

Nous espérons que le projet de loi C-13, une fois promulgué, sera aussi clair et précis que possible afin que les entrepreneurs en construction canadiens n'aient pas à composer avec des règlements inapplicables venant sérieusement nuire à l'exploitation de leurs entreprises et aux travailleurs de ce secteur d'activité.

Nous appuyons le projet de loi C-13, qui constitue une saine réforme du processus d'évaluation environnemental au Canada. Nous estimons que le Décret de 1984 sur les lignes directrices du PEE est insuffisant et qu'il doit absolument être remplacé.

Nous avons participé activement au processus d'élaboration du projet de loi C-13 dès le début de sa rédaction. Nous avons entretenu des relations étroites avec le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. M. Boucher, mon collègue, fait partie du comité consultatif concernant le projet de loi C-13 et nous avons l'intention de faire de notre mieux pour nous assurer que le projet de loi devienne le processus environnemental le plus efficient possible.

J'aimerais aborder quelques-uns des points dont nous avons traité dans notre mémoire et qui nous préoccupe toujours. Ce premier point concerne la définition. En effet, le projet de loi C-13 renferme une définition du développement durable qui pourrait servir de point de départ d'une discussion en cas de conflit entre les intervenants au niveau du processus décisionnel. Pour faciliter ces discussions, nous proposons l'élaboration de modèles et d'outils analytiques qui permettraient de rationaliser le processus d'une façon juste et équitable. À notre avis, la loi devrait renfermer des dispositions garantissant le financement de cette entreprise.

[*Text*]

What we are looking for, Mr. Chairman, is even more clarity than currently exists in the definition of sustainable development. The scope is too vague and we would like to see it developed to the point where there is as little ambiguity as possible.

Turning to the comprehensive study list, and the list of statutory and regulatory provisions, this bill provides the authority to make a regulation listing projects for which a mandatory study is required and listing the statutory and regulatory provisions which could trigger an environmental assessment of a project. We support the creation of those lists and we certainly think that they will make the system efficient, but we suggest that the lists should be restricted and should be realistic so as not to include elements that could ultimately make it possible to abuse the system. We understand that the lists are covered by the policy assessment process, but we would still like to see some definite provisions in the Act to ensure the equitable use of these lists. We think that, as it stands today, the regulation is far too loose. We would like to know what is to be on a mandatory list and what is to comprise the exclusion list, because, without that information, we fear unnecessary delays in construction once the process is started.

We have strong views about the mediation process proposed in this legislation. We think it is not likely to be a very efficient or effective tool in the review process. The environment is, in essence, an issue that will bring into play adversarial relationships, and there is already ample evidence of that. Therefore, the likelihood of parties agreeing in a mediation process is minimal and could often prolong the time needed to do an evaluation. We feel that the use of arbitration might be considered as a tool to accelerate that process. We discussed this with the House of Commons committee and we have discussed it several times with the Environment Canada and with the minister.

Mediation, in order to work, contemplates that the parties have a common interest. It is our view that the environment is such an emotional issue and that investment in Canada is so dependent on an efficient process that mediation simply is not an efficient mechanism in this regard.

Dealing with panels and the scope of the projects, we are pleased to note that amendments were made under clause 33 that clarify somewhat the appointment of review panels. We believe, however, that the minister should ensure balanced representation on those review panels. We think it is necessary that there be some provision for industry appointments; peo-

[*Traduction*]

Ce que nous voulons, monsieur le président, c'est que la définition de développement durable soit encore plus claire qu'elle ne l'est actuellement. La portée de la définition est trop vague et nous aimerions qu'elle soit retravaillée de façon qu'elle soit le moins ambiguë possible.

En ce qui concerne la liste des études approfondies et la liste des dispositions des lois et des règlements, la loi permet d'établir un règlement qui renfermerait la liste des projets devant être soumis à une étude obligatoire et la liste des dispositions des lois et des règlements en vertu desquelles un projet pourrait faire l'objet d'une évaluation environnementale. Nous sommes d'accord avec l'établissement de ces listes qui rendrait certainement le système efficace, mais nous proposons que ces listes soient limitées et réalistes afin qu'elles ne renferment pas d'éléments qui pourraient finir par engendrer des abus du système. Nous savons que la création de ces listes est prévue dans la politique du processus d'évaluation, mais nous aimerions quand même qu'il existe des dispositions précises dans la loi garantissant l'utilisation équitable de ces listes. Nous croyons que les dispositions actuelles sont beaucoup trop vagues. Nous aimerions savoir ce qui doit faire partie d'une liste obligatoire, et ce qui doit faire partie d'une liste d'exclusion. Sinon, nous craignons qu'il n'y ait des retards inutiles dans la construction une fois que le processus est commencé.

Nous avons des opinions bien arrêtées sur le processus de médiation proposé dans la loi. Nous croyons que la médiation a peu de chance d'être un outil très efficient ou efficace dans le processus d'examen. L'environnement est essentiellement une question qui fait intervenir des intérêts opposés; de nombreux exemples nous le prouvent déjà. Par conséquent, il est peu probable que des parties viennent à s'entendre dans le cadre d'un processus de médiation et dans bien des cas, ce processus pourrait prolonger le temps nécessaire pour réaliser une évaluation. À notre avis, le recours à l'arbitrage pourrait accélérer le processus. Nous en avons discuté avec le comité de la Chambre des communes et nous en avons discuté à plusieurs reprises avec des fonctionnaires du ministère de l'Environnement et avec le Ministre.

Pour que la médiation soit efficace, il faut que les parties aient un intérêt commun. Or, l'environnement est une question qui suscite tant de passions et l'investissement au Canada dépend tellement de l'adoption d'un processus efficace que la médiation n'est tout simplement pas un mécanisme approprié dans ce cas.

En ce qui concerne les comités d'examen et la portée des projets, nous sommes heureux de constater que des amendements ont été apportés à l'article 33 dans le but de clarifier quelque peu la nomination des membres des comités d'examen. Cependant, nous pensons que le Ministre devrait veiller à ce que la représentation au sein de ces commissions

[*Text*]

ple who must work with these regulations should surely be on the review panels. The provision should therefore be expanded to guarantee some sort of industry representation.

We believe that assessment should focus on an informed and scientific application of the possible environmental effects of any given project. A well-rounded approach to sociological, economical and environmental concerns will, we believe, result in a true benefit for Canadians, but the importance of objective scientific judgments as opposed to unproven philosophical rhetoric cannot be overstated.

Joint reviews are contemplated in the Act. It is well known that existing regulations in Canada are plagued with interjurisdictional inconsistencies. This has already led to a duplication of assessments; it has caused great uncertainty on major construction projects. We have long advocated the adoption of a single environmental assessment and review process which, while recognizing multijurisdictional responsibilities, would avoid unnecessary duplication.

We are pleased with the provisions contained in clauses 40 through 42 regarding joint review panels which enable the responsible authority to cooperate in the preparation of environmental assessments.

We suggest, Mr. Chairman, the promotion and adoption of single environmental assessments, which ideally would be governed by Bill C-13—maybe not exclusively but ideally they would—and which would satisfy the requirements at all levels of jurisdiction. We do not agree that there should be, or that it is necessary to have, one review process after another, each attempting to satisfy the jurisdictional requirements across this country. Surely the governments in Canada can get together in a single review process.

We also question the wisdom of some provisions listed in our brief regarding transboundary and related environmental effects. We think the federal government should ultimately have a role to play when it comes to transboundary and related effects. We are of the opinion there should be harmonization of the process by which transboundary effects are assessed. We suggest that a single assessment under Bill C-13 should incorporate the concerns of all affected jurisdictions and be undertaken when such projects are contemplated.

[*Traduction*]

soit équilibrée. Il faut qu'il y ait des membres de l'industrie au sein de ces comités; il faut absolument que les gens qui sont soumis à ces règlements fassent partie des comités d'examen. Il y aurait donc lieu d'élargir la disposition pour garantir la représentation de l'industrie.

Nous croyons que l'évaluation doit porter principalement sur une estimation scientifique et informée des effets environnementaux possibles d'un projet donné. Une approche harmonieuse des préoccupations sociologiques, économiques et environnementales sera réellement profitable aux Canadiens, mais on ne peut trop souligner l'importance d'un jugement scientifique objectif par rapport à une rhétorique philosophique gratuite.

La loi envisage le recours à des examens conjoints. Il est bien connu que les règlements en vigueur au Canada sont remplis d'incohérences en ce qui concerne les responsabilités des diverses administrations. Cela a déjà engendré la réalisation d'évaluations en double et suscité une grande incertitude au sujet de projets de construction importants. Nous recommandons depuis longtemps l'adoption d'un processus d'examen et d'évaluation environnementale unique qui, tout en reconnaissant les responsabilités des diverses administrations, permettrait d'éliminer les doubles emplois.

Nous sommes satisfaits des dispositions contenues dans les articles 40 à 42 en ce qui concerne les comités d'examen conjoints qui permettront à une autorité responsable de collaborer à la préparation des évaluations environnementales.

Nous proposons, monsieur le président, que l'on favorise et que l'on adopte les évaluations environnementales uniques qui, idéalement, seraient régies par le projet de loi C-13—peut-être pas de façon exclusive mais idéalement, oui—et qui répondraient aux exigences de tous les paliers d'administration. D'après nous, il n'est pas nécessaire de prévoir plusieurs processus d'examen successifs, chacun ayant pour but de satisfaire aux exigences des administrations du pays. Les diverses administrations du Canada peuvent sûrement s'entendre dans le cadre d'un processus d'examen unique.

Nous mettons également en doute le bien-fondé de certaines dispositions dont nous faisons mention dans notre mémoire en ce qui concerne les effets environnementaux transfrontières et les effets environnementaux connexes. D'après nous, le gouvernement fédéral doit finir par jouer un rôle en ce qui concerne les effets transfrontières et les effets connexes. Nous croyons qu'il devrait y avoir un processus harmonisé d'évaluation des effets transfrontières. Nous proposons l'adoption d'une évaluation unique, régie par le projet de loi C-13, qui engloberait les préoccupations de toutes les administrations touchées et qui devrait être effectuée lorsque l'on envisage d'entreprendre de tels projets.

[*Text*]

Dealing with the regulatory framework, we are concerned that the proposed legislation does not provide any definite time frames under which the various stages of the assessment process are to be undertaken. Without these, we think the rules are far from clear for all players involved and the process will become as ambiguous as the current one. We would like to see provisions in the Act that would set guidelines in a number of areas, and those areas are stated on page 14 of our submission.

Finally, CCA would seek the assurance that no project, once the implementation phase has begun, will undergo additional environmental assessments unless it is under extreme circumstances, where some new evidence has clearly been found. A project that is delayed or interrupted for any given time period has a tremendous negative effect, not only on the construction industry, but on the economy as a whole, and particularly on the economy of the area in which the project is located.

Construction contractors function in a very competitive market, which makes the operation of their firms difficult. That is compounded when work is stopped and when that stoppage has not been contemplated in the bid price of the work. The stoppage of a project can be translated into lay-offs and lost capital investments. To this effect, CCA seeks clarification regarding some provision in the Act that would stipulate the following:

> "The authority shall ensure that environmental assessment of the project is conducted as early as practicable in the planning stages of the project and before irrevocable decisions are made."

We think there needs to be something in the act to provide for that. This statement leaves some uncertainty that would certainly need to be addressed.

Finally, CCA asks that Bill C-13 be promoted to all jurisdictions as a model in order to avoid unfortunate situations and to attempt to ensure as much consistency as possible across the country in this very important topic.

Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Halliwell. I understand that at some point before the conclusion of our meeting you will have to leave and that Mr. Boucher will remain on behalf of your organization.

The next presenter, simply in the order that they appear on the agenda, is the Association des ingénieurs-conseils du Québec. represented by Mr. Guy Laberge. I invite you to proceed with your presentation, Mr. Laberge.

**M. Guy Laberge, vice-président, Environnement, La société d'ingénierie Cartier:** Mesdames et messieurs les sénateurs membres de ce comité, je suis honoré d'avoir été

[*Traduction*]

En ce qui concerne le cadre réglementaire, nous sommes déçus que la loi proposée ne prévoit pas de délais d'exécution déterminés pour les diverses étapes du processus d'évaluation. Comme ces délais ne sont pas précisés, les règles sont loin d'être claires pour tous les intervenants et le processus devient aussi ambigu que celui qui est actuellement en place. Nous aimerions que la loi renferme des dispositions qui établiraient des lignes directrices dans un certain nombre de domaines qui sont énumérés à la page 17 de notre mémoire.

Enfin, l'ACC aimerait obtenir l'assurance qu'aucun projet, une fois mis en oeuvre, ne devra encore faire l'objet d'évaluations environnementales, sauf dans des circonstances exceptionnelles, où un nouveau fait concret le justifie. Tout retard ou toute interruption, qu'elle qu'en soit la durée, a des répercussions négatives importantes non seulement sur l'industrie de la construction, mais également sur l'économie dans son ensemble, et particulièrement sur l'économie locale.

Les entrepreneurs en construction évoluent dans un marché très compétitif rendant difficile l'exploitation de leurs entreprises. La situation devient d'autant plus difficile qu'il y a interruption et que cette interruption n'a pas été prévue dans le prix de la soumission. L'interruption d'un projet peut se traduire par des mises à pied et des pertes du capital engagé. À cet effet, l'ACC aimerait que soit clarifiée une certaine disposition de la loi stipulant ceci:

> «L'autorité est tenue de veiller à ce que l'évaluation environnementale du projet soit effectuée le plus tôt possible au stade de la planification de celui-ci, avant la prise d'une décision irrévocable.»

Nous pensons que la loi doit renfermer une disposition précise. Cet énoncé laisse planer une certaine incertitude à laquelle il faudrait remédier.

Enfin, l'ACC aimerait que le projet de loi C-13 soit présenté à toutes les administrations comme un modèle afin d'éviter des situations malheureuses et de tenter de parvenir à la plus grande cohérence possible à l'échelle nationale en ce qui concerne ce sujet très important.

Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Halliwell. Si j'ai bien compris, vous devrez nous quitter avant la fin de notre réunion et M. Boucher restera pour représenter votre organisation.

Le prochain témoin, dans l'ordre qui figure à l'ordre du jour, vient de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec. Il s'agit de M. Guy Laberge. Je vous invite à prendre la parole, monsieur Laberge.

**Mr. Guy Laberge, Vice-President, Environment, La Société d'ingénierie Cartier:** Ladies and gentlemen, members of the Senate Committee, I am honoured to have been

[*Text*]

invité à venir présenter devant vous le point de vue de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec.

Je vous pris d'excuser notre président, M. Claude Liboiron, qui assiste aujourd'hui, ainsi que tous les membres de son conseil, à l'assemblée annuelle de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, qui se tient à Saskatoon.

C'est donc à titre de président du comité environnement de notre association que j'ai l'honneur de vous adresser la parole.

L'Association des ingénieurs-conseils du Québec est un organisme sans but lucratif créé en 1974 et représente plus de 235 firmes et quelque 9 000 employés. Elle s'est taillé une réputation fort enviable par ses prises de position dans les dossiers d'intérêt pour la société. Nos membres sont des intervenants de première importance dans la majorité des projets visés par le projet de loi C-13, tant sur le plan des études environnementales que des travaux d'ingénierie et de gérance qui pourraient en découler. C'est donc à titre de processionnels intimement impliqués dans la réalisation de ces divers projets que nous nous présentons devant vous.

Comme association, nous sommes très préoccupés par la saine gestion des affaires environnementales et c'est dans cet esprit que nous présentons notre mémoire.

En décembre 1990, notre association a soumis un mémoire au comité de la Chambre des communes chargé de l'examen du projet de loi C-78, *Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale*, qui est devenu le projet de loi C-13, intitulé *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Plus récemment, en février 1992, notre association a soumis un mémoire lors de la consultation sur les règlements complétant ce dernier projet de loi.

L'Association des ingénieurs-conseils du Canada avait également soumis des mémoires à ces deux occasions. Ces documents soulevaient des préoccupations analogues aux nôtres. Aussi, je me permettrai d'en citer certains passages.

L'Association des ingénieurs-conseils du Québec appuie les objectifs poursuivis par le projet de loi C-13 et estime que: pour parvenir à un développement durable, les impacts environnementaux de tous les projets susceptibles d'en avoir doivent être évalués; les gouvernements doivent régir et contrôler les processus d'évaluation; les processus d'évaluation doivent être aussi simples et flexibles que possible afin de ne pas devenir des freins au développement économique; en démocratie, le recours à la consultation du public par le biais de commissions indépendantes ne doit pas devenir une habitude mais demeurer un outil réservé aux problèmes particulièrement difficiles. Il doit être pondéré par l'envergure et la nature des projets et des impacts appréhendés.

[*Traduction*]

invited to come and present to you the point of view of the Association of Consulting Engineers of Quebec.

I ask you please to excuse our president, Mr. Claude Liboiron, who, together with all the members of his board, is today attending the annual meeting of the Canadian Association of Consulting Engineers of Canada in Saskatoon.

I therefore have the honour of addressing you in my capacity as Chairman of our Association's environment committee.

The Association of Consulting Engineers of Quebec is a non-profit organization founded in 1974 and representing more than 235 firms and some 9,000 employees. It has acquired a very enviable reputation as a result of its stand on various issues of general interest. Our members are actors of foremost importance in the majority of projects governed by Bill C-13; they are involved in environmental studies as well as the engineering and management work resulting thereof. Therefore, we are addressing you as professionals who are intimately involved in the implementation of these various projects.

As an association, we are deeply interested in the healthy management of environmental affairs and are submitting our brief with this in mind.

In December 1990, our association submitted a brief to the House of Commons Committee reviewing Bill C-78, an *Act to establish a federal environmental assessment process*, which later became Bill C-13, entitled the *Canadian Environmental Assessment Act*.

More recently, in February 1992, our association submitted a brief during the consultation on the regulations proposed under the latter Bill.

The Association of Consulting Engineers of Canada also submitted briefs on both occasions. These documents raised concerns similar to our own. I shall therefore quote some excerpts from these documents later on.

The Association of Consulting Engineers of Quebec supports the objectives of Bill C-13 and considers that: the possible environmental impacts of all projects must be assessed; governments must regulate and control assessment processes; assessment processes must be as simple and flexible as possible, in order not to impede economic development; in a democratic society, public consultation through independent commissions must not become a habit but remain an instrument used to deal with particularly difficult problems. It must be weighed according to the size and nature of the projects and of the apprehended impacts.

[*Text*]

Dans l'intérêt de la protection de l'environnement, il faut donc établir une responsabilité qui soit claire et unique et maintenir un processus simple. Nous croyons que le projet de loi C-13, dans sa forme actuelle, doit être revu en fonction de cet objectif.

Si on résume, le projet de loi C-13 identifie les projets visés en fonction de la responsabilité du gouvernement fédéral dans un dossier, soit comme promoteur, comme bailleur de fonds, comme administrateur de territoire, et enfin comme émetteur de permis. Puisque cette autorité est presque omniprésente en vertu des différentes lois et des différents programmes fédéraux, le projet de loi C-13 risque de toucher tous les projets et de compliquer, souvent indûment, la gestion de l'environnement et le déroulement des projets.

Le projet de loi désigne comme responsable l'autorité ou les autorités du gouvernement fédéral concernées et élabore un processus débutant par un examen préalable ou une étude environnementale obligatoire suivie, si nécessaire, d'une médiation ou d'un examen en commission et d'un programme de suivi.

L'Association des ingénieurs-conseils du Québec est d'avis qu'il est impossible de gérer la protection de l'environnement sur tous les plans et à tous les niveaux en même temps: fédéral, provincial, supra-municipal, municipal. Si chaque niveau a ses propres préoccupations, à cause de la dimension différente du territoire et de considérations politiques, il y a lieu de bien départager les responsabilités, de sorte que la situation soit claire pour tous les intervenants. Il faut éviter à tout prix les programmes conjoints, les commissions conjointes ou toute autre forme d'organisation qui ne relève pas d'une seule autorité. Les directions ou juridictions mixtes ou partagées sont inefficaces et mènent trop souvent à des querelles stériles et à de mauvais compromis.

Le gouvernement fédéral a une mission d'envergure nationale et, à ce titre, il ne peut faire autrement que de développer une conscience nationale en matière d'environnement. Il peut être d'intérêt national que le gouvernement fédéral élabore certaines lois et certaines normes, tout en convenant de leur application avec les provinces.

Il semble peu approprié, toutefois, que le gouvernement fédéral s'immisce dans le processus administratif déjà en place au niveau des provinces. Il devrait reconnaître les processus provinciaux lorsque ceux-ci existent et satisfont aux normes fédérales, plutôt que de les dédoubler.

Je me permets de citer un passage saillant du mémoire de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada:

> In our November 1990 brief on the legislation we strongly recommended that "where legislation and regulations are in place relating to environmental assessment requirements within that Provincial jurisdiction, the Federal Authority should accept the Provincial Environmen-

[*Traduction*]

Thus, in the interest of environmental protection, it is necessary to have a single, clearly established responsibility and a process that is simple enough for all the professionals to find their way through it. We believe that Bill C-13, in its present form, should be revised with this objective in mind.

To sum up, Bill C-13 identifies projects according to the federal government's jurisdiction in the area concerned, either as a promoter, financial support, administrator of a territory or issuer of permits. Since this authority is almost omnipresent by virtue of the various federal legislations and programs, the Canadian Environmental Assessment Act is likely to apply to all projects and often unduly complicate environmental management and the carrying out of projects.

Bill C-13 identifies federal authority or authorities as the responsible authority and establishes a process beginning with a preliminary review or a mandatory environmental study, followed if necessary by a mediation or a review commission and a follow-up program.

The Association of Consulting Engineers of Quebec believes that it is impossible to manage environmental protection in all respects and at all levels (federal, provincial, supra-municipal and municipal) at the same time. As each level is likely to raise its own concerns due to the varying size of its territory and to political considerations, it is necessary to sort out responsibilities clearly, in order to clarify the situation for all the actors concerned. Joint programs and joint commissions or any other form of organization reporting to more than one authority must be avoided at all costs. Mixed or shared management or jurisdictions are inefficient and too often lead to pointless squabbling and bad compromises.

The scope of the federal government's mission is national: in this respect it must develop a national awareness regarding the environment. It may be in the national interest for the federal government to develop certain legislation and standards, while agreeing with the provinces on their implementation.

However, it seems inappropriate for the federal government to intrude in the administrative process already in place at the provincial level. It should recognize the provincial processes whenever they are in place and meet federal standards, rather than duplicate them.

Allow me to quote an excerpt from the brief of the Association of Consulting Engineers of Canada:

> Dans notre mémoire sur la loi que nous avons présenté en novembre 1990, nous avons fortement recommandé que lorsqu'une loi et des règlements concernant les exigences en matière d'évaluation environnementale seront en place dans cette administration provinciale, le gouver-

[*Text*]

tal Assessment Process, and the Review Panel should participate only to the extent of addressing Federal concerns and reporting on the results to the Minister."

Our concern was, and still is, that the process does not eliminate duplication and in fact provides the potential for double jeopardy. We do not see that this has been accommodated in the process as it has been laid out to date.

Le champ d'application du projet de loi C-13 ne devrait s'étendre qu'à ce qui est entièrement sous l'autorité fédérale. L'intervention du gouvernement fédéral doit s'insérer dans une perspective à long terme, en s'assurant de la mise en place d'un plan d'envergure nationale dans lequel chaque niveau d'administration publique aura sa responsabilité propre et pourra prendre ses décisions.

En effet, on doit se préoccuper non seulement de la pertinence des interventions mais aussi de l'efficacité, car l'effet de la loi se fera sentir aussi bien sur la protection que sur la restauration de l'environnement que sur le développement économique.

En outre, nous proposons que le processus fédéral soit tout à fait ordonné et prévisible. Autrement dit, il faut que les promoteurs de projets, qu'ils soient publics ou privés, soient en mesure de prévoir dans leur planification les délais qui devront être attribués à l'exercice menant à l'émission des permis ainsi que les coûts qui devront nécessairement y être associés. L'investisseur a horreur de l'inconnu; les flottements actuels dans le domaine de l'environnement, nous le savons bien, ont déjà coûté cher à notre économie.

Dans le projet de règlement, les termes auraient intérêt à être définis à plusieurs endroits. De plus, l'emploi de termes comme «important» et «vaste» témoigne d'un manque de rigueur inacceptable dans un texte de règlement.

En résumé, le problème fondamental posé par le projet de loi et la réglementation qui le complète, c'est de compliquer davantage un processus administratif déjà très compliqué.

Au moment où les politiciens parlent d'augmenter l'efficacité et de relancer l'économie, on doit s'efforcer de mettre en place des procédures administratives qui soient à la fois efficaces, expéditives et prévisibles. À notre avis, le projet de loi et les règlements contiennent à ce sujet des anomalies qui doivent être corrigés dans l'intérêt de la société.

Premièrement, le projet de loi prévoit la concertation entre les autorités fédérales concernées pour la réalisation d'examens conjoints: cela nous inquiète quant à l'efficacité et la rapidité du processus. En effet, l'autorité responsable (parce qu'il y aura une autorité responsable pour chaque ministère fédéral qui est concerné par l'émission d'un permis, alors il

[*Traduction*]

nement fédéral accepte le processus d'évaluation environnementale provincial et que le comité d'examen participe uniquement pour faire part des préoccupations du gouvernement fédéral et communiquer les résultats au ministre.

Ce qui nous préoccupait alors, et nous préoccupe toujours, est le fait que le processus n'élimine pas le double emploi et qu'il présente en fait un double risque. Nous n'avons vu aucune disposition dans le processus exposé jusqu'à présent qui pourrait corriger la situation.

The Act should apply only to projects falling entirely under federal jurisdiction. Federal intervention must fit into with a long term perspective, after ensuring that a national plan is in place, defining the responsibilities of each level of public administration and allowing each one to make its own decisions.

It is not only the relevance of intervention, but also the issue of efficiency that must be taken into account, since the legislation will affect economic development as well as environmental protection and rehabilitation.

In addition, we recommend that the federal process be well-ordered and thoroughly predictable, meaning that the promoters of projects, both private and public, must be able to plan the delays caused by the procedure leading to the delivery of permits and the costs inevitably associated with them. Investors detest the unknown; and we all know that the present uncertainty in matters concerning the Environment has cost our economy dearly.

Terms used in certain parts of the proposed regulations should be defined; moreover, the use of terms such as "important" and "vast" show a lack of rigour that is totally unacceptable in a regulatory text.

The basic problem with Bill C-13 and the regulations proposed under it is that they further complicate an already very complex administrative process.

At a time when politicians are discussing means to increase efficiency and promote economic recovery, efficient, swift and predictable administrative procedures must be put in place. In this respect, it is our opinion that the bill and the regulation contain some flaws that must be corrected in the interests of society.

First, the bill provides that there be a concerted effort by the federal authorities concerned in carrying out joint reviews: this raises concerns for us as regards the efficiency and swiftness of the process. It may not be in the interests of the responsible authority (because there will be a responsible authority for each federal department concerned by the

[*Text*]

peut y en avoir plusieurs) donc l'autorité responsable, c'est autant d'autorités et, en définitive, il faudra qu'une se voit confier le fardeau de «chef de file» ou de coordonnatrice de l'examen conjoint alors qu'elle n'a pas nécessairement les budgets et pas nécessairement l'intérêt de jouer ce rôle. En outre, lorsque les juridictions provinciales et fédérales sont impliquées dans un projet, on prévoit une concertation d'une ou de plusieurs autorités fédérales avec les provinces. Ces mécanismes de concertation nous paraissent indûment lourds et d'une lenteur excessive.

Sur le plan de l'efficacité, les réglementations fédérales et provinciales devraient être harmonisées tandis que l'administration de la chose environnementale ne devrait relever que d'un seul niveau de gouvernement. Le gouvernement fédéral devrait réglementer, comme il l'a fait pour la réduction du $SO_2$ et du NOx dans l'air, mais laisser l'administration aux provinces. Au Québec, cette façon de procéder (puis je pense dans les autres provinces également) pour réduire une importante source de pollution a donné d'excellents résultats.

L'expérience indique que les évaluations environnementales, audiences comprises, représentent en moyenne, au Québec, un délai de 33 mois. Avec le projet de loi C-13, le délai vient de s'allonger d'autant. On peut ainsi prévoir qu'un projet initié en période de croissance économique sera rattrappé par la récession suivante avant d'obtenir finalement une approbation. Il y a de fortes chances que plusieurs projets ne voient pas le jour.

Les projets visant à assainir l'environnement seront également retardés indûment par un processus qui ne procure aucun ou peu de bénéfices parce que redondant par rapport au processus provincial. L'effet sur l'économie peut devenir dramatique.

Nous avons besoin d'une économie forte si nous voulons corriger le passif environnemental des décennies passées. Bientôt, par manque d'efficacité, nous risquons de ne plus en avoir les moyens.

En conclusion, nous nous sommes exprimés en tant qu'agent économique important et nous espérons faire réfléchir ceux qui rédigent les lois et les règlements.

Cette présentation a été préparée par des spécialistes en environnement qui souhaitent ardemment qu'on puisse mobiliser les énergies disponibles vers l'assainissement de l'environnement et la construction d'un monde meilleur pour les générations futures. Merci.

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

The next presenter is from the Association québécoise pour l'évaluation d'impact, Mr. Luc Ouimet. Please proceed.

**M. Luc Ouimet, président et président du bureau de consultation de Montréal, Association québécoise pour l'évaluation d'impact:** Merci. Il nous fait également plaisir

[*Traduction*]

issuance of a permit—so there are a number of them) so it may not be in the interests of the responsible authority bearing the burden of leading or coordinating the joint review to play that role. Secondly, when provincial and federal jurisdictions are involved in a project, the legislation states that one or more federal authorities should consult with the provinces. These consultation mechanisms appear unduly cumbersome and time-consuming.

As regards efficiency, federal and provincial regulations should be harmonized, with the administration of environmental matters falling upon one single level of government. The federal government should regulate as it has already done concerning the reduction of $SO_2$ and $NO_x$ in the atmosphere, leaving the administration of the process to the provinces. This has produced excellent results in the province of Quebec.

Experience has shown that environmental assessments, including hearings, represent average delays of 33 months in Quebec. The proposed Act would cause this delay to double. Thus, it may be predicted that the next recession will catch up with projects initiated during a period of economic growth before final approval is given. Chances are that many projects will never be implemented.

Projects to improve the environment will also be unduly delayed by a process which yields little or no benefit as it is redundant with the provincial process. The effect on the economy could be dramatic.

We need a strong economy if we are to correct the environmental liabilities of the past decades. Due to inefficiency, we may soon not be able to afford to do so.

In conclusion, we are addressing you as major economic agents and hope to have given the legislators some food for thought.

This presentation was prepared by environmental specialists who fervently wish to mobilize all available energies to improve the environment and build a better world for future generations. Thank you for your attention.

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

Le prochain témoin est M. Luc Ouimet de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impact. Allez-y M. Ouimet.

**Mr. Luc Ouimet, President, Association québécoise pour l'évaluation d'impact, and President, Bureau de consultation de Montréal:** Thank you. It is also a pleasure for us to be

[*Text*]

d'être ici avec vous ce matin dans un mécanisme également de participation sur des décisions que vous avez le devoir d'éclairer.

J'ai avec moi, à ma droite, M. André Marchand qui est administrateur scolaire et qui, au Conseil supérieur d'éducation, est président de la Commission d'éducation des adultes. J'ai également, à ma droite, le docteur Pierre Hamel qui est professeur-chercheur à l'Institut national de recherches scientifiques et d'urbanisation et qui gère le programme de gestion urbaine.

Je suis président du Bureau de consultation de Montréal. J'ai été commissaire au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pendant de nombreuses années. J'ai l'avantage d'être également membre du Conseil canadien de la recherche en évaluation environnementale et je participe, comme membre, à l'Association internationale d'évaluation d'impacts. Je viens ici représenter l'Association québécoise d'évaluation d'impacts.

L'Association québécoise d'évaluation d'impacts est un organisme qui est de création récente, soit depuis un an. Mais elle a cette particularité de vouloir regrouper et, de fait, de regrouper des gens de tous les secteurs de l'activité qui sont intéressés par l'évaluation d'impacts, en tant qu'outil (donc pour améliorer les outils) mais aussi pour favoriser son utilisation, non seulement dans des processus réglementés mais même à l'interne des processus de planification et de prise de décisions des institutions, qu'elles soient privées ou publiques.

Nous regroupons des gens qui travaillent dans les gouvernements à différents niveaux: fédéral, québécois, municipaux, des gens d'université, des gens parmi les consultants, parmi les développeurs et les promoteurs. Nous avons aussi bien des économistes que des biologistes. Nous avons des gestionnaires, nous avons des gens de tous les secteurs.

Nous parlerons ici d'évaluation d'impacts plus que d'évaluation environnementale, même si la notion d'environnement prend une dimension assez large. La notion d'impact prend une dimension encore plus large parce qu'on peut faire avec différentes rationalités et différents besoins d'intégration, ou possibilité de critères d'analyse.

Nous sommes ici, ce matin, dans le sens de la poursuite des objectifs de notre association qui est non pas de se défendre contre l'évaluation d'impacts ni d'essayer de voir comment on peut la banaliser ou la réduire, mais bien au contraire, de voir comment on peut améliorer cet outil-là et quel rôle il peut jouer dans la planification.

C'est pourquoi nous visons à avoir à l'intérieur de notre association, pas simplement des spécialistes d'évaluation d'impacts (nous en avons plein) mais également des gestionnaires et des planificateurs pour que cet outil soit compris. Je pense que tout le monde est d'accord pour dire que cet outil

[*Traduction*]

here with you this morning as part of this mechanism for taking part in the decisions which it is your duty to enlighten.

With me, on my right, is Mr. André Marchand, who is a school trustee and Chairman of the Adult Education Committee of the Conseil supérieur d'éducation. Also on my right is Dr. Pierre Hamel, who is a professor and researcher at the Institut national de recherches scientifiques et urbanisation, and who manages the urban management program there.

I am also President of the Bureau de consultation de Montréal. I have been a commissioner of the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement for many years now. I also have the advantage of being a member of the Canadian Environmental Assessment Research Council, and I am also a member of the International Impact Assessment Association. I am here representing the Association québécoise d'évaluation d'impacts.

The Association québécoise d'évaluation d'impacts is an organization that was created recently, that is to say one year ago. Its special feature is that its purpose is to bring together, and it does in fact bring together, people from all spheres of activity concerned by impact assessment, both as a tool (and thus to improve tools) and to promote its use, not only in regulated processes, but also as part of public and private institutional planning and decision-making processes.

We represent people who work in the various levels of government—federal, Quebec and municipal—university people, consultants, developers and proponents. We also have many economists and biologists. We also have managers, and in short people from all sectors.

We are talking here about impact assessment rather than environmental assessment, even if the notion of the environment occupies a fairly broad place. The notion of impact is even broader because we may have to deal with various rationales, integration needs and possibly analytical criteria.

We are here this morning to pursue our Association's objectives, which are not to defend ourselves against impact assessment or to try to see how we can trivialize or diminish it, but rather to see how we can improve this tool and what role it can play in planning.

That is why we aim to have as members of our Association, not simply impact assessment specialists—although we have many —but also managers and planners, so that this tool can be understood. I believe that everyone here will agree that this new tool, these new processes, which also involve public par-

[*Text*]

nouveau, ces processus nouveaux, qui impliquent également la participation du public, ne sont pas nécessairement compris par toutes les parties et ne sont pas acceptés par tous de la même manière.

Même si, ce matin, vous verrez par certaines de nos interventions que nous partageons des préoccupations par rapport à l'efficacité des gens qui nous ont précédés, nous le mettons quand même dans une perspective où ces processus-là vont demeurer et doivent être améliorés.

Je fais une lecture rapide du préambule. Je présente un peu les quelques points et j'arrive aux conclusions.

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts a estimé important de se présenter devant le comité du Sénat canadien chargé de l'évaluation du projet de loi qui porte sur le processus fédéral d'évaluation environnementale.

Nous voulons aborder cette question dans la perspective la plus large possible, quoique nous ayions choisi, comme intervenants du Québec, de situer notre analyse de la situation dans un cadre de référence québécois balisé par l'évolution, au cours de la dernière décennie, d'une procédure québécoise déjà bien articulée d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux.

Nous reconnaissons au départ l'existence des prérogatives du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec dans le domaine de l'évaluation des impacts et nous ne voulons pas aborder la question sous l'angle du partage des pouvoirs et des juridictions.

Le débat constitutionnel, il est ailleurs. Nous savons seulement qu'il y a, de fait, des juridictions et des pouvoirs propres à chaque niveau de gouvernement.

Notre discours se veut plus pragmatique. Comme les deux instances gouvernementales doivent, dans leurs champs de compétences, procéder à des évaluations environnementales, nous croyons pertinent de profiter de l'occasion pour améliorer la pratique professionnelle de l'évaluation d'impacts à différents égards et de contribuer à rendre ce processus encore plus efficace et plus crédible.

Dans une telle perspective, nous souhaitons aider les membres du Sénat canadien à bien établir la portée et certains enjeux inhérents au projet de loi C-13.

**The Chairman:** Excuse me. I wonder if I could ask you to proceed a little more slowly for the purpose of interpretation.

**M. Ouimet:** Quand je présidais des commissions, c'est habituellement ce que je demandais à des participants pour aider les gens. Alors je vais m'y conformer.

**Le président:** Merci.

**M. Ouimet:** Ce qu'il faut bien considérer, c'est que la situation actuelle de l'évaluation d'impacts au niveau fédéral,

[*Traduction*]

ticipation, are not necessarily understood by all parties or accepted in the same way.

While you will see, this morning, from some of our actions, that we share certain concerns about the effectiveness of people who have gone before us, we view the issue in a perspective in which these processes are here to stay and must be improved.

I will do a quick reading of the preamble. I will present a few of the points and come to the conclusions.

The Association québécoise pour l'évaluation d'impacts feels it is important to appear before the Senate Committee responsible for examining the bill on the federal environmental assessment process.

We first want to address this issue in the broadest possible perspective, even though, as stakeholders from Quebec, we have chosen to place our analysis of the situation in a Quebec frame of reference, which has been shaped by the development over the past decade of a well-designed Quebec process for environmental impact assessment and review.

We acknowledge from the outset the existence of the federal government's and the Quebec government's impact assessment prerogatives, and we do not wish to address the issue from the point of view of the division of powers and jurisdictions.

The constitutional debate is not our concern here. We only know that there are jurisdictions and powers specific to each level of government.

Our remarks are intended to be more pragmatic. Since the two levels of government must conduct environmental assessments in their respective jurisdictions, we think it appropriate to take this opportunity to improve the professional practice of environmental assessment in various respects and to help make the process even more effective and credible.

In this way, we hope to help the members of the Senate clearly establish the scope of and certain issues inherent in Bill C-13.

**Le président:** Je vous prie de m'excuser, pourrais-je vous demander de parler un petit peu plus lentement pour le bénéfice des interprètes.

**Mr. Ouimet:** When I chaired commissions, I usually asked participants to help people so I will do as you ask.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Ouimet:** What you must consider is that there is a world of difference between the present and previous environ-

[*Text*]

même si par des jugements de cour il y a eu une extension considérable de la portée du décret original, par rapport à la situation qui prévaudra après l'adoption du projet de loi, c'est tout un monde de différence.

La prise en charge par le gouvernement fédéral d'une procédure fédérale pour tous les projets, c'est quelque chose qui n'est pas banal. C'est une grosse entreprise. Nous avons pu le vérifier au Québec que faire un projet de loi, c'est une chose; le faire comprendre et le faire accepter et vivre par l'ensemble des institutions, par l'ensemble des gens qui doivent y participer, par les citoyens eux-mêmes, c'est tout une autre chose.

Au-delà de la loi, nous sommes aussi préoccupés que l'agence ait les moyens financiers et les ressources, les moyens techniques pour encadrer cette loi-là de façon à ce qu'elle soit comprise, qu'elle atteigne ses objectifs, qu'on prépare les gens qui vont devoir l'appliquer. Même si on voulait faire décider des choses par les tribunaux, si les promoteurs ou si les citoyens n'ont pas compris la loi, ou trouve qu'elle a un caractère abusif, ou ne saisissent pas sa portée, on ne serait pas plus avancé. Cela revient toujours à l'essentiel de notre mémoire que nous voulons que l'évaluation d'impacts soit comprise, qu'on l'accepte comme un outil pour faire de meilleurs projets.

Nous dirons tantôt que nous sommes également préoccupés par les délais. Mais je pense également que, puisqu'il s'agit d'un instrument qui contribue en fonction du développement durable, en fonction de la qualité du milieu, à améliorer la qualité des projets, il faut aussi que les promoteurs et les développeurs l'intègrent, non pas le subissent, mais l'intègrent dans leur propre processus de planification, de sorte que ce ne sont pas des délais additionnels. C'est une activité qui se situe à différents moments à l'intérieur du processus de planification.

Au-delà des processus réglementés, même quand un projet ne serait pas réglementé par une évaluation d'impacts, il sera de plus en plus nécessaire que les grandes compagnies, les grands promoteurs, les ministères utilisent, de toute manière, l'évaluation d'impacts comme un processus intelligent de trouver des réponses à des besoins et de minimiser les impacts.

Il est évident qu'en assumant des responsabilités d'évaluation d'impacts au niveau fédéral, alors qu'il existe au niveau de différentes provinces des procédures dans leurs champs de compétences, cette responsabilité pose effectivement des problèmes de collaboration. C'est évident. Nous sommes préoccupés à l'effet qu'il y ait de l'efficacité dans cette procédure-là.

Je pense que cela confirme ce que j'ai entendu ce matin, à savoir nos craintes, que si le processus n'est pas efficace ou qu'il n'est pas perçu comme efficace, qu'il semble être abusif

[*Traduction*]

mental assessment situations at the federal level, even though, as a result of court decisions, the scope of the original order has been considerably expanded relative to the situation that prevailed after the bill was passed.

It is not a simple matter for the federal government to take charge of a federal process for all projects. It is a major undertaking. In Quebec, we saw that drafting a bill was one thing, but that having all institutions understand, accept and comply with it, having all the people required to take part in the process, and citizens themselves understand it was another thing altogether.

Beyond the Act, we are also concerned that the agency have the financial means and resources, the technical means to administer the Act so that it is understood, so that it achieves its objectives, so that we prepare people who have to enforce it. Even if Parliament wanted matters to be decided by the courts, but proponents or citizens did not understand the Act, or found that it was an abuse of power or did not understand its scope, we would not be much further ahead. Which brings us back to the essential point of our brief: that we want impact assessment to be understood, to be accepted as a tool to carrying out better projects.

As we will say shortly, we are also concerned by time limits. But I also believe that, since this is an instrument which contributes to sustainable development, quality of the environment and to improving the quality of projects, proponents and developers must also integrate it, not merely tolerate it, but integrate it in their own planning processes so that there are no additional delays. This activity is part of the planning process at various points.

Beyond the regulated processes, even where a project would not be regulated by an impact assessment, it would be increasingly necessary for large companies, large proponents and departments to use impact assessment as an intelligent process for finding responses to needs and minimizing impact in any case.

It is obvious that, if responsibility for impact assessment is taken over at the federal level, whereas the various provinces have processes in their own areas of jurisdiction, this responsibility will indeed cause collaboration problems. That much is obvious. We are concerned that this procedure be effective.

I believe that that confirms what I heard this morning, confirms our fears that, even though the process is not effective or is not perceived as effective or appears to be excessive relative

[*Text*]

par rapport aux objectifs qu'il poursuit, on risquerait d'avoir des effets pervers. On risquerait d'avoir plutôt des effets de rejet de ces procédures-là.

Notre préoccupation est à l'effet contraire. Il faut que le processus ne soit pas remis en question, mais il faut qu'il soit utile et efficace. Il faut toujours se préoccuper, dans la mise en application d'une législation ou d'une réglementation, de ces questions-là, pas nécessairement pour que ce soit expéditif, comme je l'ai entendu tantôt, mais pour que ce soit dans un temps raisonnable et que cela serve vraiment les objectifs pour lesquels cela est mis en place.

Dans ce sens-là au Québec (et nous insisterons là-dessus), il y a eu de fait des protocoles de collaboration entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada dans des projets d'évaluation environnementale selon différents scénarios. Nous avons mis en annexe le contenu de ce protocole qui n'a pas fait l'objet d'acceptation officielle au niveau gouvernemental, mais qui a été élaboré par des représentants du ministère de l'Environnement du Canada, du ministère de l'Environnement du Québec, du Bureau fédéral d'évaluation environnementale, et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et qui a encadré un certains nombres de réalisations et encore présentement, d'évaluations environnementales.

Là où on sait qu'il y a eu des champs de juridiction qui sont clairs (et en quel cas, le processus qui a la responsabilité doit l'appliquer) il restera toujours des zones grises mais qui doivent être, d'après nous, solutionnées sur la base de la collaboration et non pas sur la base de l'imposition. On pense que c'est plus profitable que l'approche guérilla.

Maintenant, je passerais à une lecture que je vais faire, pas trop rapidement, des quelques constatations et voies d'amélioration.

Dans le projet de loi actuellement à l'étude, on s'attache à préciser, de façon détaillée, les champs d'application du processus fédéral d'évaluation environnementale, mais on s'intéresse moins ostensiblement aux éléments et aux paramètres susceptibles d'assurer la qualité et la validité d'une telle démarche.

Nous croyons préférable pour le gouvernement fédéral de situer son processus d'évaluation en complémentarité avec les procédures provinciales existantes, dont celle du Québec; de le consacrer plus spécifiquement à examiner des projets fédéraux dans des domaines de sa juridiction; de s'assurer d'une application exemplaire de sons processus dans des champs précis qui s'élargiront progressivement et qu'on pourrait retrouver, à titre d'exemples, dans des projets issus de ministères comme celui de la Défense nationale, des Transports et communications et des Travaux publics. Je pense que l'on peut assurer que le travail est énorme à l'appliquer et à le faire vivre de

[*Traduction*]

to its objectives, there would be a risk of perverse effects. There would be a risk that these processes are rejected instead.

Our concern is with the opposite effect. The process must not be called into question; it must be useful and effective. These issues must always be taken into consideration when a statute or regulations are implemented, not necessarily to expedite implementation, as I heard a while ago, but so that those instruments are implemented in a reasonable length of time and truly serve the objectives for which they were introduced.

In this sense, in Quebec (and we emphasize this point), cooperation agreements have been signed between the Government of Quebec and the Government of Canada concerning environmental assessment projects, based on various scenarios. We have appended the content of this agreement, which did not receive official acceptance at the government level, but which was developed by representatives of the Department of the Environment Canada, the Quebec Ministry of the Environment, the Federal Environmental Assessment Review Office and the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, and which served as a framework for a number of projects and, still today, environmental assessments.

We know there have been projects where jurisdictions were clear (in which case, the appropriate process applied), but there will always be grey areas, which, in our view, must be resolved through collaboration, not through the imposition of an authority. We believe this is more beneficial than the guerrilla approach.

Now I will read a number of observations and suggest improvements, though not too quickly.

In the bill under study, the fields in which the federal environmental assessment process will apply are described in a detailed manner, but less interest is apparently taken in the aspects and parameters that are likely to guarantee the quality and validity of this approach.

We believe it is preferable for the federal government to set up its assessment process as something complementary to existing provincial processes, including that of Quebec; that it focus more specifically on reviewing federal projects within its own jurisdiction; that it ensure its process is implemented in exemplary fashion in specific fields which will gradually expand and that it apply, for example, to projects from departments such as National Defence, Transport, Communications and Public Works. I believe that we can be sure that the work involved in applying it and making it actually work is enormous. But, as a result of that effort, it will acquire the

[*Text*]

fait. Il reconnaîtrait conséquemment la légitimité et la validité des processus provinciaux d'évaluation d'impacts s'appliquant dans les champs de leurs compétences.

Cependant, le processus fédéral s'appliquera souvent à des projets qui comportent également des juridictions partagées avec une ou plusieurs provinces.

Il est inévitable de rencontrer dans la mise en oeuvre de ces processus des situations intermédiaires et des zones grises, de profils variés, qui nécessiteront le développement de formules de collaboration dont il faut souligner l'existence de nombreux précédents, déjà.

Nous recommandons donc de réactualiser formellement avec chaque province qui dispose d'une procédure d'évaluation d'impacts, un protocole de coopération et de collaboration comme celui convenu avec la province de Québec, en vue de procéder efficacement à l'évaluation des projets à juridictions partagées, sur la base de la concertation.

Le projet de loi actuel comporte un défi considérable: appliquer le processus prévu de façon cohérente à une série de projets fédéraux qui y échappaient pour une bonne part, le rendre crédible et acceptable pour les organismes utilisateurs, le faire comprendre aux citoyennes et aux citoyens appelés à vivre ses effets et ses conséquences et aux intervenantes et aux intervenants appelés à l'appliquer.

Nous recommandons instamment au gouvernement fédéral de ne pas négliger de consacrer des efforts et des ressources à la sensibilisation de la population à son processus d'évaluation environnementale et à la gestion de programmes d'explicitation et de formation destinés aux personnes appelées à l'appliquer ou à y intervenir.

Nous recommandons le maintien du Conseil canadien de recherche en évaluation environnementale qui doit continuer à contribuer au développement des méthodes de recherche d'utilisation de l'évaluation d'impacts, sans toutefois faire l'économie de la recherche environnementale assumée par la nouvelle agence.

Le Conseil canadien de recherche a un petit budget, il a ouvert des champs en évaluation environnementale dont les travaux sont reconnus dans différents pays et qui servent ailleurs et qui servent évidemment, et heureusement, au Canada.

Nous recommandons d'encadrer de façon prudente et bien balisée l'usage de la médiation prévue au projet de loi. Dans ce sens-là, nos commentaires rejoignent ceux que l'on a entendus tantôt. Selon nous, elle ne pourra tenir qu'un rôle secondaire en regard de la plupart des projets soumis à l'évaluation environnementale, parce qu'ils s'avèrent généralement, ces projets-là, d'intérêt public et qu'on ne peut conséquemment les ramener à une médiation entre les intérêts ou les objectifs divergents de deux parties.

[*Traduction*]

legitimacy and validity of the provincial impact assessment processes applying in provincial jurisdictions.

However, the federal process will often apply to projects which are also carried out in jurisdictions shared with one or more provinces.

In the implementation of these processes, we will inevitably encounter intermediate situations and grey areas, varied profiles, which will require the parties to develop collaboration arrangements, and we must emphasize the existence of numerous precedents.

We therefore recommend formally revising, with each province that has an impact assessment procedure, a cooperation and collaboration agreement such as that signed with the Province of Quebec in order to proceed effectively, on a cooperative basis, with the assessment of projects under shared jurisdiction.

The present bill represents a sizeable challenge: applying the planned process coherently to a series of federal projects to which, to a large degree, it previously did not apply, making it credible and acceptable to user organizations, making it understood by citizens who will have to live with its effects and consequences and for the parties who will have to apply it.

We immediately recommend that the federal government not fail to devote efforts and resources to increasing public awareness of its environmental assessment process and to the management of information and training programs for those persons who will have to apply or intervene in the process.

We recommend that the government maintain the Federal Environmental Assessment Review Council, which should continue helping to develop impact assessment utilization research methods, though not to the detriment of the environmental research taken over by the new agency.

The National Research Council has a small budget. It has opened fields in environmental assessment through work that has been recognized in various countries and which has been used elsewhere and which, obviously and fortunately, is being used in Canada.

We recommend that a clear and prudent framework be provided for the use of mediation as set out in the bill. Our comments on this matter are similar to those you heard a while ago. In our view, mediation can play only a secondary role in projects subject to environmental assessment because those projects are generally of public interest and therefore cannot be subject to mediation between the divergent interests or objectives of two parties.

[*Text*]

Souvent d'ailleurs, on utilise l'expérience américaine, mais il faut bien savoir que notre système de droit est complètement différent de celui des États-Unis. Une application sans adaptation de ce qui se fait aux États-Unis en matière de médiation pourrait avoir des désavantages.

Nous recommandons, en corollaire au projet de loi, la création de programmes d'aide financière et technique destinés à faciliter la participation de groupes de citoyennes et de citoyens au processus d'évaluation environnementale. Dans ce domaine, le gouvernement ne devrait pas craindre d'innover.

Je rajoute que des compagnies vont dire: Mais c'est extraordinaire de financer ou d'aider à la participation du public, mais à chaque fois qu'un organisme professionnel vient également participer à des mécanismes de consultation, indirectement le gouvernement le subventionne parce que la plupart de ces dépenses-là sont déductibles d'impôt, ce qui n'est pas le cas de la part des citoyens ou des groupes à but non lucratif qui viennent devant des commissions.

Nous recommandons finalement une grande vigilance, au moment de l'élaboration des règlements qui viendront régir le processus, à propos de la détermination des délais. Effectivement, c'est une question cruciale. Un processus d'évaluation d'impacts doit prévoir des délais raisonnables (que l'expertise déjà acquise permet d'établir), connus préalablement des intervenants éventuels et qui seront obligatoirement respectés.

Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Thank you very much. In terms of the next phase of our meeting, I would propose that any senator wishing to pose a question do so to the whole panel or to individual members. In the event it is the latter, then I will certainly provide for participation from the other members of the panel to whom the question has not been directed.

I have Senator Lefebvre on my list. I have a few questions myself, and I hope to get them in. We have a little over an hour, so we should have ample time. I will watch the time on all of our behalves to ensure that everyone who has questions has an opportunity to put them and to have a response. Often I get a chance to get my questions in early, but today I will go to Senator Lefebvre, and I will put my questions at the end, if I do not get a chance to do so in the middle. Senator Lefebvre.

**Senator Lefebvre:** Thank you, Mr. Chairman.

J'adresse ma question à M. Luc Ouimet. J'ai été très intéressé par votre mémoire qui, je crois, a été préparé avec soin. Je vous en félicite. À la page 16, vous faites une série de recommandations et il y en a une qui m'intéresse particulièrement. Elles sont toutes très intéressantes, mais celle en bas de page est fort intéressante, et je cite:

> Nous recommandons, en corollaire au projet de loi, la création de programmes d'aide financière et technique

[*Traduction*]

In addition, the U.S. experience is often copied, but we must realize that our legal system is completely different from that in the United States. Applying what is done in the United States in the area of mediation without adapting it could have a number of disadvantages.

We recommend, as a corollary to the bill, the creation of financial and technical assistance programs designed to facilitate participation by citizens groups in the environmental assessment process. The government should not be afraid of innovating in this area.

I add that companies will say it is unusual to finance or assist public participation, but each time a professional organization takes part in consultation mechanisms, the government indirectly subsidizes it because most of the expenses thus incurred are tax deductible, which is not the case for the expenses of most citizens or non-profit groups appearing before committees.

Lastly, we recommend that great care be taken in developing the regulations that will govern the process with regard to determining time limits. This is a crucial question. An impact assessment process must include reasonable time limits (as established on the basis of acquired expertise), which are known in advance by parties who may become involved and which will be respected on a mandatory basis.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Je proposerais maintenant que les sénateurs qui désirent poser des questions s'adressent au groupe dans son ensemble ou à une personne en particulier. Si une question est posée à une personne en particulier, je ne manquerai pas de solliciter la participation des autres membres du groupe.

Le sénateur Lefebvre a des questions. J'en ai quelques-unes moi aussi, et j'espère pouvoir les poser. Nous disposons d'un peu plus d'une heure, nous devrions donc avoir amplement de temps. Je vais me charger de surveiller l'heure afin que tous ceux qui ont des questions aient l'occasion de les poser et d'obtenir une réponse. J'ai souvent la chance de poser mes questions au début, mais aujourd'hui je vais passer au sénateur Lefebvre, et poser mes questions à la fin si je l'ai pas fait avant. Sénateur Lefebvre.

**Le sénateur Lefebvre:** Merci, monsieur le président.

I will put my question to Mr. Luc Ouimet. I was very interested by your brief, which I believe was carefully prepared. I congratulate you on it. On page 16, you make a series of recommendations, and there is one which interests me particularly. They are all very interesting, but the one at the bottom of the page is very interesting, and I quote:

> We recommend, as a corollary to the bill, the creation of financial and technical assistance programs designed

[*Text*]

destinés à faciliter la participation de groupes de citoyennes et de citoyens au processus d'évaluation environnementale. Dans ce domaine, le gouvernement ne devrait pas craindre d'innover.

À l'heure actuelle, avec l'expérience que vous avez, monsieur Ouimet, est-ce qu'il existe (soit au niveau fédéral, soit au niveau provincial, ou les deux) des programmes qui peuvent venir en aide à un groupe de citoyens? Supposons que dans un village ou une ville, les citoyens (et ces gens-là n'ont pas l'expertise, ce ne sont pas des ingénieurs) sont réellement inquiets des effets d'un projet qui peuvent être négatifs à l'environnement de ce village-là, est-ce qu'il y a une possibilité à l'heure actuelle (vous me donnez l'impression que vous faites une recommandation pour créer quelque chose qui n'existe pas) et j'aimerais savoir si, d'après votre expérience, de tels programmes existent à l'heure actuelle.

**M. Ouimet:** Je vais essayer d'y répondre avec les différentes dimensions. Effectivement, il n'existe pas de programmes ou de pratiques systématiques. Il y a des expériences. Le Bureau fédéral d'évaluation environnementale, par exemple, dans le cas de l'examen des vols à basse altitude, sur la Basse Côte-Nord et Terre-Neuve, a mis un fonds spécial, je crois de l'ordre de 500 000 $, à la disposition de groupes.

Il est évident que lorsque l'on recommande cela, ce n'est pas d'ouvrir un trésor pour que tout le monde vienne piger dedans. Il faut le baliser, il faut l'organiser, il faut développer des pratiques. Mais on dit que dans le cas d'examens publics, si l'on n'a pas différents programmes (et c'est pour cela qu'on parle d'aide financière et technique) dans certains cas sûrement, ce sera de leur acheter de la documentation ou de favoriser tout simplement de la photocopie, ou de simplement assumer des frais de transport pour qu'ils aillent à tel endroit si l'audience se tient à tel autre endroit.

Cela pourrait prendre différentes formes. Il ne s'agit pas de gaspiller là-dessus. Mais si on veut rendre la participation équitable et favoriser l'expression de plusieurs points de vue, il est avantageux de ne pas négliger cet aspect-là.

Maintenant, votre question m'amène à parler d'une denrée qu'on oublie souvent, l'énergie des citoyens. Elle n'est pas non plus illimitée. Si les citoyens participent, ou des groupes participent, et surtout lorsqu'ils n'ont pas de grandes ressources, à des audiences publiques, à des examens publics de projets, c'est beaucoup d'énergie. Si on multiplie le nombre d'examens publics, on risque non seulement de les banaliser, on risque de les essouffler et on risque, au bout du processus, qu'il n'y ait que des lobby organisés et qui ont les moyens qui vont être présents systématiquement à tous les examens.

C'est pour cela que je dis qu'il faut être prudent dans l'usage que l'on fait de ces choses-là. On pense qu'il est possible, il y a des expériences qui démontrent que cela peut être

[*Traduction*]

to facilitate participation by citizens groups in the environmental assessment process. The government should not be afraid of innovating in this area.

Based on your experience, Mr. Ouimet, do there exist today, either at the federal level, or at the provincial level, or at both levels, programs to provide assistance to citizens groups? Suppose that the citizens of a village or city (and these people have no expertise, they are not engineers) are truly concerned about the effects of a project which may be negative for the environment of that village. Is there at present any possibility – you give me the impression that you are making a recommendation that something that does not exist be created – and I would like to know whether, based on your experience, such programs already exist.

**Mr. Ouimet:** I will try to answer each point. There are in fact no programs or systematic practices. There have been experiments. I believe the Federal Environmental Assessment Review Office, for example, made a special $500,000 fund available to groups for the review of low-altitude flights over the Lower North Shore and Newfoundland.

When we recommend that, we are obviously not doing so in order to open the treasury for everyone to help themselves. The process must be clearly marked out, organized, and practices must be developed. But we are saying that, in the case of public reviews, if we do not have different programs (and that is why we are talking about financial and technical assistance)... In some cases, surely it will simply be to buy the public documentation and simply to promote photocopying, or simply to pay transportation costs to enable the public to go to such and such a place if the hearing is held in another place.

It could take on different forms. The idea is not to waste money, but if we want to make participation fair and to encourage a number of points of view to be expressed, it is a good idea not to neglect this aspect.

Now your questions encourages me to talk about an often forgotten commodity: citizens' energy. It is not unlimited. If citizens take part, or groups take part in public hearings, public reviews of projects, that involves a great deal of energy, particularly when they do not have major resources. If we increase the number of public reviews, we risk not only trivializing the process, we risk exhausting the public, and we risk, at the end of the process, having organized lobby groups which have the means and which are systematically present in all reviews.

That is why I say that care must be taken in the use that is made of these things. We think it is possible; experiments have showed that it can be productive to have such mecha-

[*Text*]

fécond d'avoir des mécanismes. Ils n'existaient pas, ils ont été expérimentés mais ils n'existent de façon systématique.

**Le sénateur Lefebvre:** Cela m'intéresse beaucoup et j'espère que mes collègues seront d'accord avec moi de faire cette recommandation au ministre. Je crois qu'il est absolument nécessaire d'avoir la possibilité que les citoyens, qu'on appelle les «gens ordinaires», puissent avoir de l'aide et l'expertise des gens. L'environnement de nos jours, cela devient de plus en plus important pour l'ensemble des citoyens.

**M. Ouimet:** Je vais vous donner un autre exemple de quelque chose qui existe mais qui pourrait être amplifié. Dans différentes universités, dont l'Université du Québec à Montréal, il y a ce qu'on appelle maintenant des services d'aide à la collectivité. C'est-à-dire qu'à ce moment-là, elles ont des ressources et font des ententes, ou des possibilités d'ententes, avec des organismes extérieurs qui peuvent utiliser des ressources de l'université.

Cela voudrait dire, par exemple, qu'un groupe qui a un petit montant d'argent pourrait aller passer une entente avec l'université et pourrait aller chercher des experts qui l'aideraient à comprendre et à faire leurs propres démarches. Cela est un exemple de programmes possibles.

**Le sénateur Lefebvre:** Cela m'intéresse au plus haut niveau. Je veux féliciter votre organisme qui est venu devant nous nous faire cette recommandation.

**M. Pierre Hamel:** Si vous me permettez de renchérir sur ce que disait Luc Ouimet. Un chercheur de L'I.N.R.S. qui s'intéresse aux questions de participation a écrit différents bouquins. Le titre d'un de ces bouquins, c'est *La participation contre la démocratie*. À trop vouloir tirer sur la participation, à trop vouloir multiplier les occasions de participation, comme disait Luc, ce qu'on retrouve et ce qu'on crée finalement, c'est qu'on donne la parole à des professionnels de la consultation publique.

Il faut être très économe de l'énergie des citoyens et il faut vraiment les consulter sur des projets d'ampleur et leur donner les moyens d'y participer.

**Le sénateur Lefebvre:** Merci beaucoup, monsieur Ouimet. Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Senator Ottenheimer is next on my list.

**Senator Ottenheimer:** Thank you, Mr. Chairman. I have a question for Mr. Halliwell. In the brief of the Canadian Construction Association—

**The Chairman:** Senator Ottenheimer, I am breaking my own rule. I am sorry to interrupt. I should have asked whether

[*Traduction*]

nisms. They did not exist, they were experimented with, but they do not exist in any systematic way.

**Senator Lefebvre:** That interests me a great deal, and I hope that my colleagues will agree with me to make this recommendation to the Minister. I believe it is absolutely necessary for citizens, "ordinary people" as we say, to have the opportunity to obtain other people's assistance and expertise. The environment today is becoming increasingly important for all citizens.

**Mr. Ouimet:** I am going to give you another example of something that exists, but which could be expanded. In various universities, including the Université du Québec à Montreal, there exist what are now called community assistance services. In other words, they provide resources and reach agreements or possible agreements with outside organizations and can use university resources.

That would mean, for example, that groups with a small amount of money could sign an agreement with the university and could thus have access to experts which would help them understand the issues and take their own action. This is an example of possible programs.

**Senator Lefebvre:** This really interests me. I want to congratulate your organization for coming before us to make this recommendation.

**Dr. Pierre Hamel:** If you would permit me to expand on what Luc Ouimet said, a researcher from the INRS interested in participation issues has written various books. The title of one of those books is *La participation contre la démocratie* [Trans.: Participating Against Democracy]. If too much emphasis is placed on participation and there are too many opportunities for participation, as Luc said, what we find and what ultimately happens is that we give the forum over to public consultation professionals.

You have to be very sparing of citizens' energy and really consult them on major projects and given them the means to participate.

**Senator Lefebvre:** Thank you very much, Mr. Ouimet. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** C'est maintenant au tour du sénateur Ottenheimer.

**Le sénateur Ottenheimer:** Merci, monsieur le président. J'ai une question à poser à M. Halliwell. Dans le mémoire de l'Association canadienne de la construction. . .

**Le président:** Sénateur Ottenheimer, je fais une entorse à mon propre règlement. Je suis désolé de vous interrompre. J'ai

[*Text*]

anyone else on the panel wishes to comment on the exchange with Senator Lefebvre before I go to Senator Ottenheimer.

**Mr. Halliwell:** Mr. Chairman, our only comment would be that we are not opposed to government funding or public funding of groups to appear before environmental panels and review processes, and so on, provided that what they have to offer is directly related to the project concerned. It should not just be a general condemnation of development, but rather must be related to the subject matter that is being reviewed.

**Senator Lefebvre:** I agree.

**Mr. Halliwell:** In those cases, I think it is proper for Canadians to express their views, and certainly in some instances they will have to have some help.

**Senator Lefebvre:** I think we understand each other on that point.

**The Chairman:** Mr. Laberge.

**M. Laberge:** J'aimerais peut-être apporter la nuance suivante. Dans le processus d'évaluation environnementale, le travail qui doit être fait est essentiellement de nature scientifique, cela peut être des sciences humaines comme des sciences pures, des sciences appliquées.

Le processus de consultation, c'est un exercice de démocratie qui a pour but d'avoir une meilleur appréciation de ce que la population, dans un endroit donné, peut vouloir faire de l'avenir de son environnement à elle. Je pense que dans ce contexte démocratique, la consultation c'est un moyen parmi d'autres. Une enquête peut être un autre moyen. Il y a différents moyens. Je pense que ce à quoi il faut faire attention, tout en gardant un souci d'efficacité, c'est qu'un projet doit être développé dans un cadre démocratique comme celui qu'on veut avoir.

La consultation, c'est un moyen très important que l'on met en oeuvre et il faut que ce soit un projet d'une importance assez grande. Il y a des projets qui font l'objet de consultations de façon plus traditionnelle par le biais des conseils municipaux. Il faut être prudent, sans quoi, cela devient le fait de gens de communications qui monopolisent la place.

**The Chairman:** Before going to Senator Ottenheimer, Senator Tremblay has a question supplementary to Senator Lefebvre's. Then we will go to Senator Ottenheimer.

**Le sénateur Tremblay:** Merci, monsieur le président. J'ai peut-être mal saisi la portée de la prudence dans la consultation publique que vous avez soulignée. Cela me semble poser le problème préalable des conditions dans lesquelles la décision serait prise par les autorités concernées, que ce soit pro-

[*Traduction*]

oublié de demander aux autres membres du groupe s'ils voulaient faire des commentaires sur l'échange avec le sénateur Lefebvre avant de passer au sénateur Ottenheimer.

**M. Halliwell:** M. le président, nous voudrions seulement préciser que nous ne nous opposons pas au financement par le gouvernement ou par des fonds publics des groupes qui comparaissent devant des comités environnementaux et des comités d'examen, etc., à la condition que ce qu'ils ont à dire soit directement lié au projet en cause: c'est-à-dire qu'ils ne se présentent pas simplement pour condamner un projet, mais plutôt pour donner des renseignements en rapport avec le sujet à l'étude.

**Le sénateur Lefebvre:** Je suis d'accord.

**M. Halliwell:** Dans ces cas, je pense qu'il est approprié de permettre aux Canadiens d'exprimer leurs points de vue, et de leur fournir une certaine aide dans certains cas.

**Le sénateur Lefebvre:** Je pense que nous nous entendons sur ce point.

**Le président:** M. Laberge.

**Mr. Laberge:** I would like to make the following point. In the environmental assessment process, the work that must be done is essentially scientific, involving perhaps the humanities, the pure sciences or the applied sciences.

The consultation process is an exercise in democracy whose purpose is to gain a better appreciation of what the public in a given place may want to do with the future of its environment. I believe that consultation is a means amongst others in this democratic context. A survey may be another means. There are various means. I believe that the point we must understand, while remaining effective, is that a project must be developed within a democratic framework like the one we want to have.

Consultation is a very important means which is used, and the project involved must be fairly large. There are projects which are subject to consultation in the traditional manner via municipal councils. But we must be careful. Otherwise the process will be monopolized by communications people.

**Le président:** Avant de passer au sénateur Ottenheimer, j'aimerais donner la parole au sénateur Tremblay qui a une question dans la même veine que celle du sénateur Lefebvre. Nous reviendrons ensuite au sénateur Ottenheimer.

**Senator Tremblay:** Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I did not properly understand how much care must be taken in public consultation, as you just emphasized. That seems to me to pose the preliminary problem of the conditions in which the decision is taken by the authorities concerned, either provin-

[*Text*]

vincial ou fédéral, d'ouvrir à la consultation publique. Il y a une telle masse de projets qui sont manipulés sur une base annuelle (je ne me souviens plus du nombre exact qu'on nous a donné, mais ce sont des milliers chaque année) qui pourraient donner lieu et qui même, dans la plupart des cas, doivent donner lieu à une évaluation, mais via la procédure de l'évaluation préalable, de l'examen préalable, il y a une sorte de sélection qui se fait et qui fait que la très grande majorité de ces projets-là sont traités, réglés par le processus discret du fonctionnarisme. C'est ainsi que l'on peut peut-être le qualifier.

Que seraient les critères, s'il y en a, qui feraient que l'on respecterait ce voeu que vous formulez (et avec lequel je suis d'accord qu'il y ait une participation) mais qu'on n'ouvre pas la participation dans tous les projets? Ce n'est pas possible. Est-ce qu'il y a une ou deux règles (d'ailleurs, celui qui vient d'intervenir avant moi faisait un peu allusion à cela) mais est-ce que vous pourriez être un peu plus précis pour savoir quelle sorte de critères?

**M. Ouimet:** On ne voulait pas, dans le cadre de ce mémoire-là, arriver avec quelque chose sur ce point. Il y a encore beaucoup de travaux à faire.

Ce que l'on voulait, pour être certain d'être bien compris de vous, sénateurs, c'était de vous dire que nous sommes des gens qui croyons fondamentalement à la participation du public là-dessus. Vous savez, la beauté que l'on a en français, c'est que l'expression évaluation des impacts, (en anglais c'est «impact assessment») se réfère à un système de valeurs.

Les évaluations, ce n'est pas seulement scientifiques. C'est que les grilles d'analyse des gens peuvent varier. Je donne souvent cet exemple-là dans des conférences, sans mettre en doute la compétence et la bonne foi des médecins, ils peuvent arriver, si un est à l'emploi de la compagnie et un autre à l'emploi des syndicats, à des conclusions différentes concernant le risque pour la santé dans telle situation. Je ne mets pas en doute leur bonne foi et leur compétence. Ils ne posent pas nécessairement les mêmes questions, avec la même grille d'évaluation ou d'analyse.

Ce que l'on dit, c'est que la participation du public, pour lui faire porter le maximum d'utilité et d'efficacité, il ne faut pas en abuser, même pour les citoyens eux-mêmes. Lorsque l'on fait appel à la participation du public, il faut que le poids, non seulement sur la décision mais sur le suivi, soit réel. Il arrive trop de cas de participation où les gens sont allés, c'était agréable, des belles conclusions, pas de suivi. Pas de suite.

Ce qu'on pourrait dire dans ce cas-là c'est que ce n'est pas efficace. Donc, si on arrive à votre question, il est sûr qu'on peut y arriver de deux manières: ou bien on fait dans des listes

[*Traduction*]

cial or federal, to open the process to public consultation. There are so many projects handled every year (I cannot remember the exact number we were given, but there are thousands every year) that could give rise to and which lead, in most cases, must give rise to an assessment, but through the preliminary assessment or screening process, there is a kind of selection done and, as a result of which the vast majority of projects are handled and resolved via the discreet process of bureaucracy. That is perhaps how it could be called.

What criteria, if any, could be used to grant this wish that you have stated—and I agree with you that there must be participation—without paving the way to participation in all projects? That is not possible. Are there one or two rules—and the person who spoke before me somewhat alluded to that—but could you be a little more specific regarding the type of criteria?

**Mr. Ouimet:** We didn't want, in this brief, to come up with something on this point. There is still a lot of work to do.

What we wanted, in order to be sure we would be well understood by you, Senator, was to tell you that we are people who fundamentally believe in public participation in this area. You know, the beautiful thing about the French expression for "impact assessment", which is "évaluation des impacts" is the root of the word "évaluation"—it refers us to a system of values.

Assessments are not only scientific. People's analytical frameworks may vary. I often give this example at conferences. While I do not question the competence or good faith of physicians, they may come to different conclusions concerning the health risks of a particular situation, depending whether they work for a company or for a union. And I do not question their good faith or competence. They do not necessarily ask the same questions or use the same analytical or assessment framework.

What we are saying is that, in order to make public participation as useful and effective as possible, we must not abuse it, even for the citizens themselves. When we seek public participation, it must carry real weight, not only on the decision, but for the follow-up as well. We have seen too many cases of participation in which people have participated in a pleasant process that reached nice conclusions, but there was no follow-up, no action.

What we could say in that case is that it is not effective. So to come back to your question, we can definitely do it in two ways: we can go through the list of projects by size and type

[*Text*]

de projets, de par l'ampleur ou le type de projet, on sait que ce type de projet-là est de nature à rendre disponible, à rendre possible la consultation publique.

Un autre critère possible, c'est la quantité de gens qui peuvent requérir une audience publique. S'il n'y a personne qui s'intéresse, c'est peut-être qu'il n'y a pas de problème. Ou bien, si dans certains cas, cela a été réglé à des phases préalables, comme on parlait du «scooping», les enjeux ont été pris en compte. Dans des cas exceptionnels, cela peut être la réaction du public lui-même. Il y a des fois où il y a des projets où tout semblait aller bien mais les gens voient les difficultés énormes que pose un projet.

Je vous donne des débuts de critères, ce qui montre qu'il faut quand même l'encadrer et faire un exercice de jugement, (des fois, dans des modalités, comme celle que je viens de décrire) sur la nature de certains projets. Mais disons que c'est peut-être curieux, mais pour le moment, notre préoccupation c'est que si on soumet au même type de procédures et d'évaluation d'impacts et de participation du public, un très grand nombre de projets, on pourrait réussir à avoir des objectifs contraires. C'est tout simplement sur cela que l'on voulait insister.

**The Chairman:** Very briefly, two more comments.

**M. Hamel:** Si je pouvais rajouter, il ne faudrait pas non plus que là-dedans les hommes politiques démissionnent de leur rôle réel qui est de prendre des décisions. Il n'y a jamais aucune forme d'évaluation, aucune méthode, la plus scientifique possible et il n'y a aucun processus de consultation du public qui va éliminer la nécessité pour les gens dont la fonction est de prendre des décisions, de faire des compromis. C'est à eux de décider que l'on déplaît à un tel, mais, à notre avis, on poursuit l'intérêt public.

**Le sénateur Tremblay:** Mais un avis éclairé.

**M. Hamel:** Voilà.

**Le président:** Monsieur Laberge.

**M. Laberge:** J'aimerais peut-être un petit peu répondre à cela. En fait, je suis entièrement d'accord que la décision doit demeurer aux politiciens qui sont habilités à prendre de telles décisions. Si celui qui a à prendre une décision est convaincu que le processus scientifique qui a été suivi ne fait pas vraiment complètement le tour de la question de façon satisfaisante, ou si, d'autre part, il y a des groupes d'intérêt en nombre suffisant qui requièrent une participation, à ce moment-là, ce sont des motifs qui pourraient l'aider.

**Le sénateur Tremblay:** Si je comprends bien, c'est le responsable décisionnel, c'est-à-dire l'homme politique—

**M. Laberge:** Oui.

**Le sénateur Tremblay:** —qu'il soit ministre ou autre chose qui a la fonction décisionnelle, qui va décider si c'est

[*Traduction*]

of project; we know that this type of project will make public consultation available, or rather possible.

Another possible criterion is the number of people who may require a public hearing. If no one is interested, there may be no problem. If, in certain cases, however, the matter is resolved at the preliminary phases—someone talked about "scoping"—the issues have been taken into account. In exceptional cases, there may be the public reaction itself. There are times or projects in which everything appears to be going well, but people see enormous problems raised by a project.

I am giving you preliminary criteria and trying to show that we must provide a framework for them and exercise judgment as to terms and conditions such as those I just described, the nature of certain projects. This may seem curious, but, for the moment, our concern is that, if we submit a very large number of projects to the same type of impact assessment and public participation processes, we could wind up with contrary objectives. I simply wanted to emphasize that point.

**Le président:** Très brièvement, deux autres commentaires.

**Mr. Hamel:** If I could add something, politicians should not abandon their true role in all this, which is to make decisions. There can never be any form of assessment, any highly scientific method or any public consultation process that will obviate the need for people whose duty is to take decisions, to make compromises. It is up to them to decide that, even though some people may not like it, in their opinion, the public interest is being well served.

**Senator Tremblay:** But an enlightened opinion.

**Mr. Hamel:** That is correct.

**The Chairman:** Mr. Laberge.

**Mr. Laberge:** I would like to offer a brief response to that. I entirely agree that the decision must be made by politicians who are empowered to take such decisions. If the person who is required to take a decision is convinced that the scientific process which has been followed has not really produced a complete and satisfactory examination of the question, or if, on the other hand, there are enough interest groups asking to participate, these are reasons that could help him.

**Senator Tremblay:** If I understand you correctly, it is the responsible decision-maker, that is to say the politician. . .

**Mr. Laberge:** Yes.

**Senator Tremblay:** . . . be he a minister or someone else who has decision-making duties, who will decide whether it is

[*Text*]

important de faire quelque chose de public ou si cela ne l'est pas. C'est cela?

**M. Laberge:** Oui, absolument.

**Le président:** Monsieur Boucher.

**M. Boucher:** Pour faire suite aux commentaires qui ont déjà été émis et pour répondre à votre question, c'est peut-être pour cela que l'Association canadienne de la construction préconise la création de modèles et d'outils d'analyse.

Vous pouvez trouver, dans un fascicule qui a été créé par le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, certains de ces outils qui ne sont peut-être pas prêts à être utilisés mais qui pourraient certainement être développés dans le but d'aider le processus lorsque viennent certaines situations comme celle que vous avez mentionnée.

**The Chairman:** Thank you for your patience, Senator Ottenheimer. I have one more supplementary to Senator Lefebvre's question from Senator Kenny.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, if it is agreed that there should be public intervention, does the panel agree that it should be funded by the project initiator? And what percentage of the project should be set aside to finance third-party interventions?

**The Chairman:** All of you will have an opportunity to comment. Mr. Ouimet?

**Le président:** Monsieur Ouimet.

**M. Ouimet:** Je ne crois pas qu'on doive l'établir sur une base de pourcentage. Cela ne doit pas être des montants importants et il est toujours difficile d'évaluer l'importance d'un projet en termes financiers. C'est-à-dire qu'il y a des projets pour lesquels on parle de milliards de dollars. Par exemple lorsqu'il s'agit d'un réseau comme celui de la Baie James.

Par contre, vous pouvez avoir des projets qui ne sont pas coûteux mais dont les conséquences sont importantes: où est-ce qu'on ira mettre les déchets radioactifs? Ce n'est pas toujours relié à l'ampleur financière d'un projet. Mais il évident que la complexité aussi d'un projet, la quantité de personnes qui sont susceptibles d'avoir des positions à dire sont des facteurs qui doivent également jouer. Mais on ne peut pas l'établir à partir d'un pourcentage, mais il faut toujours le garder dans le contexte. Évidemment, c'est un qualificatif de ce qui est raisonnable.

**Senator Kenny:** The context in which I was asking my question had not necessarily to do with the cost of the project. From a previous panel we heard that it was more in this context. For example, if the initiator is spending "x" millions of dollars to deal with approvals, what percentage of the "x" million to deal with approvals should be set aside for the intervenors? Would it be reasonable to say 20 per cent? In other

[*Traduction*]

important to do something public or whether it is not. Is that it?

**Mr. Laberge:** Yes, absolutely.

**The Chairman:** Mr. Boucher.

**Mr. Boucher:** To add to comments already made and to answer your question, it was perhaps for that reason that the Canadian Construction Association recommended the creation of models and analytical tools.

A brochure produced by the Canadian Environmental Assessment Research Council contains some of these tools, which are perhaps not ready to be used, but which could definitely be developed with a view to assisting the process when certain situations arise such as those you mentioned.

**Le président:** Merci de votre patience, sénateur Ottenheimer. J'ai une question additionnelle à celle du sénateur Lefebvre de la part du sénateur Kenny.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, s'il est entendu qu'il devrait y avoir une intervention publique, le groupe est-il d'accord pour que cette intervention soit financée par l'auteur du projet; et quel pourcentage du projet devrait être mis de côté pour financer des interventions de tierces parties?

**Le président:** Vous aurez tous l'occasion de formuler des commentaires à ce sujet. Monsieur Ouimet?

**The Chairman:** Mr. Ouimet.

**Mr. Ouimet:** I do not believe we should establish it on a percentage basis. It should not involve large amounts, and it is always difficult to assess the size of a project in financial terms. In other words, there are projects such as the James Bay network where people talk of billions of dollars.

However, you can have projects which are not costly, but that have major consequences. Where will we put radioactive waste? It is not always related to the financial scope of a project. But the complexity of a project, the number of people likely to have positions to state are obviously factors that will also come into play. You cannot establish it on a percentage basis, but you should always keep it in the context. Obviously, that is a qualifier of what is reasonable.

**Le sénateur Kenny:** Le contexte dans lequel je posais ma question n'avait pas nécessairement à voir avec le coût du projet. De la part d'un groupe précédent, nous avons entendu que cela se situait davantage dans ce contexte. Par exemple, si l'auteur du projet dépense «x» millions de dollars pour obtenir les approbations, quel pourcentage de ce «x» million devrait être mis de côté pour les intervenants pour s'occuper des

[*Text*]

words, the system does not work if only one side has money to involve itself.

**M. Ouimet:** Je ne suis pas sûr dans ce contexte-là. Là, on entre vraiment dans quelque chose. On pourrait travailler de façon un peu pointue. Est-ce que le financement doit être fait directement par le promoteur du projet? Est-ce qu'il doit mettre de l'argent de côté lorsqu'il demande sa licence ou son certificat?

Il faut que ces processus-là, et même la gestion de ces fonds-là, soient faits selon des règles avec des comités objectifs. Il y a toute une série de procédures qui peuvent être faites là-dessus. J'aurai des commentaires sur d'autres questions, mais je reviendrai à la fin, si vous le voulez.

**The Chairman:** Mr. Halliwell or Mr. Boucher?

**Mr. Halliwell:** I do not think we should be saying that a developer or the proponent of a project must set aside a percentage of funds to finance interventions against his project. I think that would deter a great many investors.

I think that it may well be that in certain cases people who are directly involved with the impact of that project will have to have some assistance. That assistance may well have to come from government sources; it may come from the developer. But I think it is a dangerous thing to say in legislation that every project must set aside "x" number of dollars, or a percentage of the cost of that project, to be used to finance public interventions against it. I think you will find few developers who are prepared to meet that requirement.

**Mr. Laberge:** I would say exactly the same thing.

**The Chairman:** Senator Ottenheimer, the floor is yours at last.

**Senator Ottenheimer:** My question refers to the reference in the brief of the Canadian Construction Association to Bill C-13's definition of "sustainable development". Sustainable development means development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

Your brief points out that this may be perceived differently by different people. It then goes on to suggest some reference to, or incorporation of, guidelines of the Canadian Environmental Assessment Council, but then recognizes that they will have limited application as well.

It is obvious that the definition is at a high level of generalization. I suppose it could be called a principle and that its value will depend on its application in specific instances.

[*Traduction*]

approbations? Serait-il raisonnable de dire 20 p. 100? En d'autres mots, le système ne fonctionne pas s'il n'y a qu'une des parties qui a de l'argent pour s'impliquer.

**Mr. Ouimet:** I am not sure in those circumstances. Here we are really getting into something. We could work a little more specifically. Should funding be provided directly by the project's proponent? Should he set the money aside when he seeks his licence or certificate?

These processes and even the management of those funds must be conducted accordance to rules by objective committees. There is a whole series of procedures that can be carried out for that purpose. I will have comments on other questions, but I will come back at the end, with your permission.

**Le président:** Monsieur Halliwell ou Monsieur Boucher?

**M. Halliwell:** Je ne pense pas que nous devrions dire qu'un promoteur ou un partisan du projet doit mettre de côté une partie des fonds qui serviront à financer les interventions contre son projet. Je pense que cela découragerait beaucoup d'investisseurs.

Je pense qu'il est tout à fait possible que dans certains cas les gens qui sont directement touchés par les effets de ce projet auront besoin d'une certaine aide. Il se peut que cette aide doive venir de sources gouvernementales; elle peut venir aussi du promoteur. Mais je crois qu'il est dangereux de dire qu'en loi chaque projet doit mettre de côté «x» dollars, ou un pourcentage du coût du projet, dans le but de financer les interventions publiques contre le projet. Je pense que vous trouverez très peu de promoteurs qui seront prêts à se plier à une telle exigence.

**M. Laberge:** Je dirais exactement la même chose.

**Le président:** Sénateur Ottenheimer, la parole vous revient enfin.

**Le sénateur Ottenheimer:** Ma question se rapporte à la mention, dans le mémoire de l'Association canadienne de la construction, de la définition du développement durable donnée dans le projet de loi C-13. Le développement durable, c'est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins.

Votre mémoire souligne que ceci peut être perçu de façon différente par différentes personnes. Le mémoire poursuit pour suggérer un renvoi quelconque aux lignes directrices du Conseil canadien d'évaluation environnementale, ou une inclusion de ces lignes directrices, pour ensuite reconnaître qu'elles aussi n'auraient qu'une application limitée.

Il est évident que la définition se situe à un niveau élevé de généralisation. Je suppose qu'on pourrait l'appeler un principe et que sa valeur dépendra de son application dans des cas par-

[*Text*]

Granting that, and recognizing that it is to a large extent a statement of principle, do you find it, as a statement of principle, inappropriate?

**Mr. Halliwell:** No, we do not. We find that the internationally recognized statement of sustainable development is acceptable as a statement of principle. However, we think in practice that it is open to a lot of different interpretations. That is our concern.

**Senator Ottenheimer:** I suppose, like almost every new group concept, it will take years, or what lawyers call accumulated jurisprudence, and decisions to develop a line of application.

**Mr. Halliwell:** It might, senator. But we think the Act itself could lay down some models or some examples that could be used and given practical application.

**Senator Ottenheimer:** I have one other question, but I think someone else wishes to comment.

**The Chairman:** Before Senator Ottenheimer goes to his second question, do another panellists wish to comment on that exchange?

Mr. Ouimet?

**M. Ouimet:** Merci beaucoup, monsieur le président. Cette question est au coeur aussi des questions que l'on a. On a commencé à utiliser il y a deux ou trois ans le concept de développement durable. Le danger, c'est que l'on adopte vite un concept sans changer les pratiques ou sans changer quoi que ce soit de ce que c'était avant, mais mis sur d'autres mots.

Cela, c'est le danger, parce que, comme il est imprécis, on peut lui faire dire toutes sortes de choses. Par contre (et ce que l'on dit dans notre mémoire) c'est que le concept même du développement durable va être défini au fur et à mesure par les gens qui vont participer eux-mêmes aux consultations publiques, aux examens publics.

Comme vous dites, sur un certain nombre d'années, le concept, par rapport à la façon dont les Canadiens voient la portée ou la limite du développement durable, va se définir. Cela va aider à expliciter comment les différentes parties se situent à cet égard-là.

Cela m'amène, si vous me permettez, à un autre élément que je voulais dire tantôt sur la question de l'efficacité. C'est que si on fait un mécanisme d'audiences publiques sur un projet, que les gens ont éclairé et ont dit: On devrait le prendre de telle façon avec telle ou telle mesure d'atténuation ou de mitigation, et que le promoteur, que ce soit un ministère ou un promoteur privé, dit: Très bien, dans ce cas-là, et que dans tous les autres cas similaires où les mêmes questions se

[*Traduction*]

ticuliers. Cela étant admis, et en reconnaissant qu'il s'agit dans une large mesure d'un énoncé de principe, êtes-vous d'avis que cet énoncé de principe est inapproprié?

**M. Halliwell:** Non, nous ne sommes pas de cet avis. Nous croyons que cette définition du développement durable, internationalement reconnue, est acceptable en tant qu'énoncée de principe. Cependant, nous pensons qu'en pratique il ouvre la voie à une foule d'interprétations différentes. C'est là notre préoccupation.

**Le sénateur Ottenheimer:** Je suppose que comme n'importe quel nouveau concept de groupe il faudra des années, ou ce que les avocats appellent une jurisprudence accumulée, et des décisions pour mettre au point une série cohérente d'applications.

**M. Halliwell:** C'est possible, monsieur le sénateur. Mais nous pensons que la loi elle-même pourrait proposer quelques modèles ou quelques exemples qu'on pourrait utiliser et auxquels on pourrait donner une application pratique.

**Le sénateur Ottenheimer:** J'ai encore une autre question, mais je pense que quelqu'un d'autre désire intervenir.

**Le président:** Avant que le sénateur Ottenheimer ne poursuive avec sa deuxième question, d'autres témoins du groupe ont-ils des commentaires à formuler à ce propos?

Monsieur Ouimet?

**Mr. Ouimet:** Thank you very much, Mr. Chairman. This question is one of our central concerns as well. We began using the concept of sustainable development two or three years ago. The danger is that we quickly adopted a concept without changing practices or without changing whatever there was before, but expressed in other words.

That is the great danger because, since it is vague, one can make it mean all kinds of things. However, what we are saying in our brief is that the very concept of sustainable development will be defined as we go along by people who take part in public consultations, in public reviews.

As you say, over a certain number of years, the concept will be defined in relation to the way in which Canadians see the scope or limits of sustainable development. That will help make it clear where the various parties stand in this regard.

That brings me, with your permission, to another point which I wanted to make a moment ago on the matter of effectiveness. And that is, if we establish a mechanism for public hearings on a project, and people have shed some light on the process and said they should take it in such and such a way or using such and such an attenuation or mitigation measure, and if the proponent, be it a department or a private promoter, says, well, in that case, in all the other similar cases in which

[*Text*]

posent, il ne change pas ses pratiques (il l'a juste fait parce que celui-là a été passé), on n'a pas réussi la vertu de ce que doit faire également l'évaluation d'impacts, que les gens intègrent réellement, dans leurs pratiques, ce qui résulte de l'examen.

Donc, dans ce sens-là en termes d'efficacité, il est à souhaiter qu'à partir de ce qui ressort d'un examen public d'un projet, on l'applique à une série de projets similaires. C'est la notion de précédent, de jurisprudence, de suivi et de transparence du processus.

**Le sénateur Ottenheimer:** Si je puis poursuivre. Quand on parle d'une notion nouvelle, plus ou moins comme le développement durable, il me semble qu'il y a des dangers, il y a un processus d'évolution vis-à-vis la signification de l'idée, et il y a le processus de définition qui est fait immédiatement et qui a naturellement les qualités d'être visible et immédiatement applicable. Je crois que c'est créer d'avance, entre le processus dynamique d'évolution et la nécessité de savoir où nous allons, où le processus de définition est aussi important. Comment peut-on balancer ces deux aspects?

**M. Ouimet:** Effectivement, sénateur, vous posez la question et comme on y répond, c'est-à-dire que l'évaluation d'impacts comme le concept du développement durable est un processus qui n'est pas rendu à terme, cela va être continuellement en évolution. Les méthodes, les façons de faire, les pratiques, on espère que l'on va apprendre continuellement de la façon dont on le fait.

C'est pour cela que tout ce que l'on dit, il est dangereux d'essayer de le fixer dans un cadre qui va donner, ou qu'on a l'impression qu'il va répondre d'avance à toutes les questions. Là-dessus, on risquerait de rentrer dans un carcan qui ne serait pas efficace. Il faut être précis mais il faut se donner, même dans les modalités d'application de la loi, les possibilités d'être souple et d'être capable de s'adapter.

Par exemple, lorsque l'on suggère des possibilités sur une base volontaire de voir comment on peut faire des projets conjoints, c'est qu'on ne peut pas , dans un contexte comme celui-là, arriver à avoir toutes les réponses d'avance. L'équilibre entre le processus dynamique puis la nécessités de balises précises, il est à trouver.

**M. Hamel:** Et c'est dans ce contexte, si vous me permettez, que la difficulté de définir ce que c'est que le développement durable que s'inscrit aussi une autre de nos recommandations à l'effet que le fédéral, pour une première étape, fasse ses premières armes sur des projets spécifiquement fédéraux et limite sérieusement l'ampleur de ce qui est prévu dans le projet de loi. Cela nous semble tellement compliqué. Le défi nous semble tellement énorme qu'il faudrait peut-être limiter un peu.

[*Traduction*]

the same questions arise, he will not change his practices—he did it just because that mechanism was passed—we have not succeeded in demonstrating the virtue of what impact assessment must also do and that is to have people truly integrate review findings in their practices.

So in this sense, as regards effectiveness, it is to be hoped that, based on what comes out of a public review of a project, that it is applied to a series of similar projects. That is the notion of precedent, of jurisprudence, of follow-up and of transparency of the process.

**Senator Ottenheimer:** If I could continue. When you talk of a new concept, more or less like sustainable development, it seems to me that there are dangers, that there is a process of evolution in the meaning of the idea, and there is the process of definition which occurs immediately and which naturally has the qualities of being visible and immediately applicable. I believe that this creates in advance an area, between the dynamic process of evolution and the need to know where we are headed, where the definition process is also important. How can we balance these two aspects?

**Mr. Ouimet:** Senator, you asked the question, and, since we are answering it—that is to say that the impact assessment, as a concept of sustainable development, is a process that is not yet complete; it will be continually evolving. Methods, ways of doing things, practices—we hope that we will continually learn how it is being done.

That is why all we are saying is that it is dangerous to try to fix it within a framework that will give it, or that will give us the impression that it will answer, in advance, all questions. That way, we would risk getting into a restrictive framework that would not be effective. We have to be specific but we also have to allow ourselves the opportunity to be flexible and to be capable of adapting, even in the terms and conditions for implementing the legislation.

For example, when we suggest opportunities for seeing how we can carry out joint projects on a voluntary basis, it is because we cannot all, in a context such as this, manage to have all the answers in advance. We have to strike a balance between the dynamic process and the need for specific guideposts.

**Mr. Hamel:** And it is in this context of the difficulty of defining sustainable development, if you will, that we also made another one of our recommendations, that, in the first stage, the federal government conduct its first efforts on specifically federal projects and seriously limit the scope of what is provided in the bill. That seems to us particularly complicated. The challenge appears so enormous to us that it should perhaps be limited to a degree.

[*Text*]

**M. Ouimet:** Cela, c'est extrêmement important, monsieur le président, parce que c'est en l'appliquant dans les faits aux projets fédéraux de juridiction fédérale que des gens vont aussi mesurer les difficultés de l'exercice aussi. Parce que de l'appliquer à d'autres, alors que l'on n'a pas déjà mesuré la portée et les impacts (et les impacts dans tous les sens, y compris le suivi) on pense qu'il est sage de l'appliquer de façon exemplaire d'abord aux projets fédéraux de juridiction fédérale. Mais c'est déjà toute une entreprise.

**Le président:** Monsieur Laberge.

**M. Laberge:** En fait, c'est ce que je voulais souligner. Il est nécessaire que dans une loi et la réglementation qui la supporte, que les concepts soient suffisamment précis pour que celui qui est un promoteur et qui doit s'adresser à cela, ait devant lui quelque chose de prévisible. Autrement, cela laisse place à l'arbitraire et ce sera stérilisant pour toute l'initiative. Il n'y a rien de pire pour un développeur que l'incertitude. Il faut qu'il mesure son risque avant de s'engager dans quelque chose.

Peut-être que l'exercice fait au niveau de certains projets du gouvernement fédéral pourrait être une solution pour contribuer à mieux cerner, à mieux préciser, à servir de jurisprudence. Mais actuellement, c'est très préoccupant.

**Le président:** Monsieur Boucher.

**M. Boucher:** Merci, monsieur le président. Nous sommes d'avis avec ce que monsieur Ouimet a mentionné lorsqu'il vous dit que le concept de développement durable se définira au cours des années qui vont suivre. Si on regarde ce qui se passe dans les industries ou tout simplement dans la façon que les gens agissent ces dernières années, l'environnement fait maintenant partie de leur quotidien. Nous sommes très inquiets de certains développement qu'il y a eu dans ce domaine.

J'imagine qu'avec les décisions qui seront prises dans le future, lorsqu'il y aura des évaluations environnementales, ces décisions serviront à définir davantage ce concept. C'est un peu pourquoi encore, revenant à la définition et à ce que nous avons mentionné dans notre mémoire, on croit que pour faciliter à ce que l'on définisse davantage ce concept que certains outils d'analyse et modèles pourraient être créés. Merci.

**The Chairman:** Senator Ottenheimer, Senator Lefebvre has a brief supplementary on this specific point.

**Senator Lefebvre:** It is not a supplementary. It is on another subject, but it will be a short question. I will wait until Senator Ottenheimer is finished.

**The Chairman:** You are on the second round, Senator Lefebvre.

Senator Ottenheimer, your next question, please.

[*Traduction*]

**Mr. Ouimet:** That is extremely important, Mr. Chairman, because it is by actually applying the process to federal projects under federal jurisdiction that people will also determine the difficulties involved in the exercise. Because in applying it to others, when we have not already measured the scope and impact (and the impact in all senses of that word, including follow-up), we believe it is wise to apply it in exemplary fashion first to federal projects under federal jurisdiction. But that is already quite an undertaking.

**The Chairman:** Mr. Laberge.

**Mr. Laberge:** That is in fact what I wanted to emphasize. It is necessary that, in a statute and supporting regulations, the concepts be specifically precise so that a proponent who has to deal with those instruments has something predictable in front of him. Otherwise there is room for arbitrariness and the whole process will have a dampening effect on all initiatives. There is nothing worse for a developer than uncertainty. He has to determine his risk before committing to something.

Perhaps the exercise performed with respect to certain federal government projects could be a solution that would help better determine, better clarify, provide precedents. But, now, this is very much a concern.

**The Chairman:** Mr. Boucher.

**Mr. Boucher:** Thank you, Mr. Chairman. We agree with what Mr. Ouimet said when he mentioned that the concept of sustainable development will be defined over the coming years. If we look at what is happening in industry or simply in way in which people have been acting in recent years, the environment is now a part of their day-to-day operations. We are very concerned about certain developments that have taken place in this field.

I imagine that, with the decisions that will be taken in future, when environmental assessments are conducted, these decisions will help define the concept more clearly. That is partly why, returning to the definition and to what we mention in our brief, we believe that certain analytical tools and models could be created to facilitate further definition of this concept. Thank you.

**Le président:** Sénateur Ottenheimer, le sénateur Lefebvre a une courte question additionnelle sur ce point précis.

**Le sénateur Lefebvre:** Ce n'est pas une question additionnelle. Elle concerne un autre sujet, mais elle sera brève. J'attendrai jusqu'à ce que le sénateur Ottenheimer ait terminé.

**Le président:** Vous ferez partie de la deuxième ronde, sénateur Lefebvre.

Sénateur Ottenheimer, veuillez poser la question suivante.

[*Text*]

**Senator Ottenheimer:** My second question also deals with the brief of the Canadian Construction Association wherein the CCA more or less states that it lacks confidence in the process of mediation and suggests arbitration as the instrument. It is certainly possible that in given circumstances mediation will not work. Matters have to be resolved and there must be a way of finally deciding an issue.

In launching into a new and different approach to highly complex issues, I wonder whether the ideal should not be mediation so that we are not in a conflictual position, at least from the very beginning. It seems to me that mediation is based on a consensual approach, an approach where the winner/loser situation is not operative. On the other hand, arbitration is conflictual in terms of winner/loser, which may some times be necessary.

I will have to turn that into a question before the chairman rules me out of order.

Would you agree that the initiative should be on mediation, recognizing that it may not always work?

**Mr. Halliwell:** No, I do not agree. I say this with some years of experience of mediation in labour processes.

I agree with you, senator, when you say that mediation is a consensual approach to something, but it presupposes that the two sides have some common interest or common ground. In many cases dealing with the construction of projects where there is thought to be some unusual environmental impact, it has been our experience that there is no common ground.

On the one side, the developer approaches the job as a commercial venture and wants to get on with it. Our members, the contractors, have been accused of only wanting to build, and I can assure you that that is what they want to do.

On the other side, people with exceptional interests in environmental matters from all over Canada converge on that spot with the express desire of ensuring that it does not proceed.

There is no commonality of interest. In our opinion mediation will only serve to prolong the complicated process. Therefore, we suggest that, if there must be some review process of that type, it should be final at least. That would mean arbitration.

**M. Laberge:** J'aurais un commentaire à faire au sujet de la médiation qui est un processus qui peut être employé pour résoudre un différend entre deux parties qui ont chacune leur

[*Traduction*]

**Le sénateur Ottenheimer:** Ma deuxième question concerne également le mémoire de l'Association canadienne de la construction dans lequel l'ACC dit plus ou moins clairement qu'elle n'a pas confiance dans le processus de médiation et où elle suggère plutôt l'arbitrage en tant qu'instrument. Il est bien possible que dans certaines circonstances la médiation ne marchera pas. Les litiges doivent aboutir à une solution, et il faut disposer d'un moyen pour pouvoir résoudre les questions de façon définitive.

En lançant une approche nouvelle et différente pour régler des dossiers extrêmement complexes, je me demande si l'idéal ne serait pas la médiation de façon à ce que nous ne nous trouvions pas dans une situation conflictuelle, du moins dès le tout début. Il me semble que la médiation est fondée sur une approche de consensus, une approche où la situation de gagnant et de perdant ne s'applique pas. Par contre, l'arbitrage est de nature conflictuelle, du point de vue d'un gagnant et d'un perdant, ce qui peut parfois se révéler nécessaire.

Il faudra que je formule ceci sous forme de question avant que le président ne décide que je suis hors d'ordre.

Seriez-vous d'accord pour dire que l'initiative devrait être du côté de la médiation, tout en reconnaissant qu'il est possible qu'elle ne fonctionne pas toujours?

**M. Halliwell:** Non, je ne suis pas d'accord. En disant cela, je m'appuie sur plusieurs années d'expérience de la médiation dans les relations de travail.

Je suis d'accord avec vous, sénateur, lorsque vous dites que la médiation est une approche consensuelle de quelque chose, mais cela présuppose que les deux parties ont un intérêt commun ou un terrain d'entente. Dans notre expérience, dans bien des cas qui concernaient la construction de projets où l'on croyait qu'il puisse y avoir un impact environnemental quelconque de caractère inhabituel, il n'y a aucun terrain d'entente.

D'un côté, le promoteur aborde le projet comme une entreprise commerciale et veut la faire avancer. Nos membres, les entrepreneurs, ont été accusés de ne vouloir que construire, et je peux vous affirmer que c'est bien ce qu'ils veulent faire.

De l'autre côté, les gens qui y portent un intérêt exceptionnel aux questions environnementales de partout au Canada se rassemblent autour de ce projet avec le désir explicite de s'assurer qu'il ne se poursuivra pas.

Il n'y a aucune communauté d'intérêt. À notre avis, la médiation ne fera que prolonger un processus déjà très complexe. Nous suggérons donc que s'il doit y avoir un processus d'examen de ce genre il devrait être à tout le moins final. Cela signifie un arbitrage.

**Mr. Laberge:** I would have a comment to make on the subject of mediation, which is a process which may be used to resolve a dispute between parties which each have their own

[*Text*]

intérêt. Je me demande où se retrouve l'environnement là-dedans, parce que l'intérêt de l'une et l'autre parties n'est peut-être pas celui de l'environnement du tout.

Je trouve que c'est un processus qui peut être dangereux et même en arriver à des solutions de compromis qui soient au détriment de l'environnement. C'est un processus qu'il faut utiliser avec beaucoup de circonspection et qui ne devrait pas remplacer le processus plus conventionnel.

Je pense que la médiation doit servir lorsqu'on s'aperçoit, justement, que le noeud du problème et ce qui empêche une solution n'est vraiment pas l'environnement.

**M. Ouimet:** Votre question est fort intéressante. J'ai eu l'occasion de travailler longtemps sur des questions semblables. Si l'on parle de la médiation, entre deux parties, au sens stricte cela ne s'applique à peu près jamais à des processus d'examen public, surtout sur des projets complexes, où les intérêts sont multiples. Même si vous arriviez à une convention entre un promoteur et une partie, cela pourrait toujours être remis en question par d'autres personnes qui n'ont pas été parties prenantes à la convention.

Si, par contre, on le fait dans le sens où vous le dites: une recherche de consensus et qu'on veut y arriver comme cela s'est fait dans certains cas aux États -Unis, il faut savoir, à ce moment-là, que le prix à payer c'est qu'il n'y a pas de limite de temps. C'est-à-dire qu'on se met autour de la table et que l'on discute jusqu'à ce qu'on arrive à un consensus. Ce qui n'est pas toujours, vous en conviendrez, possible.

Donc, il faut se rappeler que les processus d'audience publique, c'est d'abord et avant tout un processus d'arbitrage. C'est-à-dire, qu'il y a toute une série de points de vue qui peuvent être convergents ou qui peuvent être divergents mais qui, à la fin par l'intermédiaire d'une commission, éclaire une décision en disant: il nous semble et, donc, on pose un geste d'arbitre, que c'est plus tel type de décision qui doit être prise plutôt que tel autre type. Ce qui n'empêche pas qu'on puisse le faire avec un esprit, comme vous dites, de «win-win» et de recherche de consensus. On n'est pas obligé de le faire sous forme d'affrontement.

La médiation, selon notre expérience, et pour des raisons différentes elle se rejoint, ne peut avoir, en général, qu'un rôle secondaire: lorsque les questions portent non pas sur des questions de fond mais sur des questions de détail et beaucoup plus sur des questions de modalités.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, my questions are also with respect to mediation. When representatives of the Canadian Bar Review's Environmental Committee appeared, I asked them questions on this subject and, of course, they took a view contrary to the one we have heard this morning. I think that counsel may have a subjective investment in the process.

[*Traduction*]

interests. I wonder where the environment stands in all that because perhaps the interests of neither party are those of the environment.

It seems to me that it is a process that can be dangerous and even reach compromise solutions that would be detrimental to the environment. It is a process that must be used with a great deal of circumspection and which should not replace the more conventional process.

I believe that mediation should be used when it is realized that the core of the problem—what is preventing a solution—is not really the environment.

**Mr. Ouimet:** Your question is very interesting. I had the opportunity to work for a long time on similar questions. If you talk about mediation between two parties in the strict sense, that virtually never applies to the public review process, particularly on complex projects involving many interests. Even if you reach an agreement between an proponent and a party, it can still be questioned by other persons who were not party to the agreement.

If, on the other hand, you say, "Let's try to reach a consensus, the way they have done in certain cases in the United States", you must know that the price to pay is that there is no time limit. In other words, the parties sit around the table and discuss the matter until they reach a consensus. And as you will agree, that is not always possible.

So you must remember that the public hearing process is first and foremost an arbitration process. In other words, there are a number of viewpoints that may be convergent or may be divergent, but which, through the intermediary of a commission, ultimately enlighten a decision by saying: It seems to us—and so we act as an arbitrator—that such and such a type of decision that should be taken rather than another type. That does not prevent you from doing it in, as you say, a "win-win" spirit and consensus-building approach. You don't need to do it through a form of confrontation.

In our experience, and for different reasons, mediation can generally play only a secondary role: when the issues concern not basic issues, but matters of detail and matters of terms and conditions.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, mes questions concernent également la médiation. Lorsque les représentants du Comité environnemental du Barreau canadien ont témoigné, je leur ai posé des questions à ce sujet et, bien sûr, ils ont adopté un point de vue contraire à celui que nous avons entendu ce matin. Je pense qu'il est possible que les avocats

[*Text*]

However, Senator Ottenheimer and I are both guilty on that same score.

I share with Senator Ottenheimer his predilection for the mediation process in the bill. We have both had experience with pre-trial hearings, where a good many of the facts can be sorted out and, therefore, the process is quicker. A good deal of the argument can also be sorted out and, therefore, the issues are reduced by agreement to the particular issues that are relevant, rather than negotiating issues that are part of a labour process or a commercial process. We have all had experience with those. Whether it will work in this context is strictly conjectural. We do not know.

The Act provides the time for the process and provides that the minister can discontinue it whenever he is satisfied that it is not an effective process. The mediator can do the same thing. He can say, "We are getting nowhere with this particular process." The Act also provides that no mediator can be appointed unless the parties to the dispute are agreeable to a mediator. I have a little trouble understanding the bill in that respect, because who are the parties to a dispute? The concept that this is a bilateral process seems to underlie the text of the bill, but it certainly will rarely be a bilateral process.

We have really heard the answers to my questions, Mr. Chairman. I have given you a short statement assisting Senator Ottenheimer with his point of view.

I wanted to ask the panel one other question. Again, it is less a question than a point. In the definitions, "environmental effect" is a very broad definition. I take it you are familiar with it in clause 2 and that you have no quarrel with that type of definition of the issues to be played in an environmental assessment?

It states:

> "Environmental effect" means, in respect of a project,
>
> (a) any change that the project may cause in the environment, including any effect of any such change on health and socio-economic conditions, on physical and cultural heritage, on the current use of lands and resources for traditional purposes by aboriginal persons, or on any structure, site or thing that is of historical, archaeological paleontological or architectural significance. . .

Those are many issues.

[*Traduction*]

puissent avoir un point de vue subjectif dans ce processus. Cependant, le sénateur Ottenheimer et moi-même, nous sommes tous deux coupables à ce compte.

Je partage avec le sénateur Ottenheimer sa préférence pour le processus de médiation proposé dans le projet de loi. Nous avons tous deux eu l'expérience des auditions préparatoires à un procès qui permettent de mettre en ordre un bon nombre des faits, ce qui accélère le processus. Les arguments peuvent également être départagés en grande partie, de sorte que par entente réciproque les litiges sont ramenés aux questions pertinentes plutôt qu'à des questions de négociation qui relèvent plutôt de questions syndicales ou de questions commerciales. Nous avons tous eu l'expérience de ces questions. Quant à savoir si cela fonctionnera dans le contexte présent, cela relève strictement de la conjecture. Nous ne le savons pas.

La loi prévoit du temps pour ce processus, et elle prévoit aussi que le ministre peut mettre fin à ce processus dès le moment où il est convaincu qu'il ne sera pas efficace. Le médiateur peut faire la même chose. Il peut dire, «Nous n'allons nulle part avec ce processus.» La loi prévoit également qu'un médiateur ne pourra être nommé que si les parties au litige acceptent un médiateur. J'ai quelques problèmes pour comprendre le projet de loi à cet égard, car qui sont les parties dans un tel litige? Le texte du projet de loi semble supposer qu'il s'agira d'un processus bilatéral, alors qu'il est certain que ce ne sera que rarement un processus bilatéral.

En fait, nous avons déjà entendu les réponses à mes questions, M. le président. Je n'ai fait qu'énoncer rapidement une opinion qui vient appuyer le point de vue du sénateur Ottenheimer.

Je voulais poser une autre question au groupe. Encore une fois, il s'agit moins d'une question que d'un argument. Parmi les définitions, «les effets environnementaux» relèvent d'une définition très large. Je suppose que vous êtes familier avec cette définition à l'article 2, et que vous n'avez pas d'objection à ce type de définition des questions qui entreront en jeu lors d'un examen environnemental?

La définition dit:

> Par rapport à un projet, les «effets environnementaux» sont définis ainsi:
>
> . . . sont comprises parmi les changements à l'environnement les répercussions de ceux-ci soit en matière sanitaire et socio-économique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.

Ce sont là bien des questions.

[*Text*]

**Mr. Halliwell:** Senator, I think we have problems with that. That almost means you cannot do anything, the way I understand it. This bill has to be sufficiently flexible so that we can develop this country, so that we can get on with projects. Undoubtedly, there have been projects in the past where the environmental impact has not been carefully weighed, where people have been made to suffer and where socio-economic conditions have changed as a result of that. We could all point to those projects. However, simply to say that nothing can change, if one is going to build, is not possible. We cannot build and not change things; it is going to happen. I think we have some problems with that.

**The Chairman:** Are there any other comments from the panel? M. Ouimet?

**M. Ouimet:** Je dois vous dire que je suis très impressionné par la pertinence des questions. Je vais essayer de relier trois éléments à la fois: la possibilité de la portée des enjeux des questions par la médiation et, en même temps, cette question de la couverture que des études d'impact doit faire. Dans les procédures, y compris celles qui sont également proposées dans le projet de loi C-13, il y a quand même une procédure qui permet, jusqu'à un certain point, d'atteindre tous ces objectifs-là.

Vous allez dire que c'est trop beau pour le croire, mais nous avons des promotteurs qui ont dit: il faut que les problèmes ou les processus arrivent le plus en amont possible dans les procédures.

En même temps, il ne s'agit pas, lorsqu'on fait des études d'impact, de faire des études d'impact encyclopédique. Il faut être capable de faire des études pertinentes aux questions qu'on a à éclairer. C'est pour cela que la phase qu'on appelle en anglais «scoping», en français, «focalisation», c'est la recherche d'enjeu le plutôt possible dans un processus, dans une question donnée où toutes les parties peuvent dire: voici comment on voit le problème, voici ce qui nous apparaît important de considérer. Très vite on cerne quels sont les problèmes et, donc, on peut déjà orienter la nature des études et on voit déjà, d'avance, quelle sorte de dynamique.

Déjà, on est dans un processus qui permet, jusqu'à un certain point de faire des recherches de concensus. Plutôt que de faire une application mécanique où l'on analyse tout, même si les gens ne sont pas préoccupés. On a souvent vu dans des études d'impact, toute une série d'études très systématiques sur tout, les poissons et tout ce que vous voulez, qui ne préoccupaient à peu près personne et à peu près rien, sur des éléments d'usage du territoire et des impacts sur les autres types d'usages qui préoccupaient les gens qui étaient venus à l'audience.

[*Traduction*]

**M. Halliwell:** Monsieur le sénateur, je pense que nous avons des problèmes avec ça. De la façon dont je le comprends, cela signifie qu'il est presque impossible de faire quoi que ce soit. Ce projet de loi doit être suffisamment flexible pour que nous soyons en mesure de développer ce pays, pour que nous puissions aller de l'avant avec les projets. Sans aucun doute, dans le passé, il y a eu des projets où les effets environnementaux n'avaient pas été suffisamment pesés, où des gens en ont souffert et où les conditions socio-économiques ont changé à cause de cela. Nous avons tous des exemples de projets de ce genre. Mais il n'est pas possible de dire simplement que rien ne changera si l'on va construire. Nous ne pouvons pas construire sans rien changer; cela va arriver. Je crois que nous avons quelques problèmes avec ça.

**Le président:** Le groupe de témoins a-t-il d'autres commentaires à formuler? Monsieur Ouimet?

**Mr. Ouimet:** I must say that I am very impressed by the relevance of the questions. I am going to try to link three elements at the same time: the possibility of the scope of the issues, of the questions by mediation and, at the same time, this question of the coverage which impact studies must have. In the processes, including those also proposed in Bill C-13, there is a process which, to a certain point, helps achieve all these objectives.

proponents who have said: The problems or processes must come into the procedures as far upstream as possible.

At the same time, the idea of doing impact studies is not to conduct encyclopedic impact studies. You have to be able to conduct studies that are relevant to the issues you want to enlighten. That is why the phase called "scoping" in English and "focalisation" in French is an issue search as soon as possible in the process on a given question, on which the parties can say: Here is how we see the new problem; this is what seems to us important to consider. You very quickly determine what the problems are, and you can then direct the nature of the studies, and you see in advance what kind of dynamics are involved.

We are already in a process which enables us, to a certain degree, to build consensus, rather than conduct a mechanical application in which we analyze everything, even issues people are not concerned with. In impact studies, we have often seen a whole series of highly systematic studies on all fish and all kinds of things which were of concern to virtually no one, and nothing on land use components and impact on the other types of uses which concerned people who had attended the hearing.

[*Text*]

C'est pour cela que la notion de pertinence m'apparaît la clé qu'il faut regarder lorsqu'on utilise un outil comme celui-là. En général on peut y arriver au moment du «scoping». C'est un moment prévilégié pour cela.

**Senator Buchanan:** I would agree with Mr. Halliwell. When anything is built or anything is developed, there will be change. I guess it is the degree of the change. Right now I have a miserable cold, I have a headache and all morning I have been trying to, in my own mind, determine whether I should take an aspirin. So many people say it causes all kinds of medical problems, perhaps I should just continue with the headache and cold, but I think I will take the aspirin.

**The Chairman:** Senator Buchanan we are impressed that you are present under these terrible circumstances for you.

**Mr. Halliwell:** Senator, we encourage you to take the aspirin.

**Senator Spivak:** I would like to address my question to Mr. Halliwell, but perhaps others may wish to comment. May I say that I think you are right at the heart of the matter, particularly in your comment that when you want to build something, every environmentalist in the country will be there to ensure that you do not build it. You can take comfort from the fact that this only applies to federal projects. There might be some room out there where the environmentalists will not have the tools to stop you from building.

With respect to page 9 of your brief, I had some general questions, but also a specific question. Under the heading "Scope of Project" it states: "CCA believes assessments should focus on an informed, scientific appreciation of the possible environmental effects," and it is suggested that it should be "the importance of objective scientific judgment as opposed to unproven philosophical rhetoric."

What do you mean by that? Do you mean that, in the assessment, things like purpose, need and alternatives ought not to be considered when looking at a project? What are you exactly referring to in this particular statement, which is very broad and philosophical?

**Mr. Halliwell:** Senator Spivak, I will ask my colleague to answer that question.

**Mr. Boucher:** As mentioned by Mr. Laberge, we believe that there is a need to have a scientific approach to the assess-

[*Traduction*]

That is why the notion of relevance seems to be the key we have to look at in using a tool such as this. It can generally come in during "scoping". That is the right time for it.

**Le sénateur Buchanan:** J'ai un rhume épouvantable, alors vous voudrez bien me pardonner. J'aimerais tomber d'accord avec Monsieur Halliwell. Lorsqu'on construit quelque chose ou qu'on développe quelque chose, il y aura toujours du changement. Je suppose que ce qui est en jeu, c'est le degré de changement. Dans le moment présent, j'ai un rhume épouvantable, j'ai mal à la tête et au cours de toute la matinée, j'ai essayé, dans ma propre tête, de décider si je devais prendre une aspirine. Comme il y a tellement de gens qui disent que cela peut causer toutes sortes de problèmes médicaux, peut-être devrais-je simplement endurer le rhume et le mal de tête, mais je pense que je vais prendre l'aspirine.

**Le président:** Sénateur Buchanan, nous sommes très impressionnés que vous soyez présent malgré ces circonstances terribles pour vous.

**M. Halliwell:** Monsieur le sénateur, nous vous conseillons de prendre l'aspirine.

**Le sénateur Spivak:** J'aimerais adresser ma question à Monsieur Halliwell, mais peut-être d'autres personnes désireraient-elles faire des commentaires. Puis-je dire que je pense que vous êtes en plein au coeur du sujet, particulièrement lorsque vous décrivez que dès que vous voulez construire quelque chose tous les environnementalistes du pays seront là pour s'assurer que vous ne le construirez pas. Vous pouvez vous consoler du fait que ceci semble s'appliquer seulement aux projets fédéraux. Il peut encore rester un peu de place quelque part où les environnementalistes n'auront pas les outils nécessaires pour vous arrêter de construire.

En ce qui concerne la page 9 de votre mémoire, j'avais quelques questions générales, mais aussi une question en particulier. Sous le titre «Portée du projet», le mémoire dit: L'ACC croit que les évaluations devraient s'attacher à une appréciation scientifique bien informée des effets environnementaux possibles, et il suggère qu'il devrait s'agir de «l'importance d'un jugement objectif et raisonné comparativement à une rhétorique philosophique non prouvée.»

Que voulez-vous dire par là? Voulez-vous dire que dans le cadre de l'évaluation, les éléments tels que le but, le besoin et les solutions de rechange ne devraient pas être considérés lors de l'étude d'un projet? À quoi faites-vous allusion au juste dans cet énoncé en particulier qui est de nature très vaste et très philosophique?

**M. Halliwell:** Monsieur le sénateur Spivak, je vais demander à mon collègue de répondre à cette question.

**M. Boucher:** Comme l'a mentionné M. Laberge, nous croyons qu'il est nécessaire d'adopter une approche scienti-

[*Text*]

ment of projects. By "scientific" we also mean that there are human values attached to that. We know that the provision has been expanded to include more details as to what the scope of the project should be. When we were made aware of those amendments that were introduced to make the definition of "scope of project" more exhaustive, we believed that the provision should be made as exhaustive as possible to avoid confusion and disagreement as to what the scope should be. CCA is of the opinion that the importance of objective scientific judgment as opposed to unproven philosophical rhetoric cannot be overstated. We mean that, by assessing the scope of the project, scientific concerns and well-proven concerns should be at stake here rather than generalities.

**Senator Spivak:** However, you are not objecting to things such as "purpose, need or alternatives" being considered? You are not objecting to that?

**Mr. Boucher:** No.

**Mr. Halliwell:** We do not object to the consideration of alternatives. What we object to are decisions being made on the basis of alternatives or theories that are not proven and are not scientific. Surely, when a final judgment is made, it has to be based on scientific knowledge. That is the concern that we have been stating. As we say, we do not think it should be based on rhetoric that is unproven—for example, simply because someone believes that a river should not be diverted. Scientifically, perhaps, it should be diverted and the benefits may far outweigh any impact on the environment. We think that, scientifically, where that has been established, surely that has to be given the utmost consideration. Otherwise, we are not going to develop this nation.

**The Chairman:** I believe that Mr. Laberge has a comment to make.

**M. Laberge:** Monsieur le président, lorsque l'on parle de justification de projets, c'est une notion à laquelle aussi il faut faire attention. La justification du projet ne devrait pas demander au promoteur de développer des politiques de développement régional, par exemple, qui ne sont peut-être pas existantes. Le promoteur doit justifier son projet sur un plan local. A mon point de vue, il n'a pas à justifier la pertinence de toute l'approche.

Je vais vous donner un exemple: lorsque l'on examine des projets dans le domaine de la gestion de déchets, on peut se poser des questions *ad nauseam* sur la meilleure façon de les

[*Traduction*]

fique en ce qui concerne l'évaluation des projets. Par «scientifique», nous voulons dire aussi qu'il y a des valeurs humaines qui sont rattachées à cela. Nous savons que la disposition a été élargie afin d'inclure davantage de détails en ce qui concerne la portée du projet. Lorsque nous avons eu connaissance de ces modifications qui ont été introduites afin de rendre la définition de la portée du projet plus complète, nous étions d'avis que la disposition devait être rendue aussi exhaustive que possible afin d'éviter la confusion et les désaccords en ce qui concerne la portée de cette disposition. L'ACC est d'avis que l'importance d'un jugement objectif et raisonné, par rapport à un discours philosophique sans preuve, ne peut pas être surestimée. Nous voulons dire que lors de l'évaluation de la portée d'un projet, ce sont les préoccupations scientifiques et les inquiétudes bien fondées qui devraient être en jeu plutôt que des généralités.

**Le sénateur Spivak:** Cependant, vous ne vous objectez pas à ce que l'on considère des éléments tels que le but, le besoin ou les solutions de rechange? Vous ne vous objectez pas à cela?

**M. Boucher:** Non.

**M. Halliwell:** Nous ne nous opposons pas à l'étude des solutions de rechange. Ce à quoi nous nous opposons, ce sont les décisions qui sont faites sur la base de solutions de rechange ou de théories qui ne sont pas prouvées ou qui ne sont pas scientifiques. Manifestement, lorsqu'on pose un jugement final, il doit être posé sur les connaissances scientifiques. C'est là la préoccupation sur laquelle nous avons insisté. Comme nous l'avons dit, nous ne pensons pas qu'un tel jugement devrait être basé sur un discours qui n'est pas prouvé, par exemple, simplement parce que quelqu'un pense qu'une rivière ne devrait pas être détournée. Du point de vue scientifique, peut-être, elle devrait être détournée, et les avantages pourraient largement contrebalancer tout effet sur l'environnement. Nous pensons que, lorsque, du point de vue scientifique, cela a été établi, il faut manifestement y accorder la plus grande attention. Autrement, nous ne développerons jamais ce pays.

**Le président:** Je crois que Monsieur Laberge a un commentaire à formuler.

**Mr. Laberge:** Mr. Chairman, when we talk about justification of a project, this is a notion with which care must be taken. The justification of a project should not require the proponent to develop regional development policies, for example, which may not exist. The proponent must justify his project in local terms. In my view, he does not need to justify the appropriateness of the entire approach.

I am going to give you an example: when you examine waste management projects, you can ask questions *ad nauseam* about the best way to manage and dispose of

[*Text*]

gérer et d'en disposer. On peut vouloir changer toute la façon dont la société agit en la matière.

Ce sont des dissensions qui sont bien utiles pour la société mais extravagantes au point de vue de la justification d'un projet particulier, c'est là où on a besoin de fixer une limite à ce que l'on peut demander au promoteur. Ses moyens, à lui, sont certainement limités quant à la démonstration qu'il peut faire également.

**M. Hamel:** Si vous permettez à quelqu'un qui est un chercheur à l'Institut national de la recherche scientifique d'attirer votre attention sur la faiblesse et les failles de la science, justement.

Très souvent, effectivement, on ne peut pas demander à un promoteur d'aller au-delà de ce qui est considéré comme su et comme connu.

Enfin, on se rend compte tous les jours qu'on s'est causé des problèmes voilà quinze ans ou vingt ans, par ignorance. Très certainement qu'aujourd'hui même, on est en train de faire des choses que l'on regrettera dans le futur.

C'est pour attirer votre attention justement sur la relative fragilité de la meilleure étude possible. Cela n'éliminera jamais le risque que toutes les décisions comportent et des décisions qu'il faut prendre. Il faut aller de l'avant mais cela va toujours comporter des risques. Cela ne peut être que du ressort des hommes politiques.

**Senator Spivak:** I would like to pursue a little further the notion of "development." You say that we have to develop this nation. In response to Senator Ottenheimer's question about sustainable development, do you agree with the notion that this bill is based on sustainable development and that it is a very complicated implementation procedure of looking at sustainable development, which assumes that we will not have "business as usual" or development for which we only have to go over a few regulatory hurdles? It assumes that we are going to develop differently. It also assumes some development will not take place, and it assumes there is a limit to growth in a certain sense. All of those notions are implicit, otherwise this is a frivolous exercise.

This bill is only a step. It does not encompass the whole area, which would mean very great obstacles to development. Do you agree with the notion that this is a difference, not in degree but in terms of sustainable development? It is a far more profound readjustment in everyone's thinking that, far from being unproven philosophical rhetoric, the scientific evidence being given to us says that this is, indeed, essential if we are to live the way we are living or to survive, in fact. That is what the majority of scientists are telling us.

[*Traduction*]

waste. You may want to change the entire manner in which society acts in the area.

These are discussions which are very useful for society, but extravagant from the point of view of justifying specific projects, that is where we need to set limits on what the proponent can be asked to do. He will no doubt also have limited means with which to demonstrate what he can do.

**Mr. Hamel:** If you allow someone who is a researcher at the Institut national de la recherche scientifique to draw your attention to the weakness, the shortcomings, of science, precisely.

Very often you cannot ask a proponent to go beyond what is considered as accepted and as known.

Lastly, we realize every day that we caused ourselves problems 15 or 20 years ago out of ignorance. And even today, we are very certainly doing things that we will regret in future.

All that is intended to draw your attention precisely to the relative fragility of the best possible study. It will never eliminate the risk that any decision entails, or of decisions that have to be made. We have to move ahead, but doing so always entails risks. Deciding can only be the responsibility of politicians.

**Le sénateur Spivak:** J'aimerais poursuivre un peu plus loin la notion de «développement». Vous dites que nous devons développer ce pays. En réponse à la question du sénateur Ottenheimer au sujet du développement durable, êtes-vous d'accord avec le concept que ce projet de loi est fondé sur le développement durable et qu'il s'agit d'une procédure très compliquée de mise en vigueur de la recherche d'un développement durable qui suppose que nous ne ferons pas des «affaires comme d'habitude» ou un développement pour lequel nous n'avons qu'à franchir quelques obstacles réglementaires. Le projet de loi suppose que nous poursuivrons le développement de façon différente. Il suppose également que certains développements n'auront pas lieu, et il suppose qu'il y a une limite à la croissance dans un certain sens. Toutes ces notions sont implicites, autrement, ceci n'est qu'un exercice frivole.

Ce projet de loi ne représente qu'une étape. Il n'englobe pas le domaine au complet, ce qui signifierait de très grands obstacles au développement. Êtes-vous d'accord avec l'idée qu'il s'agit là d'une différence, non pas du point de vue du degré mais en ce qui concerne le développement durable? Il s'agit là d'un réajustement beaucoup plus profond dans la pensée de tout un chacun que, loin d'être un discours philosophique sans preuve, les éléments scientifiques que l'on nous donne nous disent qu'il est en effet essentiel si nous voulons continuer à

[*Text*]

Perhaps you could comment on that notion following on from Senator Ottenheimer's comments on sustainable development and the fact that this bill is grounded on that notion, even if it is just a very modest first step in that direction.

**Mr. Halliwell:** Senator, we prefaced our remarks by saying that we found little in this bill that we were opposed to. In fact, we have been working closely with the government in its development. For the most part we agree. There were a few places where we were unable to have our way, but certainly we agree with this bill.

It will never again be "business as usual". I certainly agree with you. We will never be able to just simply apply for a building permit and go to work.

What concerns us more than that is that we want an adequate review. Our members are just as concerned about the environment as anyone else. We have an environment committee in our association that is chaired by an Alberta contractor and that has members from all over this country. It is very concerned about sustainable development and how our industry is going to integrate into that new system.

I think the most significant concern in the construction industry is that, once we start to build and once we have received an environmental permit, we want to build and we want to finish the job. We do not want to be hauled back into court because this jurisdiction or that jurisdiction has some new rules, or because somebody says, "Well, I accept what your jurisdiction said, but someone else does not feel that satisfies the needs of the federal level or the provincial level." We want you to sort out the environmental impacts, to issue a permit if it is possible, and then we want to build this project and we do not want to stop in the middle and lay off our people and expose all the capital that has been involved to unnecessary and unwarranted risk. We want a bill that, in the end, will ensure that the environment is protected in all aspects. If that takes a bit longer in the initial process, we favour that. Let us get it right to start with. Then we want to build the project. We do not want to lay people off in the middle of it because someone gets a court injunction that says some duck's nest has to be protected that was not considered in the first instance.

**The Chairman:** Are there other comments? Do you have another question, Senator Spivak?

[*Traduction*]

vivre de la façon dont nous vivons ou même de survivre, en fait. C'est là ce que la majorité des scientifiques nous disent.

Peut-être voudriez-vous formuler des commentaires à ce propos suite aux commentaires du sénateur Ottenheimer sur le développement durable et sur le fait que ce projet de loi se fonde sur ce concept, même s'il ne s'agit là que d'un premier pas bien modeste dans cette direction.

**M. Halliwell:** Monsieur le sénateur, comme introduction à nos remarques, nous avons souligné que nous avions peu d'objections à ce projet de loi. En fait, nous avons participé de façon étroite à son élaboration. Pour la grande part, nous sommes d'accord. Il y a quelques endroits où nous n'avons pas pu imposer notre point de vue, mais certainement, nous sommes d'accord avec ce projet de loi.

Plus jamais, ce ne sera «les affaires comme d'habitude». Je suis tout à fait d'accord avec vous. Nous ne pourrons plus jamais demander simplement un permis de construction et nous mettre au travail.

Ce qui nous inquiète plus que cela, c'est que nous voulons un bon examen. Nos membres se préoccupent de l'environnement tout autant que n'importe qui d'autre. Nous avons un comité de l'environnement au sein de notre association. Il est présidé par un entrepreneur de l'Alberta, regroupe des membres de partout au pays et s'occupe du développement durable et de la façon dont notre industrie va l'intégrer à ce nouveau système.

Je pense que le plus gros problème de la construction, c'est que lorsque nous commençons à construire et une fois que nous avons reçu un permis de l'environnement, nous voulons construire et achever les travaux. Nous ne voulons pas qu'on nous traîne en cour parce que l'une ou l'autre administration a de nouvelles règles, ou parce que quelqu'un a dit «Bien sûr, j'accepte ce que votre administration a dit, mais quelqu'un d'autre croit que cela ne respecte pas les règles du fédéral ou du provincial.» Nous voulons qu'une décision soit prise au sujet des incidences sur l'environnement, que vous délivriez un permis, si c'est possible, et ensuite, nous voulons réaliser ce projet et nous ne voulons pas être interrompus en plein milieu, mettre nos employés à pied et mettre en péril le capital investi sans raison. Nous voulons un projet de loi qui, en définitive, assurera que l'environnement est protégé à tous égards. Si c'est un peu plus long au départ, nous sommes d'accord. Partons du bon pied. Puis, nous voulons réaliser le projet. Nous ne voulons pas mettre à pied des employés en plein milieu du projet parce que quelqu'un obtient une injonction de la cour sous prétexte qu'un nid d'un canard doit être protégé et qu'on y avait pas prêté attention au départ.

**Le président:** Y-a-t-il d'autres observations? Avez-vous une autre question, sénateur Spivak?

[*Text*]

**Senator Spivak:** No, that is fine, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** I have no other questioners on my list. Mr. Boucher, you want to make an addition, and then I will ask a couple of questions.

**Mr. Boucher:** Just perhaps to compliment what my president was saying, this definition, of course, is in response to a new fact of life, the environment. Of course it is not business as usual. In many instances, new elements have come into play. For example, in the industry, new products are being developed and new techniques are being applied to better protect the environment. All of this will evolve as the environmental trend occurs as well. We are quite sensitive. We are aware of it, and we are working along because we know it is a new fact of life. We just want to help out.

**Senator Spivak:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Halliwell, I understand you have to leave. We appreciate your being here and thank you for your help.

A common concern is delay. Under clause 59(a) of the bill, the Governor in Council would have authority to make regulations respecting the procedures and the time periods relating to the environmental assessment process under the Act. My question is: Would setting out the time frame in the regulation not be a sufficient answer to your concern?

I know the construction association have mentioned that they have been involved in a consultative way in the development of this legislation. I wonder if you are also being involved in the development of the regulations. The same question applies to the other witnesses comprising our panel.

We have had an interesting discussion on mediation and arbitration, panel review and so on, but on this question of discretion on the part of the minister as provided in 59(a), I would appreciate your comments, and, in particular, if this is not the best way to handle it. We will start with Mr. Laberge.

**M. Laberge:** Monsieur le président, concernant les limites de temps que l'on peut imposer par règlement, par exemple, c'est certainement un élément intéressant à poursuivre. On ne doit pas penser que c'est la solution totale parce que les limites de temps vont être dépassées, bien sûr. Après, qu'est-ce qui arrivere? Est-ce que le permis sera accordé automatiquement, j'en doute.

À ce moment-là la limite de temps est un moyen d'exercer des pressions pour pouvoir faire des mises en demeure. C'est certainement un élément important mais ce n'est pas une solution. Si une étude doit prendre un certain temps un à moment donné, il faudra prendre le temps qu'il faut pour bien la faire.

[*Traduction*]

**Le sénateur Spivak:** Non, ça va, monsieur le président. Merci.

**Le président:** Je n'ai aucun autre intervenant sur ma liste. Monsieur Boucher, voulez-vous ajouter quelque chose? Puis, je poserai quelques questions.

**M. Boucher:** Je voudrais seulement compléter ce que mon président disait; cette définition, naturellement, répond à une nouvelle réalité, l'environnement. Bien sûr, on sort des sentiers battus. Dans bien des cas, de nouveaux éléments entrent en jeu. Par exemple, dans l'industrie, de nouveaux produits sont mis au point et de nouvelles techniques sont utilisées afin de mieux protéger l'environnement. Tout cela évoluera à mesure que la tendance environnementale se manifestera elle aussi. Nous sommes très réceptifs. Nous en sommes conscients et nous collaborons parce que nous savons que c'est une nouvelle réalité. Nous voulons seulement aider.

**Le sénateur Spivak:** Merci.

**Le président:** Monsieur Halliwell, je crois que vous devez partir. Merci pour votre visite et pour votre aide.

Le délai inquiète tout le monde. En vertu de l'alinéa 59(a) du projet de loi, le gouverneur en conseil aurait le pouvoir, par règlement, de régir les procédures et les délais applicables au processus d'examen environnemental. Ma question est la suivante: Ne suffirait-il pas d'inclure le délai dans le règlement pour régler votre problème?

Je sais que l'Association canadienne de la construction a mentionné qu'elle avait été consultée pour l'élaboration de cette mesure législative. Je me demande si vous participez également à l'élaboration du règlement. La même question s'adresse aux autres témoins, y compris les membres de notre comité.

Nous avons eu une discussion intéressante sur la médiation et l'arbitrage, l'examen en comité, etc. . ., mais sur cette question de la discrétion du Ministre, comme le prévoit l'alinéa 59(a), j'aimerais connaître votre point de vue et, en particulier, si vous croyez que ce n'est pas la meilleure façon de faire. Nous commencerons par monsieur Laberge.

**Mr. Laberge:** Mr. Chairman, concerning the time limits that may be imposed by regulation, for example, this is certainly an interesting item to pursue. You should not think that this is the complete solution because time limits will of course be exceeded. What happens then? Is the permit automatically granted? I doubt it.

The time limit is thus a way of exercising pressure and issuing warnings. It is certainly an important element, but it is not a solution. If a study must take a certain time, at some point some time will have to be taken so that it can be done well. I believe this should be added to the regulations but

[*Text*]

Je pense que l'on doit ajouter cela à la réglementation mais sans oublier les autres éléments qui doivent être examinées dans la loi et dans la réglementation.

L'on mentionnait dans notre mémoire que ce qui nous préoccupe énormément, c'est le fait que l'on puisse se retrouver avec plusieurs autorités responsables au sein du gouvernement fédéral. Chaque ministère qui a la responsabilité d'émettre un permis a aussi la responsabilité de s'impliquer au point de vue environnement et de forcer la concertation de tous ces gens. Ce n'est pas une mince affaire.

Souvent ceux qui devront réagir à un projet, auront besoin d'obtenir des directives, soit du niveau politique ou d'ailleurs. Alors tout cela prend du temps.

Je pense que ce à quoi il faut penser, c'est de simplifier le mécanisme et d'avoir une autorité plus centralisée.

**Le président:** M. Ouimet.

**M. Ouimet:** Je pense que cette question des délais est importante pour toutes les parties: pour le promoteur mais aussi pour toutes les personnes. Il faut garder la notion d'efficacité. Il faut qu'il y ait une limite temporelle.

Le plus possible par règlement, il faut préciser ces limites et mettre cela dans un cas cadre appuyé sur l'expérience quant aux limites de temps. . . Au Québec, par exemple, vous avez une période d'information, une période d'audiences, et celle de la production du rapport, qui s'échelonnent sur une certaine période. Cela, c'est possible de le faire. Mais entre nous, il faut que toutes les parties y consentent. Nous sommes, pour notre part même prêt à dire qu'il faudrait aussi que l'on donne une limite de temps au promoteur pour produire son étude d'impact. Il ne faut pas que la limite de temps joue simplement dans certains processus.

On a souvent insisté au niveau des promoteurs que le processus de participation publique allongeait des processus, que c'était long. Nous avons procédé à des examens de la durée d'un processus de planification, que ce soit d'un projet routier ou d'autres sortes de projets entre le début des études des préfaisabilité jusqu'à sa réalisation. Cela prend des années, même s'il n'y avait pas d'étude d'impact. Il est donc possible de le faire à l'intérieur.

Il va falloir aussi que les promoteurs se disciplinent. S'ils prennent trois ou quatre ans même pour la réalisation d'une étude d'impact parce que ils ne sont pas prêt ou qu'ils attendent une conjoncture ou qu'ils essaient de prendre le meilleur temps et lorsqu'ils sont prêt de dire: Là, allons y vite, parce que moi, maintenant je suis prêt!

Si l'on veut régler le problème des délais, on peut le faire par cadre réglementaire. Il faudra le faire dans un contexte disciplinaire et qui fait que toutes les parties, que ce soit prévisi-

[*Traduction*]

without forgetting the other elements that have to be examined in the statutes and regulations.

In our brief, we mentioned that we are enormously concerned by the fact that there may be a number of responsible authorities within the federal government. Each department, which is responsible for issuing a permit is also responsible for getting involved environmentally and for increasing the concentration of all these people. This is not a minor matter.

Often those who have to react to a project will need to obtain instructions from the political or other levels. So all that takes time.

I believe that what you have to think of is simplifying the mechanism and having a more centralized authority.

**The Chairman:** Mr. Ouimet.

**Mr. Ouimet:** I think this question of deadlines is important for all parties, for the proponent, but also for everyone else. The notion of effectiveness must be retained. You have to keep the notion of effectiveness. You have to keep the notion of reasonable nature. There has to be a time limit.

As often as possible, these limits should be stated by regulation and placed in a framework based on experience with time limits. In Quebec, for example, the information period lasts so long; the hearing period, the reporting period, last so long. It is possible to do that. But, confidentially, we must understand that all the parties must agree to it. For our part, we are even prepared to say that you also have to give a time limit for the proponent to produce his impact study. The time limit must not simply come into play in certain processes.

Proponents often say that the public hearing process extends the process, that it is long. We have conducted examinations of the length of a planning process, for a highway project or other kinds of projects from the start of the pre-feasibility studies until their realization. It takes years, even if there is not impact study. It is therefore possible to do it on the inside.

Proponents will also have to discipline themselves. If they take three or four years to conduct an impact study because they are not prepared or are waiting for particular economics circumstances or they are trying to pick the best time and, when they are ready, they say, "Let's go because I'm ready now!

If you want to solve the problem of time limits, it can be done through the regulatory framework. It should be done in a disciplinary context, and that context should be predictable,

[*Text*]

ble et qu'ils doivent également y participer. Sinon, on n'aura pas de solutions satisfaisantes pour toutes les parties.

Pour des citoyens qui sont préoccupés d'un projet et qui s'élabore et que c'est juste dans trois ou quatre ans qu'ils vont pouvoir s'exprimer là-dessus, c'est tout aussi désastreux par rapport à l'efficacité de la procédure.

**Le président:** M. Boucher.

**M. Boucher:** Nous ne croyons peut-être pas que l'établissement de certaines lignes directrices en ce qui regarde les limites de temps solutionneront de façon définitive tous les problèmes. Nous croyons certainement que cela aura pour effet de rendre le processus plus efficace. Comme vous l'avez mentionné, nous sommes membres du comité consultatif. Nous ferons en sorte qu'il y aura des limites de temps bien établies.

Comme il est mentionné dans notre mémoire, nous aurions aimé quand même que le projet de loi C-13 puisse émettre certaines lignes directrices pour nous guider dans notre travail.

**The Chairman:** Thank you. None of you commented on your role in the consultative process other than the construction association. Are you all satisfied that adequate consultation has occurred in the development of the bill and is occurring in the development of the regulations? Mr. Laberge? If you do not want to comment, that is fine.

**Mr. Laberge:** I may comment on the consultation that happened in the development of the bill. At that time, we presented a brief on Bill C-78. We then presented a brief on the regulations. I understand that the consultation has taken place with very little exchange. It was more a question of providing our opinions, and that was it. What analysis was done of those briefs and how they were used to incorporate it in the law, there is no way to tell.

**The Chairman:** Is there any other comment on that. Mr. Ouimet?

**M. Ouimet:** Monsieur le président, je pense qu'il y a eu des consultations techniques et beaucoup de vérifications à l'interne des appareils gouvernementaux et autres. L'élaboration d'un projet aussi complexe que celui-là ne peut pas se faire sans avoir vérifié un certain nombre de choses. Ce n'est pas la responsabilité des gens qui assument actuellement la conduite de ce projet de loi.

Il est évident qu'un projet de cette envergure aurait pu nécessiter une plus vaste consultation au préalable sur un certain nombre d'options et tout.

Dans le cas d'un processus d'évaluation d'impact et de son caractère exemplaire et de ce qu'il a de bon comme mérite, si on l'avait appliqué à l'examen et à l'élaboration d'un projet de

[*Traduction*]

and all parties should also take part in it. Otherwise, there will be no satisfactory solutions for all parties.

For citizens concerned by a project that is being developed and who will only be able to express their view in three or four years, this is just as disastrous for the effectiveness of the project.

**The Chairman:** Mr. Boucher.

**Mr. Boucher:** We perhaps do not believe that the establishment of certain guidelines concerning time limits will be the final solution to all problems. We definitely do believe that it will have the effect of making the process more effective. As you mentioned, we are members of the advisory committee. We will ensure that there are well established time limits.

As mentioned in our brief, we would have liked Bill C-13 to establish certain guidelines to guide us in our work.

**Le président:** Merci. Aucun de vous n'a parlé de son rôle dans le processus de consultation, à l'exception de l'Association canadienne de la construction. Avez-vous tous le sentiment que la consultation en ce qui concerne l'élaboration du projet de loi et du règlement a été adéquate? Monsieur Laberge? Si vous n'avez aucune observation à faire, c'est parfait.

**M. Laberge:** Je peux faire des observations sur la consultation qui a été faite pour l'élaboration du projet de loi. À cette époque, nous avons présenté un mémoire sur le projet de loi C-78. Nous avons ensuite présenté un mémoire sur le règlement. Je crois qu'il y a eu très peu d'échanges au moment de la consultation. C'était plus une question de présenter nos opinions, et ça s'arrêtait là. Quelle analyse a été faite de nos mémoires et de quelle façon ils ont été intégrés au projet de loi, il n'y a pas moyen de le savoir.

**Le président:** Avez-vous d'autres observations à faire là-dessus, monsieur Ouimet?

**Mr. Ouimet:** Mr. Chairman, I believe there have been technical consultations and many checks within governmental and other structures. A bill as complex as this one cannot be developed without checking a certain number of things. That is not the responsibility of the people who are currently responsible for steering this bill.

It is clear, however, that a bill of this scope could have called for broader preliminary consultation on a certain number of options and so on.

In the case of an environmental assessment and its exemplary nature and whatever good it has in the way of merit, if we had applied it to the examination and development of a

[*Text*]

loi, l'hypothèse (comme pour l'évaluation d'impact dans le cas d'un projet) c'est que cela aurait fait un projet qui aurait été plus optimal ou qui aurait tenu compte de l'ensemble des choses.

Ce n'est pas personnellement pour blâmer les gens qui sont actuellement responsables de cela. Il est évident que l'on n'a péché par excès dans la consultation au préalable.

**The Chairman:** Thank you. The last question I have is with respect to you, Mr. Ouimet, but others might wish to comment on it. It is to the effect that Bill C-13 should be restricted to "truly federal" projects. I would like an elaboration on a "truly federal" project, particularly in the context of the federal government's role in Fisheries, Indian Affairs, and so on. Can you elaborate on that? Can you be more helpful than just talking in terms of this difficult task of how to define a "truly federal" matter?

**M. Ouimet:** Si je vous répondais comme une association de conseillers et de consultants (et nous avons beaucoup de gens compétents) disant: «Donnez-nous un mandat, un contrat, on va vous le définir». . .je blague, évidemment, lorsque je vous dis ça, c'est parce qu'on pose la question et il est possible d'avancer et d'aller un peu plus loin. Mais c'est évident qu'on ne peut pas le faire de façon très détaillée ici en comité. Voilà le genre de question (et j'aurai un autre complément de réponse à cela) mais voilà le genre de question qui n'est pas facile à régler: qu'est-ce qui est un projet dans le domaine de juridiction fédérale? Qu'est-ce qui est dans le domaine de juridiction provinciale, et quelles sont les zones grises? Entre nous, si on a de la dificulté à répondre à cela, on va avoir de sérieuses difficultés à l'appliquer aussi. Parce que dans beaucoup de situations, il faut être capable de faire une évaluation de la nature des projets et des juridictions. Quels que soient les modèles qui vont vous être présentés, que ce soit un processus fédéral qui s'appliquerait partout ou un processus provincial sans processus fédéral, quel que soit le découpage que l'on fasse, il va y avoir des zones grises. Il va falloir les encadrer et essayer de les réduire. Je pourrais vous donner des exemples et ça ne serait pas une étude exhaustive de la somme des projets. J'imagine, par exemple, que lorsqu'on parle de la construction d'une base militaire, qu'il s'agit d'un projet fédéral sous juridiction fédérale. Mais là, vous pourriez avoir à me poser toute une série de questions: est-ce que tel projet tombe là-dessus? Je pense que cet examen-là doit se faire de façon assez spécifique. Dans la mesure où l'on identifierait dans un réglement les projets, on pourrait aussi cibler nommément les types de projets et être plus prudents par rapport à ceux qui s'éloignent beaucoup.

Si, par exemple, à travers une subvention que le gouvernement fédéral fait à des programmes d'aménagement forestier, que l'on conclue qu'il s'agit d'un projet fédéral qui tombe

[*Traduction*]

bill, the assumption, as for the impact assessment in the case of a project, it would have produced a better bill or one that would have taken everything into account.

That is not to blame personally the people who are currently responsible for this. It is clear that no one erred on the side of excess in the preliminary consultation.

**Le président:** Merci. J'ai une dernière question à poser à monsieur Ouimet, mais d'autres pourraient vouloir faire des observations sur celle-ci. Le projet de loi C-13 est censé s'appliquer à des projets «vraiment fédéraux». J'aimerais que vous précisiez ce que l'on entend par un projet «vraiment fédéral», en particulier compte tenu du rôle du gouvernement fédéral dans les Pêches, les Affaires indiennes, etc. Pouvez-vous apporter des précisions sur ce sujet? Pouvez-vous en dire plus long et ne pas vous borner à dire qu'il est difficile de déterminer s'il s'agit d'un projet «vraiment fédéral»?

**Mr. Ouimet:** To answer you as a representative of an association of advisors and consultants, we have many competent people saying, "Give us a mandate, a contract, we'll define it for you." I'm joking, obviously, when I say that, it is because the question has been asked and it is possible to advance and go a little bit further. But we obviously cannot do it in a very detailed way here in committee. This is the kind of question (and I would have an additional answer to that), but this is the kind of question which is not easy to resolve: What is a project under federal jurisdiction? What comes under provincial jurisdiction, and where are the grey areas? If we have trouble answering that among ourselves, we are going to have serious problems applying it as well. Because in many situations you have to be capable of assessing the nature of projects and jurisdictions. No matter what the models presented to you, whether a federal process which would apply everywhere or a provincial process without a federal process, whatever the profile of the situation, there are going to be grey areas. There has to be a framework for them and an effort to reduce them. I could give you examples, and they would not be an exhaustive study of all projects. I imagine, for example, that construction on a military base is a federal project under federal jurisdiction. But there you would ask me a whole series of questions: Does such and such a project fall within that? I believe that this examination must be conducted pretty specifically. To the extent that the projects could be identified in the regulations, types of projects could be targeted and greater care could be taken concerning those that stray far from the regulations.

If, for example, you conclude that forest development programs subsidized by the federal government are a federal project that falls within federal jurisdiction, and an impact study

[*Text*]

sous sa juridiction, et qu'on fait une évaluation d'impact dans un projet d'aménagement forestier, d'une ressource qui actuellement, en termes d'aménagement et en termes d'exploitation est gérée au niveau provincial, où les gens vont voir l'utilisation d'une forêt en fonction de la matière ligneuse, en fonction de la vocation récréo-touristique, en fonction du support social au village qui est là, je vous dit qu'on serait dans des difficultés importantes. Je ne peux pas faire la liste ou faire une définition exhaustive mais je pense qu'il faut procéder à cet examen de façon systématique, avec des gens, pour voir, si on prend tel type de définition d'un projet fédéral et le type de décision, qu'est-ce que cela implique par rapport à d'autres décisions. Cet exercice-là, on ne pourra pas y échapper de toutes manières. C'est simplement les projets qui sont directement dans les domaines de juridiction fédérale, et ça, il va y en avoir une très grande quantité. On mentionnait les trois principaux secteurs où il peut y en avoir, c'est-à-dire: les travaux publics, les transports et communications, la défense nationale, et il y en a d'autres. Vous avez là toute une série de projets qui sont plus faciles à déterminer. Je m'excuse de ne pas pouvoir être plus précis.

**Le président:** M. Hamel?

**M. Hamel:** Ce qui nous fait peut-être un peu peur, c'est quand la liste des projets comprend des projets où tout ou des parties d'un financement est accordé par le fédéral, une garantie d'emprunt, toute forme d'aide financière, et ainsi de suite. Quand on dit que ça, ça ne devrait pas faire partie ou faire l'objet du processus d'évaluation environnementale, ça ne veut pas dire que le gouvernement ne devrait pas se poser la question de la pertinence de cette aide financière-là ou de cet allègement fiscal. Du simple fait qu'il y a une participation fédérale, ça ne devrait pas forcément précipiter le projet dans la machine au complet.

**Le président:** M. Laberge?

**M. Laberge:** Je pense que la distinction doit se faire et qu'il faut trouver une façon qui soit relativement claire et facile. Il faut que ce soit pratique. Sans ça, on va se retrouver dans un processus décisionnel qui va être aussi long que l'administration de la loi elle-même. Actuellement, le fédéral est présent comme promoteur, ou il agit lui-même dans plusieurs secteurs. Je pense que la loi doit carrément s'appliquer dans ces cas-là. Par contre, lorsqu'il s'agit de promoteurs privés, dans la mesure où il y a déjà un processus au niveau provincial qui s'applique, ce processus-là devrait prévaloir. Je pense que le gouvernement fédéral peut cependant édicter certaines règles et certaines normes qui devraient être applicables à l'ensemble du Canada. En effet, quand on parle d'un processus d'évaluation, il faut que ça corresponde à un niveau de qualité reconnu, et je pense que c'est plutôt dans ce sens-là, qu'il faut agir pour que ce soit facile de faire le test à savoir si

[*Traduction*]

is done as part of a forest management project of a resource which, in management and exploitation terms, is managed at the provincial level, where people are going to see the use of a forest as a matter of wood production, but also as something that promotes recreational and tourism value and provides social support for the village there, I submit to you that you would have serious difficulty. I cannot provide a list or an exhaustive definition, but I believe this examination must be conducted systematically, with the people, in order to see, if you take such a such a type of definition of a federal project and the type of decision, what that involves relative to other decisions. You cannot escape this exercise in any way. It is simply for projects that fall directly within areas of federal jurisdiction, and there are going to be a very large number of those. Mention was made of the three major sectors where they can come: Public Works, Transportation and Communications, National Defence, and there are others. There you have a series of projects which are easy to determine. I apologize for not being more specific.

**The Chairman:** Mr. Hamel?

**Mr. Hamel:** What scares us somewhat is when the list of projects includes projects in which all or portions of funding are granted by the federal government, a loan guarantee, any form of financial assistance and so on. When it is said that that should not be part or be subject to an environmental assessment process, that does not mean that the government should not consider the relevance of this financial assistance or of that tax break. The simple fact that the federal government is participating should not necessarily tip the entire project into the machine.

**The Chairman:** Mr. Laberge?

**Mr. Laberge:** I believe that a distinction must be made and that a relatively clear and easy way must be found. It has to be practical. Otherwise, we are going to find ourselves in a decisional process which will be as long as the administration of the Act itself. The federal government is currently present as a proponent, or it acts on its own in a number of sectors. I believe that the Act should definitely apply in those cases. However, where private proponents are concerned, since there already exists a provincial process which applies, that process should prevail. However, I think that the federal government can issue certain rules and standards which should be applicable to Canada as a whole. When you talk of an assessment process, that should correspond to a recognized level of quality, and I believe that it is more in this sense that we must act so that it is easier to conduct the test to determine whether the project comes under federal or provincial jurisdiction.

[*Text*]

c'est de responsabilité fédérale ou si c'est de responsabilité provinciale.

**Le président:** M. Boucher?

**M. Boucher:** Je crois que le projet de loi C-13 tente de définir un peut plus clairement ce sujet-là, qui est assez complexe. Ils ont mentionné quatre situations selon lesquelles le projet de loi C-13 devrait s'appliquer. Là où je crois qu'il faudrait porter davantage attention, c'est aux processus qui devront être mis en place pour évaluer ces projets où l'on croit qu'il y a une instance provinciale plus accrue, mais je crois que l'on est assez satisfait que le projet de loi tente de définir plus clairement ce qu'est un projet fédéral.

**The Chairman:** I have one additional comment on that, because I, too, have been troubled by some of the points you raised. As I have inquired into the legislation, I am referred to section 59 (*c*)(ii) as being a potential answer. Of course, that is another motivation for my asking about the consultative process that is ongoing with respect to the development regulations.

In any case, section 59(*c*)(ii) says:

> (*c*) prescribing any project or class of projects for which an environmental assessment is not required where the Governor in Council is satisfied that
>
> (ii) in the case of a project in relation to a physical work, the environmental effects of the project are insignificant or the contribution of the responsible authority to the project in exercising powers or performing duties or functions referred to in section 5 in relation to the project is minimal;

Mr. Hamel makes the point most precisely that seems to concern many people: Should there or should there not be a federal role in this environmental assessment?

Do you not feel that it is possible to develop a regulation that answers that question reasonably well? We do not have a regulation right now. And, second, is the regulation the appropriate place to try to answer that question, rather than in the letter of the law, the bill?

**M. Ouimet:** Je pense qu'il y a déjà un premier effort de clarification à faire au niveau de la loi. On sait qu'une loi, on peut la refaire éventuellement. Le sens de notre démarche, c'est que l'application de la nouvelle procédure d'évaluation d'impact se rajoute à celle qui existe et c'est déjà en soi un défi extraordinaire, et de la faire vivre et de la faire comprendre. Même si dans notre perspective, elle s'attaquait surtout à procéder à des projets fédéraux de juridiction fédérale, il reste après cela tous les problèmes d'intérêt des deux paliers de gouvernement selon un des modèles du protocole qui est intervenu avec le gouvernement du Québec et le gouvernement

[*Traduction*]

**The Chairman:** Mr. Boucher?

**Mr. Boucher:** I believe that Bill C-13 attempts to provide a slightly clearer definition of this subject, which is fairly complex. They mentioned four situations in which Bill C-13 should apply. Where I believe more attention should be paid is to the processes which should be introduced to assess those projects where it is felt that there is a greater provincial presence, but I believe that we are fairly satisfied that the bill attempts to define more clearly what a federal project is.

**Le président:** J'ajouterai une observation sur cela parce que j'ai, moi aussi, été troublé par certains des points que vous avez soulevés. Quand j'ai examiné le projet de loi, je suis allé au sous-alinéa 59 (c) (ii) pensant que j'y trouverais peut-être une réponse. Bien sûr, voici une autre raison pour laquelle je m'interroge sur le processus de consultation qui est en cours en ce qui concerne l'élaboration du règlement.

Quoiqu'il en soit, le sous-alinéa 59(c) (ii) porte ce qui suit:

> (c) désigner des projets ou des catégories de projets, liés à une activité concrète ou à une catégorie d'activités concrètes, pour lesquels l'évaluation environnementale n'est pas nécessaire, lorsqu'il est convaincu que . . .
>
> (ii) dans le cas de projets liés à un ouvrage, les effets environnementaux de ceux-ci ne sont pas importants ou l'exercice par l'autorité responsable d'attributions visés à l'article 5 à l'égard de ces projets constitue une intervention marginale. . .

Monsieur Hamel soulève le point qui, plus précisément, semble inquiéter bien des gens. Le fédéral devrait-il, oui ou non, jouer un rôle dans cette évaluation environnementale?

Ne croyez-vous pas qu'il est possible d'élaborer un règlement qui réponde assez bien à cette question? Nous n'avons pas encore de règlement. Et, deuxièmement, serait-il préférable de régler cette question dans le règlement, plutôt que dans le projet de loi qu'on considère comme une règle de droit immuable?

**Mr. Ouimet:** I think that a first effort at clarification has to be made with respect to the Act. Legislation, as we know, can eventually be redone. The thrust of our presentation is that the application of the new impact assessment process is an addition to the one that exists and that is already an extraordinary challenge in itself, and to make it continue and to have it understood. Even though, in our perspective, it was mainly concerned with proceeding with federal projects under federal jurisdiction, there nevertheless remain all the problems of interest to the two levels of government, in accordance with one of the models of the agreement signed between the Que-

[*Text*]

fédéral. Il faut à mon point de vue éviter dès ce moment-ci les cas où on pourrait être dans des situations extrèmement difficiles si à peu près dans tous—et je dis bien «si»—si à peu près dans tous les cas où il y a une loi fédérale qui s'applique, un financement fédéral qui s'applique, que systématiquement l'on puisse déclencher l'ensemble des processus. Ce que l'on dit comme association québécoise d'évaluation d'impact, on risque des «backlash» considérables. Il y a risque que les gens pensent que c'est abusif par rapport au rôle que l'on veut faire jouer à un outil d'évaluation environnementale pour améliorer la planification. Si on risque de percevoir l'évaluation environnementale comme un moyen d'empêcher ou de réaliser quelque chose pour gagner du temps, pour toutes sortes de raisons stratégiques autres que la protection de l'environnement, la protection des milieux, je ne suis pas sûr que l'on sorte gagnant. Donc en termes de prudence, on se dit «Appliquons-le de façon exemplaire aux projets fédéraux. Appliquons-nous notre propre médecine de façon exemplaire» et après, il est possible de voir, dans une deuxième phase, quels sont les types de situations qui mériteraient encore plus d'expansion. Expérimentons donc aussi beaucoup les efforts de collaboration, les protocoles de collaboration entre les paliers de gouvernement, parce que si on ne fait pas attention, et je pourrais vous donner un exemple: pour la construction du forum de Montréal, parce que ça peut toucher à un édifice qui est de juridiction des chemins de fer canadiens, et qu'il y a là une partie patrimoniale, dans ce cas, ça a été la loi des chemins de fer qui s'est appliquée pour faire un examen, pour savoir si telle partie de la gare Windsor devrait être démolie ou pas. On est venu à un cheveu, en fait, que le processus fédéral d'évaluation environnementale soit appliqué. Alors, vous voyez le gouvernement fédéral qui s'en vient étudier un projet à l'intérieur de Montréal, par rapport à une dimension, alors que les vraies questions de fond dans ce cas-là, ce sont des questions d'urbanisme, et des questions d'intégration à l'intérieur d'un milieu par rapport aux différentes dimensions. Donc, il faut éviter les abus à l'avance. Si le projet de loi s'en tient aux éléments qui lui sont propres, ses propres responsabilités, qu'il s'applique sa propre médecine avec des possibilités de collaboration pour les zones grises, c'est la première chose, et dès ce moment-ci, le projet de loi devrait y voir. Il est évident après qu'au niveau de la réglementation, il faudra faire des efforts pour encadrer par la réglementation ce que l'on veut que la loi vise. C'est sûr que si la loi ouvre très large ou permet que toutes les interprétations soient possibles pour le meilleur ou pour le pire, notre préoccupation c'est que si l'on veut que ce soit efficace, si l'on veut que les canadiens acceptent l'évaluation d'impact et l'intègrent dans leur processus de planification, il ne faut pas prendre de chance que ça puisse être utilisé pour empêcher le développement ou être utilisé pour des fins autres que des fins de protection environnementale. Dans ce sens, il faut être vigilants au niveau de la loi, et certainement après aussi au niveau des règlements.

[*Traduction*]

bec and federal governments. In my view, we have to avoid, starting now, cases where we could be in extremely awkward situations, if in virtually all—and I do mean "if"—if in all cases where there is a federal statute that applies, federal funding that applies, the entire process is systematically triggered. What we are saying as the Association québécoise d'évaluation d'impact is that we are risking considerable backlash. People may think this is excessive relative to the role that we want to play in an environmental assessment tool to improve planning. If there is a risk that environmental assessment is perceived as a way of preventing something or of doing something in order to gain time, for all kinds of strategic reasons other than environmental protection, protection of community, I am not sure that we come out winners. So as regards prudence, we are saying, "Let us apply this federal process in exemplary fashion, to federal projects; let us take our own medicine in exemplary fashion." And afterwards, it will be possible to see in a second phase what kinds of situations deserve even further expansion. Let us also experiment a great deal with collaborative efforts, co-operation agreements between levels of government, because, if we do not watch out, and I could give you an example: the construction of the Montreal Forum—because this can involve a building which is within the jurisdiction of the Canadian Railways, and there is a heritage element there. In this case, it is the Railways Act that applied and which required that a study be done to determine whether a particular part of Windsor Station should be demolished or not. We came within a hair's breadth of triggering the federal environmental assessment process. So we saw the federal government coming to study a project in Montreal concerning a particular aspect, when the real questions of substance in that case were questions of urban planning and integration within a community relative to various aspects. So abuses have to be prevented before they can occur. If the bill sticks to its own elements, its own responsibilities, if it applies it own medicine and includes opportunities for collaboration regarding the grey areas, that is the first thing and, from that point, the bill should see to it. Efforts will clearly have to be made afterwards at the regulatory level to provide a regulatory framework to achieve the aims of the Act. Obviously if the Act is very broad, or allows for all possible interpretations, for better or for worse, our concern is that, if we want it to be effective, if we want Canadians to accept impact assessment and integrate it in their planning process, we must not take a chance that it can be used to prevent development or put to uses other than to address environmental protection concerns. In this sense, we have to be vigilant with regard to the Act and certainly afterward with regard to regulations.

[*Text*]

**Le président:** M. Laberge? M. Boucher?

**M. Boucher:** Nous sommes tout à fait d'accord.

**The Chairman:** We are at the end of our time. I will end our session by thanking all of you for your participation. You have gone to a great deal of trouble to prepare briefs as a part of your overall interest and to present your voews to us today, as well as to the other place, as we on this side refer to the House of Commons. In any event, thank you for appearing today. You have been very, very helpful.

Mr. Ouiment, I will give you the last word from the panel.

**M. Ouimet:** Je vous remercie. Vous savez, j'ai eu l'occasion de participer évidement à des processus de consultations publiques et également des commissions parlementaires et tout, et je me dois de souligner la qualité de votre travail, de votre accueil des gens, des questions que vous posez. Je pense que cela doit être souligné parce que vous expérimentez et vivez ici un processus de participation publique et c'est important quand les gens viennent d'être assurés de la qualité du processus démocratique comme ça.

**The Chairman:** Thank you very much. I wish there were more senators here today to hear that.

The committee adjourned.

The committee resumed.

**The Chairman:** Honourables senators, this afternoon we start our second set of hearings on Bill C-13. We had originally scheduled three presentations for this afternoon. One has simply come as a written presentation. However, I am pleased to welcome as witnesses today, Ms Sharon Glover, representing the Canadian Chamber of Commerce, and, representing the Conseil du Patronat du Québec, Mr. Jacques Garon and Mr. Sylvain Lussier.

What I would propose is that we hear from each of you in accordance with your desire to make a presentation to the committee. Following that, we will invite senators to put questions to you. I will ensure that you all have an opportunity to respond to any questions that arise.

For no other reason than that it is the order listed in our Notice of Hearing, I would invite Ms Glover to proceed, to be followed by Mr. Garon.

**Ms Sharon Glover, Vice-President, Policy and Government Relations, Canadian Chamber of Commerce:** Mr. Chairman, first I must apologize. My technical expert fell sick today, so he is unable to make it. While I will be able to answer the philosophical questions you may have, I may have to get back to you on the technical details.

[*Traduction*]

**The Chairman:** Mr. Laberge? Mr. Boucher?

**Mr. Boucher:** We entirely agree.

**Le président:** Notre temps est écoulé. Je terminerai notre séance en vous remerciant tous pour votre participation. Vous vous êtes donnés beaucoup de mal pour préparer des mémoires afin de démontrer votre intérêt général et pour nous les présenter, ainsi qu'à la Chambre des communes que nous du Sénat appelons l'autre endroit. De toute façon, merci pour vos témoignages. Vous avez été très, très utiles.

Monsieur Ouimet, je vous cède la parole.

**Mr. Ouimet:** Thank you. You know, I have obviously had the opportunity to take part in public consultation processes and also in parliamentary commissions and so on, and I must emphasize the high quality of your work, of your welcome, of the people here and of the questions you have asked. I think that this must be pointed out because you are trying out and living through a public participation process, and it is important for people who come to be assured of the quality of the democratic process in this way.

**Le président:** Merci beaucoup. J'aimerais qu'il y ait plus de sénateurs présents pour entendre cela.

La séance est levée à 3 h 30.

La séance reprend.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous commençons cet après-midi notre deuxième série d'audiences sur le projet de loi C-13. Nous devions à l'origine entendre trois exposés cet après-midi. L'un d'entre eux nous est tout simplement parvenu sous forme de mémoire. Je suis toutefois heureux d'accueillir aujourd'hui M^me^ Sharon Glover, qui représente la Chambre de Commerce du Canada, et MM. Jacques Garon et Sylvain Lussier, représentant le Conseil du patronat du Québec.

Je proposerais d'entendre chacun des témoins qui désirent présenter un exposé au comité. Nous inviterons ensuite les sénateurs à leur poser des questions. Je ferai en sorte que vous ayez tous l'occasion de répondre aux questions qui seront posées.

Je suivrai tout simplement l'ordre prévu dans l'avis de convocation en invitant M^me^ Glover à prendre la parole. Elle sera suivie de M. Garon.

**Mme Sharon Glover, vice-présidente, Politique et relations gouvernementales, Chambre de Commerce du Canada:** Monsieur le président, je dois tout d'abord vous demander de m'excuser. Mon expert-technique est tombé malade aujourd'hui et n'a donc pu se présenter. Je pourrai répondre à vos questions de fond, mais les détails techniques devront peut-être attendre.

[*Text*]

Let me begin by saying that we are very pleased to have the opportunity to make this submission regarding the Canadian Environmental Assessment Act.

The Canadian Chamber of Commerce is Canada's largest and most representative business association. Its membership reflects the business mosaic of the nation and is comprised of both very large and very small firms. These firms are situated in every electoral riding throughout Canada as part of a unique network of 500 community Chambers of Commerce and Boards of Trade. In addition, we have 95 business and professional associations, bringing the total membership for which the Chamber speaks to about 170,000 businesses.

The Canadian Chamber of Commerce subscribes to the thesis in the Brundtland Report that the integration of decision-making on economic and environmental matters is essential for a healthy and prosperous society. Canadians cannot consume resources today at the irreversible expense of future generations.

The environmental impact assessment process is a fact of life in doing business in the nineties. The Chamber supports this development as a way to address environmental concerns in an orderly and responsible way. The Chamber supports the principle of environmental planning embodied in Bill C-13 and notes that it is likely to result in enhanced protection of the natural environment. However, the many uncertainties in the process and the resultant costly delays in obtaining approvals required to implement projects are of very great concern to the business community at large.

We are concerned that, in its present form, the bill will have an aggravating effect on the fragile economic conditions which continue to prevail in Canada. The uncertainty that exists throughout the bill could act as a deterrent to domestic and foreign investment. Other matters of concern include the potential for federal and provincial overlaping, and the implementation of the financial trigger provided for in the application clause of the bill.

In the context of environmental assessment, uncertainty as to what is expected of a proponent generally translates into increased expenditures in the development of the terms of reference and the required documentation to satisfy an approving agency. Consequently, the more precision as to the nature of the process that is contained in the bill, the greater probability that a proponent can estimate the cost of obtaining the necessary approvals.

[*Traduction*]

Permettez-moi de commencer en disant que nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de présenter ce mémoire au sujet de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

La Chambre de Commerce du Canada est la plus importante association de gens d'affaires du Canada, et la plus représentative. Tout l'éventail des entreprises existantes au pays y est représenté, depuis les petites jusqu'aux grandes entreprises, établies dans toutes les circonscriptions électorales du Canada. Elles font partie d'un réseau unique de 500 chambres de commerce et boards of trade locaux et régionaux. La Chambre compte également parmi ses membres 95 associations de gens d'affaires et associations professionnelles, ce qui porte à 170 000 environ le total des membres qu'elle représente.

La Chambre de Commerce du Canada souscrit à la thèse énoncée dans le rapport Brundtland, à savoir que l'intégration de la prise de décisions en matière économique et environnementale est essentielle pour assurer la santé et la prospérité de la société. Les Canadiens ne peuvent pas consommer aujourd'hui des ressources aux dépens des générations de demain.

Le processus d'évaluation des incidences environnementales est une réalité du monde des affaires des années 1990. La Chambre de commerce appuie cette évolution qui permet de donner suite méthodiquement et de façon responsable aux préoccupations environnementales. Elle souscrit au principe de la planification environnementale inscrit dans le projet de loi C-13 et considère qu'il contribuera probablement à assurer une meilleure protection du milieu naturel. Cependant, les nombreuses incertitudes que suscite le processus et les retards coûteux à obtenir les approbations nécessaires pour l'exécution de projets inquiètent grandement les milieux d'affaires.

Nous craignons que dans sa forme actuelle, le projet de loi ne fasse que rendre encore plus précaire la situation économique qui existe au Canada. L'incertitude que suscite l'ensemble de ce projet de loi pourrait décourager les investissements intérieurs et étrangers. Ses autres réserves à propos du projet de loi concernent le risque de chevauchement des compétences fédérales et provinciales et la mise en œuvre des dispositions relatives à l'aide financière, prévues dans la partie du projet de loi traitant de l'application.

Dans le cadre d'une évaluation environnementale, si un promoteur est incertain de ce que l'on attend de lui, cela se traduit en général par une augmentation des dépenses encourues pour élaborer les attributions et préparer les documents nécessaires afin de satisfaire un organisme d'approbation. Par conséquent, plus on précisera la nature du processus prévu dans le projet de loi, plus il est probable qu'un promoteur sera en mesure d'évaluer les coûts de l'obtention des approbations nécessaires.

[*Text*]

There are a number of sanctions throughout the bill which leave the determination of the actual environmental assessment process, which could be applied in any given situation, to a future decision. In many cases, the decision is to be made by the Minister of the Environment or by cabinet on an individual case basis. We cite as examples clauses 46, 58 and 59. This is unacceptable to the Chamber, given the wide range of possible outcomes of those future decisions. The Chamber notes that Ontario's Environmental Assessment Act does at least provide the basic format for the assessment process that a proponent can anticipate if it is to be applied to a project.

In terms of federal and provincial overlaping, since the environmental assessment process has become an essential part of doing business, jurisdictional disputes must be eliminated and the public must be confident that this is a credible process that provides valid information for decision-making. This would also involve the commitment of governments to follow the conclusions of any review to ensure that projects are environmentally sustainable.

The Chamber appreciates that there has been substantial effort and progress towards the clarification of federal and provincial jurisdiction over environmental issues. We applaud the work of the Canadian Council of Ministers of the Environment to establish cooperative principles for environmental assessment, and we recognize that there is a relatively positive history of federal and provincial cooperation in the context of joint environmental assessments. But while the Canadian Environmental Assessment Act will also work towards improving the situation, we strongly believe there is a need for further resolution and clarification to eliminate the uncertainty and complexity of the environmental assessment process. We are concerned that the bill does not go far enough to ensure that, as a general principle, duplication will not occur where provincial systems are in place that could adequately address the environmental impacts on federal areas of responsibility. The approach to shared initiatives, as provided for in clauses 40 and 58, will be on a case-by-case basis and, as such, will create further uncertainty in the environmental planning of major projects.

We recommend that, where there is overlapping or unclear jurisdiction, the federal and provincial governments cooperate in the development of a unified environmental assessment process and clarify the respective roles and responsibilities of both levels of government.

[*Traduction*]

Le projet de loi renferme un certain nombre des dispositions qui remettent à plus tard l'issue possible du processus même d'évaluation environnementale dans une situation donnée. Dans bien des cas, la décision doit être prise par le ministre de l'Environnement, ou par le Cabinet, cas par cas. Nous citons en exemple les articles 46, 58 et 59. La Chambre de commerce considère que c'est inacceptable, compte tenu de toutes les conséquences possibles de ces décisions futures. Elle constate que la Loi ontarienne sur l'évaluation environnementale prévoit au moins les modalités de base du processus d'évaluation auxquelles le promoteur peut s'attendre si un projet y est soumis.

En ce qui a trait au chevauchement des compétences fédérales et provinciales, comme le processus d'évaluation environnementale fait désormais partie intégrante des activités des milieux d'affaires, il importe d'éliminer les conflits de compétences. Il faut par ailleurs que le public soit persuadé qu'il s'agit d'un processus crédible qui fournit des renseignements valides pour la prise de décisions. Les gouvernements devraient également s'engager à respecter les conclusions d'un examen pour s'assurer que les projets sont respectueux de l'environnement.

La Chambre de commerce reconnaît que d'importants efforts ont été faits pour préciser les conséquences fédérales-provinciales en matière d'environnement, et que des progrès considérables ont été réalisés à cet égard. Nous louons le travail du Conseil canadien des ministres de l'Environnement en vue d'établir des principes de coopération en matière d'évaluation environnementale, et nous reconnaissons que de tout temps, les gouvernements fédéral et provinciaux ont agi de manière relativement positive dans le cadre d'évaluations environnementales conjointes. Cependant, même si la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale permettra également d'améliorer la situation, nous sommes fermement convaincus de la nécessité de trouver d'autres solutions et d'apporter d'autres éclaircissements pour dissiper l'incertitude qui entoure les processus d'évaluation environnementale et les rendre moins complexes. Nous craignons que le projet de loi ne permette pas d'éviter, en règle générale, le risque de double emploi lorsque les provinces possèdent des mécanismes propres à déterminer les répercussions environnementales sur les secteurs de compétence fédérale. Le recours aux initiatives conjointes, prévu aux articles 40 et 58, sera décidé cas par cas, ce qui ne fera qu'accroître l'incertitude que suscite la planification environnementale d'importants projets.

Nous recommandons qu'en cas de chevauchement de compétences ou lorsque cette compétence n'est pas claire, les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent à l'élaboration d'un processus unifié d'évaluation environnementale et précisent les rôles et les responsabilités respectifs des deux ordres de gouvernement.

[*Text*]

The other matter which causes the Chamber some concern relates to the application of clause 5(1)(*b*), the spending trigger. The exceptions to the general rule where the financial assistance involves ". . .reduction, avoidance, deferral, removal. . ." et cetera are undefined in the bill and consequently create further uncertainty; that is to say, currently, because of these undefined terms, there is no certainty as to who will even fall under the Act.

In conclusion, the Canadian Chamber of Commerce, along with all levels of government and the Canadian people, attaches great importance to the environmental implications of economic development. We encourage the adoption of a coordinated provincial, national and international policy that will lead to a secure environment and long-term economic prosperity for future generations.

As we noted at the beginning of our presentation, we support the principles of Bill C-13, the Canadian Environmental Assessment Act. However, we would encourage your committee to strengthen the capabilities of the legislation to deal with the concerns of the business communities.

We would also draw your attention to the submissions of the Quebec Chamber of Commerce and the Montreal Metropolitan Chamber of Commerce. While their submissions are in greater detail than ours, philosophically, we agree with them completely, in that the current legislation is unclear and presents too many uncertainties to do business in Canada.

**M. Jacques Garon, Directeur de la recherche du Conseil du Patronat du Québec:** Je vous remercie, monsieur le président, de donner l'opportunité au Conseil du Patronat du Québec de présenter son point de vue sur ce projet de loi C-13. Avec votre permission, je ferai simplement un résumé de notre présentation où nous soutiendrons, pour l'essentiel, que ce projet de loi engendrerais, s'il était adopté, des dédoublements administratifs néfastes et une incertitude inacceptable, quant à sa portée et à son application éventuelle car ses dispositions confèrent trop de discrétion aux autorités gouvernementales.

Le C.P.Q. partage les objectifs de protection de l'environnement qui sous-tendent la législation proposée mais doit constater que l'utilisation de formules ronflantes à la mode comme, par exemple, le développement durable ou des impacts cumulatifs et la tentative de mainmise par le biais de l'environnement et l'exercice de compétences accessoires sur des projets qui relèvent des provinces, la rendent inacceptable dans sa forme actuelle.

Tout d'abord en ce qui concerne le dédoublement, selon nous le projet de loi C-13 ne fait pas de différence entre les projets fédéraux et les projets provinciaux. En effet, le projet

[*Traduction*]

La Chambre a également des réserves à propos de l'application de l'alinéa 5(1)*b*), concernant l'aide financière. Les exceptions à la règle générale—si l'aide financière est accordée «sous forme d'allégement—notamment réduction, évitement, report, remboursement. . .» etc.— ne sont pas définies dans le projet de loi et suscitent, par conséquent, encore plus d'incertitude. C'est -à-dire qu'il n'y a actuellement aucune certitude quant à ceux qui seront assujettis à la loi parce que la terminologie n'est pas définie.

Pour conclure, la Chambre de commerce du Canada ainsi que tous les ordres de gouvernement et la population canadienne accordent une grande importance aux répercussions environnementales du développement économique. Elle encourage l'adoption de politiques provinciales, nationales et internationales concertées qui se traduiront par un environnement sûr et une prospérité économique à long terme pour les générations futures.

Comme nous l'avons indiqué au début de notre mémoire, nous appuyons les principes du projet de loi C-13, Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Nous encourageons toutefois votre comité à consolider ses dispositions pour qu'il tienne mieux compte des préoccupations des milieux d'affaires.

Nous attirons aussi votre attention sur les mémoires de la Chambre de commerce de Québec et de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Leurs mémoires sont peut-être plus détaillés que le nôtre, mais nous sommes entièrement d'accord avec eux en principe: la législation actuelle est imprécise et présente trop d'incertitude pour qu'on puisse faire affaires au Canada.

**Mr. Jacques Garon, Director of Research, Conseil du Patronat du Québec:** First, Mr Chairman, thank you for giving the Conseil du Patronat du Québec (CPQ) the opportunity of presenting its point of view on *Bill C-13*. With your permission, I shall simply summarize our presentation; in it, basically, we shall contend that this bill, if adopted, would cause harmful administrative overlapping and unacceptable levels of uncertainty as to its scope and possible application, since its provisions grant government authorities too much discretionary power.

The CPQ shares the proposed legislation's underlying environmental protection objectives, but is forced to note that the use of pompous fashionable formulations (such as "sustainable development" and "cumulative effects") and the attempt to use the environment to exercise ancillary powers in order to control projects that fall under provincial jurisdiction make it unacceptable in its present form.

First of all, concerning overlapping, *Bill C-13* makes no distinction between federal and provincial projects. It indiscriminately concerns, first, projects conducted or funded by

[*Text*]

de loi C-13 vise indistinctement les projets réalisés par le gouvernement fédéral, ou financés par lui, ou réalisés sur des terres fédérales, d'une part, et les projets décidés et réalisés en vertu des lois provinciales mais pour lesquels certains permis fédéraux sont accessoirement nécessaires, d'autre part.

Cette dernière catégorie de projets est généralement assujettie à des processus d'évaluation environnementale provinciaux. Le ministre nous répondra que le projet de loi C-13 prévoit la tenue d'examens conjoints comme il est mentionné à l'article 40. Nous verrons que cet examen conjoint n'est pas nécessairement synonyme d'allégement administratif et laisse de toute façon intacte le pouvoir décisionnel que le gouvernement fédéral tente de s'arroger par le projet de loi C-13.

Par ailleurs, le projet de loi C-13, ne se limite pas aux domaines de compétence fédérale. Le prédécesseur du projet de loi C-13, le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, tout critiquable qu'il fût, avait au moins le mérite de viser les projets, et je cite:

> pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale.

Le projet de loi C-13 ne prend même plus cette précaution: les effets environnementaux définis à l'article 2 sont non seulement décrits de façon suffisamment générale pour englober une foule de domaines de compétence provinciale mais encore comprennent-ils de façon spécifique une énumération de matières de compétence clairement provinciale, et je cite:

> sont comprises parmi les changements à l'environnement les répercussions de ceux-ci soit en matière sanitaire et socio-économique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.

Sans jouer au constitutionnaliste, voilà des sujets relevant avant tout, nous semble-t-il, de la compétence provinciale, y compris les terres et ressources utilisées par les autochtones. En effet, à moins que ces terres ne soient réservées aux Indiens, elles demeurent propriété de la Couronne provinciale et sont assujetties à la compétence législative de celle-ci.

L'article 4, qui identifie les objets du projet de loi C-13 n'atténue en rien les craintes suscitées par la lecture de ces définitions. En effet, l'alinéa 4a) affirme d'emblée que la loi a pour objet de permettre aux autorités fédérales de, et je cite:

> décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux.

et, ce, dès qu'une autorité fédérale, désignée par règlement, prend, et je cite encore:

[*Traduction*]

the federal government or carried out on federal lands and, second, projects decided on and carried out under provincial statutes, but for which certain federal permits are required.

The latter category of projects is generally subject to provincial environmental assessment processes. The Minister will answer us that *Bill C-13* provides for joint review, as is mentioned in clause 40. As will be seen, this joint review is not necessarily synonymous with less administration and in any case leaves intact the decision-making power that the federal government is trying to appropriate through *Bill C-13*.

Furthermore, *Bill C-13* is not restricted to areas of federal jurisdiction. Its predecessor, the *Environmental Assessment and Review Process (EARP) Guidelines Order*, flawed as it was, at least had the merit of focussing on projects, and I quote:

> which could have environmental repercussions on matters falling under federal jurisdiction.

Bill C-13 does not even take this precaution: the environmental effects defined in clause 2 are not only described in sufficiently general terms to encompass a host of areas of jurisdiction, but they also still specifically include a list of matters that are clearly provincial, and I quote:

> . . . any change that the project may cause in the environment, including any effect of any such change on health and socio-economic conditions, on physical and cultural heritage, on the current use of lands and resources for traditional purposes by aboriginal persons, or on any structure, site or thing that is of historical, archaeological, paleontological or architectural significance . . .

Although we do not claim to be constitutional experts, these matters, including lands and resources used by aboriginal peoples, appear to us to fall primarily under provincial jurisdiction. Unless those lands are reserved for Indians, they remain the property of the provincial Crown and are subject to provincial legislative authority.

Clause 4, which describes the purposes of *Bill C-13*, does nothing to allay the fears raised by a reading of these definitions. Clause 4(a) confirms that the purpose of the Act is, to permit federal authorities to and I quote:

> decide on all projects most likely to have environmental effects.

and that, as soon as federal authority, assigned by regulation, take, and I quote:

[*Text*]

toute mesure en vue de permettre la mise en oeuvre du projet.

L'aspect le plus préoccupant du projet loi C-13 réside dans les termes du mandat d'évaluation environnementale à l'occasion d'une étude approfondie. L'alinéa 16 2) oblige en effet une commission à étudier, après considération des effets cumulatifs, des préoccupations du public et des autres éléments pertinents dont l'autorité responsable ou le ministre peut exiger la prise en compte. Et, je cite:

a) la raison d'être du projet;

b) les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique; (. . .)

d) la capacité des ressources renouvelables (. . .) de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures.

Ces éléments supplémentaires, et par conséquent les dispositions législatives qui les édictent, apparaissent, selon les juristes que nous avons consultés, inconstitutionels lorsqu'ils s'appliquent à un projet de compétence provinciale.

Le champ de compétence en question est confié de façon exclusive aux provinces par les articles 92 A, 92 5) et 109 de la Loi constitutionnelle de 1867, telle qu'amendée.

Le projet de loi tel que formulé vise également à permettre au gouvernement fédéral de décider de tout projet, même ceux qui relèvent des provinces.

L'article 4 affirme spécifiquement que le loi à pour objet de permettre à l'autorité fédérale responsable de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux, dès que cette autorité, désignée par règlement, délivre un permis ou une licence, donne toute autorisation ou prend toute mesure en vue de permettre la mise en oeuvre d'un projet en tout ou en partie.

Donc, dès qu'un permis fédéral quelconque, que le cabinet à le loisir d'identifier par règlement, est requis, l'autorité responsable s'arroge un droit de vie ou de mort sur un projet. Il appert du projet de réglementation à l'étude, que ce permis peut être tout à fait accessoire, comme dans le cas de la traversée d'un chemin de fer ou de l'érection d'une tour de communication.

Le projet de loi défend pourtant à l'autorité fédérale d'octroyer un permis avant la fin du processus d'évaluation.

Par ailleurs, même si les autorités responsables ne prennent aucune décision à l'égard d'un projet, le ministre de l'Environnement peut néanmoins assujettir celui-ci à l'évaluation environnementale si ce projet a des effets internationaux ou interprovinciaux, sur le territoire domanial ou sur certaines terres, désignées par règlement, sujettes à des droits

[*Traduction*]

any measure that would get this project underway.

The aspect of greatest concern in *Bill C-13* is the terms of the environmental assessment mandate in case of a comprehensive study. Clause 16(2) requires that, following consideration of cumulative effects, a panel study public concerns and other relevant factors that the responsible authority or Minister may require to be taken into account, and I quote:

(a)the purpose of the project;

(b)alternative means of carrying out the project that are technically and economically feasible; . . .

(d)the capacity of renewable resources . . . to meet the needs of the present and those of the future.

According to the legal experts we have consulted, these additional elements, and consequently the legislative provisions stating them, appear unconstitutional where they apply to projects under provincial jurisdiction.

The area in question is confined exclusively to the provinces by sections 92(a), 92(5) and 109 of the *Constitution Act, 1867*, as amended.

*Bill C-13*, as it is worded, is also designed to enable the federal government to decide about any project, even those under provincial jurisdiction.

Clause 4 specifically states that the purpose of the Act is to ensure that the environmental effects of projects are considered before responsible authorities take actions in connection with them from the moment such authorities, as designated by regulation, issue a permit or licence, give any authorization or take any measure to permit the implementation of a project in whole or in part.

Thus, from the moment any federal permit, which Cabinet is free to prescribe by regulation, is required, the responsible authority acquires the right to determine whether a project will go ahead or not. It appears from the draft regulations under study that this permit may be entirely ancillary, as is the case for a railway crossing or the erection of a communications tower.

*Bill C-13* nevertheless prohibits the federal authority from granting a permit before the assessment process is complete.

As well, even though the responsible authorities make no decision with respect to the project, the Minister of the Environment may nevertheless subject the project to an environmental assessment if the project has international or interprovincial effects on federal lands or certain lands designated by regulation as subject to aboriginal rights. This assessment is

[*Text*]

autochtones. Cette évaluation n'a lieu que si le ministre, la province et, le cas échéant, l'autorité autochtone ne peuvent s'entendre sur, et je cite:

> les modalités de rechange de l'évaluation.

Mais c'est le ministre de l'Environnement qui fixe les critères des modalités de rechange!

Dans ces cas, le ministre peut, par arrêté, empêcher le promoteur de commencer ou de continuer son projet, et s'adresser à la Cour pour l'y contraindre.

Quels sont les conséquences du dédoublement et de l'empiétement?

Les délais de réalisation des évaluations et la procédure applicable ne sont pas déterminés par le projet de loi C-13. Ils sont laissés à la discrétion du cabinet fédéral qui peut les établir par règlement.

Il est inutile d'élaborer longuement sur les coûts et les retards qu'entraînera le dédoublement des processus d'évaluation. Le projet sera toujours assujetti au plus long dénominateur commun. Dans un tel cas, il n'est pas non plus exagéré de parler de gaspillage des fonds publics.

En effet, ces études coûtent extrêmement cher et mobilisent un nombre impressionnant de personnes. On est loin de l'économie réclamée par les instances internationales et le monde des affaires, et dont le présent gouvernement fait avec raison un cheval de bataille.

Parlant de chevauchement d'ailleurs, dans le climat constitutionel actuel, le projet de loi C-13 n'est pas particulièrement bienvenu. Un texte qui permet un tel contrôle du gouvernement fédéral sur des projets que les provinces mettent en oeuvre ou encouragent, est en contradiction flagrante avec le «discours d'ouverture vers les provinces» tenu par les porte-parole fédéraux en matière constitutionelle. Le gouvernement fédéral a la chance de prouver et de convaincre, plus particulièrement les Québécois, que ses gestes s'accordent à ses dires. Il perdra cette occasion si le projet de loi C-13 est adopté tel quel.

Le projet de loi C-13 est aussi en opposition directe à la mise en garde servie par la Cour suprême dans l'affaire Oldman River, et je cite:

> Le ministère responsable ou la Commission ne peuvent se servir du Décret sur les lignes directrices comme moyen déguisé d'envahir des champs de compétence provinciale qui ne se rapportent pas aux domaines de compétence fédérale concernés.

C'est pourtant ce que permet de faire le projet de loi C-13.

A qui profitera ce chevauchement? A tous ceux qui, pour toutes sortes de raisons, veulent bloquer les projets pourtant nécessaires à notre développement économique. La simple existence du projet de loi C-13 tel que formulé, est une invita-

[*Traduction*]

conducted only if the Minister, the province and, if necessary, the aboriginal authority cannot agree on, and I quote:

> criteria for the purposes of an alternative manner of conducting an assessment.

But is it the Minister of the Environment who establishes those criteria!

In these cases, the Minister may, by order, prohibit the proponent from starting or continuing the project and seek a court injunction in order to do so.

What are the consequences of overlapping and encroachment?

Time periods for the completion of assessments, and the applicable procedure, are not determined by *Bill C-13*. They are left to the discretion of the federal Cabinet, which may prescribe them by regulation.

There is scarcely any need to discuss at length the costs and delays that the overlapping of assessment processes will cause. The project will always be subject to the highest common denominator. In such cases, it is not an exaggeration to say that public funds will be wasted.

These studies are extremely costly and mobilize an impressive number of persons. This practice is far from producing the savings that international bodies and the business world demand and that the present government has, rightly, claimed to promote.

And, speaking of overlapping, *Bill C-13* is not particularly welcome in the present constitutional climate. Legislation which permits such control by the federal government over projects which the provinces initiate or promote is a flagrant contradiction of the attitude of openness to the provinces proclaimed by federal constitutional representatives. The federal government has an opportunity to convince and prove to people, especially Quebec residents, that its actions are consistent with its words. It will lose this opportunity if *Bill C-13* is passed in its present form.

*Bill C-13* is also in direct opposition to the warning served by the Supreme Court in the *Oldman Dam* case, in which the Court ruled that and I quote:

> the Minister responsible or the Commission could not use the *EARP Guidelines Order* as a concealed way of invading provincial areas of jurisdiction unrelated to the federal areas concerned.

This is nevertheless what *Bill C-13* enables it to do.

Who will benefit by this overlap? All those who, for all kinds of reasons, want to block projects that are nonetheless necessary for our economic development. The mere existence of *Bill C-13* is an invitation to interminable legal proceedings:

[*Text*]

tion à d'interminables procédures judiciaires: trop de dispositions du projet de loi C-13 semblent clairement inconstitutionnelles; trop de dispositions sont attributives de discrétion. Ces procès ne favorisent d'aucune façon le développement économique.

En ce qui concerne l'incertitude, la loi a pour but de fixer des normes de conduite auxquelles les administrés doivent s'astreindre. Les Chartes sont venues constitutionnaliser le droit des citoyens d'être adéquatement renseignés sur le contenu de leurs obligations. Le projet de loi C-13 n'atteint pas ce but puisqu'il utilise des formules et des concepts flous et imprécis, attribue une énorme discrétion au ministre de l'Environnement et abandonne des pouvoirs réglementaires exorbitants au Cabinet.

Par exemple, qu'est-ce que le «développement durable», même définit à l'article 2? Quels sont les «impacts cumulatifs» sur lesquels les experts s'entendent pour dire qu'aucune méthode de calcul fiable n'a été mise au point? Qui est ce «public» dont, et je cite:

> les préoccupations pourront justifier une examen public.

A ce jour, dans l'application du PEEE dont l'article 13 reconnaît ces «préoccupations du public», les fonctionnaires fédéraux consultés ont refusé d'en donner une définition ou d'en identifier le nombre ou la qualité! Non seulement l'autorité responsable agira-t-elle sous la dictée d'un tiers, abdiquant là sa responsabilité, mais encore ce tiers est-il indéfini, flou, aléatoire et arbitraire. Tant pis pour la transparence, exigée entre autres par la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes!

Même si le projet de loi C-13 permet la collaboration et même la délégation des pouvoirs d'évaluation à des organismes provinciaux, ce qui est louable, il laisse cette collaboration à la discrétion des autorités responsables sans les y obliger et sans fixer les critères devant les guider.

Le ministre peu décider d'assujettir des projets non visés par les règlements d'application lorsque ceux-ci peuvent avoir des effets internationaux ou interprovinciaux, sur le territoire domanial ou sur des terres sur lesquelles les autochtones ont des droits. Il fixe lui même les «modalités de rechange» par lesquelles une évaluation autre que fédéral recevra son imprimatur.

Le ministre peut aussi, s'il l'estime indiqué dans les circonstances, permettre que l'évaluation prévue par une autre loi fédérale ou par un accord de revendications territoriales remplace le processus prévu par le projet de loi C-13. Ce souci d'efficacité est d'éviter les dédoublements, mérite aussi notre encouragement. Malheureusement, c'est une fois de plus le ministre qui établit les critères en vertu desquels il peut autoriser cette substitution.

[*Traduction*]

too many provisions in *Bill C-13* seem clearly constitutional; too many provisions grant discretionary power. These assessments would not be economical at all.

With regard to uncertainty, the purpose of the Act is to set standards of conduct with which those governed by the Act must comply. The right of citizens to be adequately informed about the content of their obligations has been entrenched in the Charters. *Bill C-13* does not achieve this goal since it uses vague and imprecise formulations and concepts, grants the Minister of the Environment enormous discretionary power and gives Cabinet exorbitant regulatory power.

For example, what is "sustainable development", even as defined in clause 2? What are these "cumulative effects" on which experts agree that no reliable method for determination has been developed? What is this "public" whose concerns, and I quote,

> warrant a reference to a mediator or a review panel?

To date, in the application of the *EARP Guidelines Order*, section 13 of which recognizes these "public concerns", federal public servants consulted have refused to define these concerns or identify their number and nature! Not only will the responsible authority act under the orders of a third party, thus abdicating its responsibility, but that third party also remains undefined, ambiguous, random and arbitrary. So much for the transparency, among other things, required by the federal legislation on the registration of lobbyists!

Although *Bill C-13* permits co-operation and even the delegation of assessment powers to provincial agencies, all of which is praiseworthy, it leaves this co-operation to the discretion of the responsible authorities, without obliging them to co-operate and without setting criteria to guide them.

The Minister may decide to subject to the process projects not contemplated in the regulations, where those projects may have international or interprovincial effects on federal lands or lands on which aboriginal people have rights. It also sets the "criteria for the purposes of an alternative manner of conducting an assessment", as a result of which an assessment done by a non-federal authority will receive its *imprimatur*.

Where the Minister deems it appropriate in the circumstances, the Minister may also permit an evaluation required under another federal statute or under a land claims agreement to replace the process provided for in *Bill C-13*. This concern for ensuring efficiency and avoiding overlapping also deserves our encouragement. Unfortunately, once again it is the Minister who establishes the criteria on which this substitution may be authorized.

[*Text*]

Finalement, le ministre peut, et je cite:

> donner des lignes directrices et établir des codes de pratique ou de procédure d'application de la présente loi.

Comment ce dernier pouvoir s'harmonise-t-il avec le pouvoir équivalent prévu à l'alinéa 59a) confié au gouverneur en conseil de, et je cite:

> régir les procédures, les délais applicables et les exigences relatives au processus d'évaluation environnementale?

En fait, la portée véritable de ce projet de loi est inconnue puisqu'elle est laissée à l'appréciation du cabinet qui doit la définir par l'adoption de règlements, comme, par exemple, sur la procédure et les délais; sur des projets dont l'évaluation n'est pas nécessaire parce que l'intervention de l'autorité responsable est marginale; pour désigner les projets ou catégories de projets susceptibles d'entraîner des effets négatifs importants et pour lesquels une étude environnementale approfondie est obligatoire; pour désigner les organismes qui sont des autorités fédérales; pour désigner les dispositions législatives ou réglementaires déclenchant le processus d'évaluation; pour modifier ou exclure des procédures.

En fait, monsieur le président, le coeur du projet de loi C-13 est là. Et pourtant, le Parlement n'a même pas devant lui une ébauche de réglementation. Il ne circule à ce jour que des projets de listes de projets visés et de dispositions législatives et réglementaires déclenchant le processus. On a demandé au Parlement d'adopter une loi les yeux bandés, sans connaître sa portée et en déléguant des aspects fondamentaux de son pouvoir législatif au cabinet.

Cet exercice, qui court-circuite le processus public d'adoption des lois, placera les agents économiques dans l'incertitude. Inutile d'insister sur l'importance des investissements que requièrent souvent les projets visés par le projet de loi et sur la nécessité d'une sécurité à long terme quant au contexte législatif dans lequel ils doivent être planifiés.

En conclusion, monsieur le président, dans le comme texte économique et constitutionel actuel, ce projet de loi tombe bien mal. En prenant de front les provinces, il contribue à détériorer le climat politique dont les investisseurs réclament l'assainissement. Il décourage ces mêmes investisseurs en laissant présager le doublement des procédures d'évaluation, avec les coûts et les délais qu'elles entraîneront immanquablement. En prévoyant que des permis fédéraux de «routine» pourront être refusés pour des motifs environnementaux, on multiplie le nombre de décideurs et on place la survie des projets à la merci de considérations discrétionnaires. Au nom de l'environnement, on pourra facilement camoufler ou justifier des motivations plus, disons, «politiques».

Finalement, le projet de loi C-13 attribue trop de pouvoirs discrétionnaires ou réglementaires pour permettre aux admi-

[*Traduction*]

Lastly, the Minister, and I quote:

> may issue guidelines and establish codes of practice or procedure respecting the application of this Act.

How can Cabinet act consistently with the power granted to the Governor in Council under clause 59(a), and I quote:

> respecting the procedures and requirements of, and the time period relating to, the environmental assessment process?

The true scope of *Bill C-13* is in fact unknown since it leaves it to Cabinet to define by regulation such matters as procedures and time periods; projects for which an assessment is not required because the responsible authority's contribution is minimal; prescribing projects or classes of projets likely to have significant adverse effects and for which a comprehensive environmental study is required; prescribing agencies which are federal authorities; prescribing legislative or regulatory provisions that require the assessment process; and variation or exclusion of procedures.

Mr. Chairman, this is in fact the crux of *Bill C-13*. And yet not even draft regulations have been tabled in Parliament. To date, only draft lists of projects concerned and legislative and regulatory provisions that set the process in motion have been circulated. Parliament has been asked to pass an act blindfolded, without determining its scope, and delegating fundamental aspects of its legislative authority to Cabinet.

This exercise, which short-circuits the public process involved in the passage of legislation, creates uncertainty for economic stakeholders. We need not emphasize the size of investments which projects affected by the bill often require or the need for long-term security of the legislative framework within which they must plan.

In conclusion, Mr. Chairman, *Bill C-13* comes at the wrong time in the present economic and constitutional context. By engaging the provinces head on, it contributes to the deteriorating political climate which investors are demanding be improved. It discourages those investors by raising the prospect of overlapping assessment procedures, with all the costs and delays that they would necessarily cause. By allowing "routine" federal licences to be denied on environmental grounds, the bill increases the number of decision-makers and places the survival of projects at the mercy of discretionary considerations. As a result, more "political" motivations can easily be camouflaged or justified in the name of the environment.

Lastly, *Bill C-13* grants too many discretionary and regulatory powers to enable those affected by the Act to determine

[*Text*]

nistrés de connaître l'étendue de leurs obligations. Cette incertitude risque aussi de décourager les investisseurs.

Le projet de loi C-13 est donc à revoir entièrement si le gouvernement fédéral veut régir, dans les matières de sa compétence, les effets véritablement environnementaux de projets dans des domaines qui relèvent au premier chef des provinces. Une politique cadre de participation fédérale aux processus provinciaux d'évaluation serait beaucoup plus appropriée. Je vous remercie, honorables sénateurs, de votre attention.

**The Chairman:** Thank you both for your presentations. We should have an interesting afternoon session, honourable senators. These are both strong briefs, and many good questions have been raised. We will begin the questioning of the witnesses with Senator Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question s'adresse à vous, maître. On sait au départ évidemment que c'est un problème difficile en droit et on sait qu'aucun pouvoir au Canada, que ce soit le Parlement ou la législature provinciale, n'a une compétence directe, claire et précise en matière de pollution et d'environnement.

La Cour suprême, dans trois ou quatre arrêts: Crown-Zellarbach, Oldman River, le renvoi anti-inflation (même si l'inflation n'a rien à voir avec cela, mais on en a parlé) et Dryden Chemicals, nous on donné des paramètres très clairs mais extrêmement difficiles à suivre. Et là, vous nous dites que ce projet de loi-là est un peu à refaire.

Ma première question serait celle-ci. Il est clair que vous trouvez deux ou trois articles invalides dans cette loi-là. Cela m'apparaît clair. Mais j'aimerais savoir si tout le projet de loi, à votre avis, est à refaire ou est invalide, ou si on ne peut pas sauver le projet de loi en faisant un ou deux, ou trois amendements. Selon votre analyse juridique, vous référez bien sûr aux articles 5, 4, 2, je pense qu'il y a l'article 16 aussi, si mon souvenir est fidèle, présente certaines difficultés.

Je veux me restreindre juste à la question, pour le moment juridique parce que c'est déjà assez difficile. Et vous nous dites qu'il y a vraiment un empiétement fédéral dans les matières provinciales. Il y a vraiment ce qu'on appelle en anglais «legal encroachment». On empiète autrement dit. Vous trouvez cela ultra vires, vous trouvez cela inconstitutionnel. Est-ce que c'est tout le projet de loi qui est mal fondé et qu'il faut refaire ou si c'est deux ou trois articles qui demanderaient à être modifiés, ou encore, comme a dit un témoin antérieur (on a eu déjà quatre ou cinq analyses juridiques assez approfondies) ou est-ce que c'est plutôt dans le pouvoir de dépenser du fédéral qu'il y a un problème?

J'aimerais que l'on circonscrive le débat sur le plan purement juridique. Si vous me dites: Bien oui, mais peut-être

[*Traduction*]

the extent of their obligations. This uncertainty may also discourage investors.

*Bill C-13* should be entirely reviewed if, in matters falling within its authority, the federal government wishes to govern the truly environmental effects of projects in areas that fall primarily under provincial jurisdiction. A master policy for federal participation in provincial assessment processes would be much more appropriate. Honourable Senators, thank you for your attention.

**Le président:** Je remercie les deux témoins de leur exposé. La séance de l'après-midi devrait être intéressante, honorables sénateurs. Ces mémoires sont tous deux intéressants et ont soulevé beaucoup de bonnes questions. Le sénateur Beaudoin posera les premières questions.

**Senator Beaudoin:** My question is for you, the lawyer, sir. We know from the outset, of course, that this is a difficult problem in law, and we know that no authority in Canada—neither Parliament nor a provincial legislature—has direct, clear and specific jurisdiction in matters of pollution and the environment.

In three or four decisions—*Crown Zellerbach*, *Oldman River*, the anti-inflation referral (although inflation has nothing to do with that case, it was discussed) and *Dryden Chemicals*—, the Supreme Court gave us parameters that are very clear but hard to follow. And now you are telling us that this bill must be reworked to some extent.

My first question would be this. It is clear that you find two or three clauses of this bill invalid. That seems clear to me. But I would like to know whether, in your opinion, the bill should be reworked or is invalid, or whether we cannot salvage it by making one or two or three amendments. In your legal analysis, you refer to clauses 5, 4, 2 and I think 16 as well, if my memory is correct: they present certain difficulties.

I want to limit myself, for the moment, of course, to just the legal question, because it is difficult enough in itself. You are telling us that there really is encroachment by the federal government in provincial matters. There really is what we call "legal encroachment". You find that *ultra vires*; you find that unconstitutional. Is the entire bill unjustified, and must it be reworked; or do two or three clauses need to be amended; or, as a previous witness said (we have already heard four or five quite thorough legal analyses), does the problem lie with the federal government's spending power instead?

I would like the debate to be limited to the purely legal aspect: whether you say, "Yes, it would do, but perhaps with

[*Text*]

qu'avec deux ou trois amendements, à votre avis, cela irait. Ou si vous me dites: Non, non. Toute la conception est telle que le projet de loi ne tient pas.

**M. Garon:** Est-ce que je peux demander à M. Lussier de vous répondre.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, oui.

**M. Sylvain Lussier (Conseil du Patronat du Québec):** Je vais répondre à celui qui est responsable au premier chef de ma présence ici, celui qui m'a enseigné le droit constitutionnel.

Sénateur Beaudoin, je pense que le projet de loi ne poserait pas de problèmes s'il s'appliquait un petit peu comme si c'était la philosophie de base du PFEEE aux projets qui sont parrainés par le gouvernement fédéral ou qui sont mis en branle par lui.

Il est évident que, au départ, seuls certains articles posent véritablement des problèmes constitutionnels. Vous les avez mentionnés, les articles 2, 4, 5 et 16. Mais ce sont les articles qui donnent l'étendue de l'application de la loi. Le reste, jusqu'à un certain point, devient du mécanisme d'application de la loi.

Mais quand vous avez à l'article 2 la définition d'effet environnemental qui englobe toutes matières et qui ne prend même plus la peine, comme le PEEE faisait, de dire les répercussions dans les matières qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Quand vous avez l'article 5 qui vient . . . ou quand vous avez, au départ, l'article 4 qui dit clairement que la présente loi a pour objet de permettre aux autorités responsables de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux, on ne prend pas les précautions nécessaires pour faire les différences entre les projets que le gouvernement fédéral met en oeuvre et les projets sur lesquels le gouvernement fédéral a, je dirais, un droit de regard accessoire.

Je ne veux pas faire de cachette. Mon expérience dans le domaine vient du fait que je représente, dans plusieurs dossiers, Hydro-Québec. Il est évident que si le gouvernement fédéral décide de construire une base militaire ou décide de construire un aéroport et soumet son projet au projet de loi C-13, je ne vois pas de problème fondamental dans la façon dont la loi est rédigée.

Mais il est évident que si Hydro-Québec construit une centrale hydro-électrique dans des eaux qui risqueraient de ne pas être navigable, justement à cause de leur dénivellation qui intéresse Hydro-Québec, mais parce qu'il faut construire une tour de communications et que la loi sur la radiocommunication oblige le fédéral à émettre un permis et que dans le projet de réglementation, cette disposition déclenche tout le processus d'examen environnemental fédéral et que par ce biais, le gouvernement fédéral décide si oui ou non Hydro-Québec va

[*Traduction*]

two or three amendments," or, "It would not do at all; the entire concept means that the bill is untenable."

**Mr. Garon:** May I ask Mr Lussier to answer you?

**Senator Beaudoin:** Yes, of course.

**Mr. Sylvain Lussier, Conseil du Patronat du Québec:** I shall be answering the person who is primarily responsible for my being here, the person who taught me constitutional law.

Senator Beaudoin, I think that the bill would not present any problems if it applied something like the philosophy underlying the federal EARP to projects that are sponsored or initiated by the federal government.

Clearly, first of all, only some clauses really present constitutional problems. You mentioned them: clauses 2, 4, 5 and 16. But these are the clauses that give the implementation of the Act its scope. To some extent, the rest becomes a mechanism for implementing the Act.

But when you have in clause 2 the definition of environmental effect, which covers all effects and no longer even bothers, as the EARP did, to specify effects in matters under federal jurisdiction, when you have clause 5, which . . . , or when you have, right from the start, clause 4, which clearly states that the purposes of this Act are to ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration before responsible authorities take actions in connection with them, the necessary precautions are not being taken to distinguish between projects that the federal government initiates and those in which the federal government has what I would call an ancillary interest.

I do not want to be coy. My experience in this field comes from the fact that I represent Hydro-Québec in a number of cases. Obviously, if the federal government decides to build a military base or an airport and subjects its project to *Bill C-13*, I see no basic problem in the wording of the Act.

It is clear, however, that if Hydro-Québec builds a hydroelectricity generating station in waters that may not be navigable specifically because of the change in elevation that is of interest to Hydro-Québec but, because it must build a communications tower and radiocommunications legislation requires the federal government to issue a permit and, in the draft regulations, this provision sets in motion the whole federal environmental assessment process and, as a result, the federal government decides whether Hydro-Québec will build a dam

[*Text*]

construire un barrage ou une centrale hydro-électrique, alors que 92 (a) est venu, en 1982, confirmer que les provinces ont cette compétence, je dis oui. À ce moment-là, tout le projet est à revoir parce qu'il vise des choses qui ne le regarde pas.

Une fois de plus, je vous le dis, si c'est pour construire une base militaire, chapeau. Si c'est pour des projets sur des terres dominales fédérales, si c'est dans les territoires, si c'est en mer territoriale, je ne pense pas que nous puissions nous plaindre de la façon dont le projet de loi est rédigé.

Je pense qu'au premier chef, la plainte et le fait que le projet soit à revoir vient dans le fait qu'il vise à 5.1(d) tous les projets pour lesquels une autorité fédérale délivre un permis, une licence, ou donne toute autorisation. Et aussi, bien que nous l'ayons moins étudié, les domaines dans lesquels le fédéral peut financer. À ce moment-là, le moindre petit financement (et cela, je pense que la Chambre de commerce canadienne le souligne, nous ne l'avons pas souligné dans notre mémoire mais la Chambre de commerce canadienne le souligne) il devient facile pour le fédéral, une fois de plus, si vous voulez, de s'infiltrer par la porte arrière dans un projet tout simplement en finançant de façon accessoire.

Ce que nous récusons, je pense, c'est la capacité que donne le projet de loi C-13 au gouvernement fédéral de s'immiscer dans la prise de décisions qui traitent traditionnellement de compétences provinciales par des matières accessoires, soit par le financement, soit par certains permis. Quand on en examine la liste (je vous ai donné l'exemple des tours de communications) cela peut être tout simplement un pylône sur lequel vous avez une station d'émission de micro-ondes. Cela peut être à l'article 326 de la *Loi sur les chemins de fer*, cela prend un permis de la Commission canadienne des transports pour placer un fil électrique en travers d'une ligne de chemin de fer et si on regarde le projet de réglementation à l'étude, cela déclenche le projet de loi C-13.

Donc, parce que Hydro-Québec construit une ligne (je donne toujours l'exemple) de 950 kilomètres et parce qu'elle traverse deux chemins de fer, à ce moment-là, le gouvernement fédéral va décider, va avoir droit de vie ou de mort sur cette ligne de transmission hydro-électrique.

C'est cela que nous trouvons inacceptable et c'est surtout le fait que le projet de loi ne fait pas la différence entre les effets immédiats de la traversée du chemin de fer. Si la traversée du chemin de fer a des effets environnementaux, bien parfait. Adressons-nous aux effets environnementaux de la traversée du chemin de fer et réglons-les parce que c'est clairement de compétence fédérale.

Mais la façon dont le projet de loi est rédigé et si on lit Oldman River, c'est une fois que le fédéral est rentré par le biais d'un facteur déclencheur dans un projet, à ce moment-là, il peut étudier toutes les autres questions relatives à ce projet.

[*Traduction*]

or a hydro-electricity generating station—when, in 1982, it was confirmed under section 92(a) that this is an area of provincial jurisdiction—, then I say yes, at that point the entire bill should be reworked, because it affects matters that exceed its scope.

Once again, I tell you, if you are building a military base, congratulations. If you have projects on federal lands, in the territories or in the territorial seas, I do not think we can complain about the wording of the Act.

I think, first and foremost, that the complaint that the bill should be reworked comes from the fact that in paragraph 5.1(d) it applies to all projects for which a federal authority issues a permit, licence or any authorization and, although we dealt less extensively with this aspect, to areas in which the federal government may provide financial assistance. At that point (and I think the Canadian Chamber of Commerce makes this point; we did not do so in our brief, but the Canadian Chamber of Commerce does), the least financial assistance makes it easy for the federal government, here again, to get involved in a project by the back door, so to speak, simply by providing financial assistance in an ancillary way.

What I think we challenge is the power *Bill C-13* gives the federal government to get involved in making decisions that concern matters that have traditionally fallen under provincial jurisdiction by ancillary means, through financial assistance or through certain permits. When you look at the list (I gave you the example of communications towers), it can be no more than a pylon on which you have a microwave broadcasting station. Under section 326 of the *Railway Act*, you need leave from the Canadian Transport Commission to extend an electrical wire across a railway, and if you look at the draft regulations under study, that sets the *Bill C-13* process in motion.

So, to continue with the same example, because Hydro-Québec builds a 950-kilometre electrical wire that crosses two railways, the federal government will decide, will have the right to decide whether that hydro-electricity transmission line is built or is not built.

That is what we find unacceptable—especially the fact that the bill does not distinguish any immediate effects of crossing the railway. If crossing the railway has environmental effects, fine. Let us address the environmental effects of crossing the railway and settle them, because that is clearly an area of federal jurisdiction.

But in the way the bill is worded, and in the *Oldman River* case, once again, the federal government has gotten involved in a project because of a factor that sets the process in motion; at that point, it can review every other aspect of the project. To

[*Text*]

Toujours avec mon exemple de chemin de fer, on est plus limité à l'effet environnemental de la traversée du chemin de fer par le fil électrique, on est sur l'usage traditionnel des autochtones le long de la voie ferrée, on est sur les oiseaux migrateurs qui. . . et cetera, et cetera.

C'est donc dans sa philosophie de porte d'entrée, si vous voulez, que nous récusons le projet. Maintenant, dans ces mécanismes, il y a effectivement un manque de souci de respecter les compétences provinciales.

Si vous regardez l'article 16 (c'est l'autre exemple que vous donniez), quand on dit que ce dont le gouvernement doit tenir compte lorsqu'il autorise un projet, il y a les raisons d'être du projet. Alors si c'est un projet qui relève au premier chef de la compétence provinciale. . . Parlons d'un projet hydro-électrique mais parlons aussi d'un projet minier qui, en vertu des critères traditionnels 92 et 109, est aussi de compétence provinciale. Parlons d'un projet forestier, ce sont des projets de compétence provinciale.

À ce moment-là, le fédéral peut maintenant, avec quelque chose de tout à fait accessoire et qui est fixé à la discrétion du cabinet, puisque c'est le cabinet qui va désigner par règlements les effets déclencheurs, ce ne sera même plus le Parlement du Canada qui va se garder le pouvoir de décider si un projet est assujetti ou non. Il va déléguer cela par le biais de 59 (f) ou (g) au cabinet qui pourra le changer à sa guise, dépendant de toutes sortes de facteurs sur lesquels le Parlement n'aura plus de contrôle, en tout cas pas de contrôle à priori, et vous allez avoir le gouvernement fédéral qui va décider des raisons d'être du projet, des solutions de rechange réalisables sur le plan technique et économique, sur la capacité des ressources renouvelables de répondre aux besoins alors que les ressources. . .

**Senator Beaudoin:** I will leave the question of the standing power to others because it is very important.

Mais je veux revenir, l'environnement c'est excessivement important.

**M. Lussier:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Il n'y a aucun doute que c'est un facteur de pointe dans le monde moderne et à venir. Notre constitution, elle est comme elle est. Elle est compliquée mais en cela, on n'est pas les seuls dans le monde. Et puis on a décidé, à tort ou à raison, que le mot «environnement» ne serait pas dans la constitution. La cour a décidé que le fédéral peut intervenir par son pouvoir accessoire et que la province peut intervenir par son pouvoir accessoire.

Vous allez me dire: Comme la pollution touche à tout, bien ils peuvent toujours tous les deux intervenir tout le temps, presque. Mais cela ne veut pas dire que c'est la fin du monde même s'ils interviennent touts les deux presque tout le temps.

[*Traduction*]

use my example of the railway again, leave to have the electrical wire cross the railway does not stop at just environmental effects: we also have traditional land use by native persons along the railway; we also have migratory birds; and on and on.

What we challenge in the bill, then, is its philosophy of getting in the door. In fact, in these mechanisms, no care has been taken to respect areas of provincial jurisdiction.

If you look at clause 16 (the other example you gave), the factors listed that the government shall consider in authorizing a project include the need for the project. Now, if the project falls primarily under provincial jurisdiction . . . Let us consider a hydro-electricity project—or a mining project—that, under the traditional criteria set out in sections 92 and 109, falls under provincial jurisdiction as well. Let us consider a forestry project; they fall under provincial jurisdiction.

At that point, the federal government may now, through something that is entirely ancillary and left to the discretion of Cabinet--since Cabinet will prescribe by regulation the factors setting the process in motion and not even the Parliament of Canada will then be able to retain the power to decide whether a project is subject to the process . . . It will delegate that power under paragraph 59(f) or (g) to Cabinet, which will be able change it at will, depending on all sorts of factors over which Parliament will no longer have any control, or at least not the first say about control, and you will have the federal government deciding on the need for a project, technically and economically feasible alternatives, the capacity of renewable resources to meet needs when the resources . . .

**Le sénateur Beaudoin:** Je laisserai à d'autres la question des pouvoirs permanents parce qu'elle est très importante.

But I want to come back to this point; the environment is extremely important.

**Mr. Lussier:** Yes.

**Senator Beaudoin:** There is no doubt that this is a current factor in the today's world and tomorrow's as well. Our Constitution is the way it is. It is complicated, but we are not the only ones in the world in that position. And, besides, we decided, rightly or wrongly, that the word "environment" would not be in the Constitution. The Court has decided that the federal government may intervene through its ancillary power and that the province may intervene through its ancillary power.

You will say that, since pollution affects everything, they can both intervene all the time, or nearly all the time. But even if they both do intervene nearly all the time, that is not necessarily the end of the world.

[*Text*]

**M. Lussier:** Non, non.

**Le sénateur Beaudoin:** Prenez les routes, la province intervient puis le fédéral intervient. Mais prenez la pollution, c'est autrement plus difficile. Vous me dites: Prenons un barrage électrique sur une terre provinciale à l'intérieur d'une province. Donc, c'est provincial au départ, de par l'article 109, l'article 92.5, l'article 92.13. On est d'accord avec cela.

Mais là, vous me dites que parce que le fédéral a compétence en matière de navigation, 91.10, puis parce que le fédéral a compétence en matière de pêcheries, 91.12, et parce que le fédéral a compétence sur les Indiens, 91.24, il peut intervenir. C'est vrai.

**M. Lussier:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Puis il va intervenir. Vous me dites: Oui, mais cela lui donne le droit de vie ou de mort sur le projet. Cela, je ne le sais pas parce que je ne connais pas assez le. . . Si vous me dites: Il peut bloquer complètement un projet provincial qui a de l'allure parce qu'il a une possibilité d'intervenir en vertu d'un pouvoir fédéral, peut-être que cela peut être exagéré, à moins qu'on me prouve que le fédéral a bien raison pour des raisons de navigation, de pêche ou de protection des Amérindiens, de s'opposer.

**M. Lussier:** Je vous répondre, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est cela que je veux savoir. Je prends un cas pratique.

**M. Lussier:** Je vous répondrai ceci. C'est que si le gouvernement fédéral refuse ou donne son permis pour des critères de navigation, c'est parfaitement légitime. Mais il existe une loi, la *Loi sur la protection des eaux navigables* qui donne des critères qui permettent au ministre de décider ou de refuser son autorisation. Et quand il la donne, de fixer des conditions, mais propres à la navigation. D'accord?

Donc, cela ça va.

**Le sénateur Beaudoin:** Ça va.

**M. Lussier:** Mais c'est si la navigation devient un prétexte. On parle de pollution. Oui. Mais l'environnement ne se résume plus à la pollution. On parle de critères socio-économiques, on parle de considérations sociales, on parle de santé, et cetera. C'est là où la navigation devient une porte d'entrée. Et c'est là où monsieur le juge LaForest nous met en garde en disant: Faites attention de ne pas vous servir de ce prétexte de la navigation pour empiéter (et on avait utilisé devant la Cour suprême l'expression «cheval de Troie») et le juge LaForest la reprend dans son jugement. Ne nous servons pas des pouvoirs fédéraux en matière de navigation ou en matière de pêcherie comme cheval de Troie pour permettre de décider d'un projet.

Permettons au fédéral de dire: Votre barrage devrait être construit différemment pour protéger la navigation ou pour

[*Traduction*]

**Mr. Lussier:** No, of course not.

**Senator Beaudoin:** Look at the highways: the provinces and the federal government are involved. But pollution is much more problematic. You use the example of a hydro-electric dam on provincial land within a province. Right away, that is an area of provincial jurisdiction: under sections 109, 92.5 and 92.13. We agree on that point.

But then you say that, since the federal government has jurisdiction over shipping under section 91.10, and since it has jurisdiction over fisheries under section 91.12 and since it has jurisdiction over the Indians under section 91.24, it can intervene. That is true.

**Mr. Lussier:** Yes.

**Senator Beaudoin:** And it will intervene. You say, "Yes, but that gives it the right to decide whether a project will go ahead or not." I am not sure of that, because I am not familiar enough with the . . . If you say that the federal government can stop a major provincial project dead in its tracks because, under federal authority, it has the right to intervene, that may be excessive, unless it can be proven that the federal government has good reason to oppose the project for reasons having to do with shipping, the fisheries or the protection of aboriginal peoples.

**Mr. Lussier:** Allow me to answer you, Senator.

**Senator Beaudoin:** That is what I want to know. I am taking a practical example.

**Mr. Lussier:** I shall answer you as follows. If the federal government refuses or grants its permission on the basis of criteria having to do with shipping, that is perfectly legitimate. But there is an act, the *Navigable Waters Protection Act*, that sets out criteria allowing the Minister to decide or to refuse authorization. And that authorization allows the Minister to set conditions, but conditions that are limited to shipping. OK?

So far, so good.

**Senator Beaudoin:** Good.

**Mr. Lussier:** But a problem arises if shipping becomes a pretext. We are talking about pollution: fine. But the environment is no longer limited to pollution. We are talking about socio-economic criteria, we are talking about social conditions, we are talking about health, and so on. That is where shipping becomes a foot in the door. That is where Mr Justice LaForest warns us not to use the pretext of shipping to encroach (before the Supreme Court, the expression "Trojan horse" was used); Mr Justice LaForest repeats this warning in his decision. Let us not use federal powers in the area of shipping or fisheries as a Trojan horse in order to allow the federal government to decide about a project.

Let us allow the federal government to say, "Your dam should be built differently in order to protect shipping or

[*Text*]

permettre la navigation, ou: Votre barrage devrait tenir compte des points suivants à cause de l'effet que cela aura sur les pêcheries. Certes.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais pas plus.

**M. Lussier:** Ce que le projet de loi donne maintenant, c'est de décider de tous projets (et je vous le dis), c'est sans aucun souci de restreindre la portée, le droit de décider de tout projet. C'est ce que l'article 4 nous dit. Il ne nous dit même pas, je vous le répète, comme le PEEE, sur des matières de compétence fédérale. C'est tout projet pouvant avoir des effets environnementaux. Et là, on lit article 2, effets environnementaux.

Je comprends qu'il est parfois difficile de faire la différence entre les effets environnementaux de compétence fédérale ou de compétence provinciale. Mais au moins le PEEE prenait une précaution de dire: les effets environnementaux en matière de compétence fédérale. Tandis qu'ici, quand vous avez des questions architecturales, des questions historiques, archéologiques, paléontologiques. . .

Cela ressemble à des ouvrages de nature locale ou privée. L'architecture, c'est de compétence provinciale, la Cour suprême vient de nous le dire dans la question de réglementation des professions.

**Le sénateur Beaudoin:** Autrement dit, cela va trop loin dans 4?

**M. Lussier:** Oui. À moins que cela ne soit à Ottawa à cause de la Commission de la Capitale nationale, mais là, on parle de d'autres pouvoirs. Ça, ça va. Ce n'est pas un problème. C'est le pouvoir d'expropriation fédérale. Mais quand on ne prend pas soin dans un projet de loi de restreindre les effets, je pense qu'on attire des problèmes, des problèmes de plusieurs ordres.

On donne la tentation à ceux qui sont chargés d'appliquer la loi de peut-être déborder. On invite tout le monde à aller se batailler à la cour. Vous me direz que moi j'ai peut-être avantage, mais pas tant que cela.

**Le sénateur Beaudoin:** Non, non. Je ne vous dis pas. . .

**M. Lussier:** Non. Mais j'utilise le ton badin. Qu'est-ce que vous voulez, c'est très long aller à la cour et dans des questions comme celle-là, ça monte assez souvent, sinon au niveau de la Cour suprême, au niveau de la Cour d'appel. On invite les litiges, on invite un certain blocage du développement économique. Je pense que le Conseil du patronat du Québec n'est pas là pour contester les compétences fédérales dans tous les domaines qui sont visés.

Ce que nous disons c'est qu'il y a dans chacun de ces domaines des lois fédérales qui s'appliquent: *La loi sur la protection des eaux navigables,* la *Loi sur les pêcheries*, qui permettent au ministre d'exercer des pouvoirs et de venir contrôler.

[*Traduction*]

allow for shipping," or "Your dam should take the following points into account because of the effect it will have on the fishery." Granted.

**Senator Beaudoin:** But no more.

**Mr. Lussier:** What the bill now provides is the right to decide about any project and, I say, with no regard for limiting the scope of that right to decide. That is what clause 4 says. It does not even specify, I repeat, as the EARP did, projects in areas of federal jurisdiction. It says any project that might have an environmental impact. We see "environmental effect" in clause 2.

I understand that it is sometimes difficult to distinguish between environmental effects that are in federal jurisdiction and those that are in provincial jurisdiction. But at least EARP took the precaution of saying environmental effects in federal jurisdiction. But here, if you have architectural, historical, archeological, paleontological issues—

It resembles works of a local or private nature. Architecture is in provincial jurisdiction, as the Supreme Court just told us on the issue of regulating the professions.

**Senator Beaudoin:** In other words, clause 4 goes too far?

**Mr. Lussier:** Yes. Unless it is in Ottawa because of the National Capital Commission, but that clause concerns other powers. That is all right. It is not a problem. It is the federal power to expropriate. But if you do not take care to limit a bill's effects, I think that will lead to several sorts of problems.

It may tempt those who have to apply the law to go too far. It is an invitation to everyone to fight it out in court. You may say that I am exaggerating, but not that much.

**Senator Beaudoin:** No, no. I am not saying—

**Mr. Lussier:** No. I am saying it in a playful manner. After all, litigation is very time-consuming and for issues like that, it often goes to the court of appeal, if not the Supreme Court. It is an invitation to take legal action and to block economic development to some extent. I think that the Conseil du patronat du Québec is not out to challenge federal jurisdiction in all the areas covered.

What we are saying is that in each of these areas, federal laws apply: the Navigable Waters Protection Act, the Fisheries Act that enable the minister to exercise authority and control.

[*Text*]

Maintenant, que le ministre ajoute aux considérations sur les eaux navigables ou aux considérations sur les pêcheries, des considérations environnementales en matière de pêcheries, ou des considérations environnementales en matière d'eaux navigables, il n'y a pas non plus de problème.

Mais pourquoi le faire par le biais d'un mécanisme qui maintenant donne au gouvernement fédéral droit, et je le répète, droit de vie ou de mort sur des projets qui sont, au premier chef, de compétence provinciale. Je n'ai qu'à la lire la loi. La présente loi a pour objet de permettre aux autorités responsables de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux.

**M. Garon:** Si vous le permettez, monsieur le sénateur, juste pour compléter un petit point qui intéresse particulièrement le monde des affaires au Québec et qui concerne ce dédoublement. On a eu simultanément, à la fin de l'année dernière, deux projets de loi concernant les industries papetières: l'un au Québec, l'autre au fédéral. Deux projets de loi qui visent exactement les mêmes objectifs, c'est-à-dire réduire la pollution ou les émissions de polluants dans l'industrie papetière.

Il s'est avéré que, à la lecture des deux projets de loi, les normes étaient différentes et il fallait remplir des évaluations qui étaient aussi différentes. C'est cela contre lequel, au fond, on s'insurge. Qu'il y ait une autorité compétente, qu'on décide une fois pour toutes que ce soit le provincial ou le fédéral, aucun problème. Mais une seule. Et c'est là où on fait intervenir cette notion d'efficacité et d'efficience économique pour justement tenter de donner une vraie valeur à la notion qu'on appelle ici «développement durable».

**Le sénateur Beaudoin:** Ça va.

**The Chairman:** Senator Tremblay has a question that is supplemental to Senator Beaudoin's.

**Senator Tremblay:** This is on the point that has already been discussed.

À lire votre texte, et à partir de certaines lectures antérieures aussi, à écouter votre discussion avec le sénateur Beaudoin, personnellement, je commence à avoir des doutes sérieux sur la constitutionnalité du projet de loi à certains égards. Il n'est peut-être pas nécessaire que ces aspects d'inconstitutionnalité touchent à tous les points du projets, il me semble que ce qui est inconstitutionnel sous un rapport important, on peut se poser la question de l'invalidité du projet de loi.

On se trouve ainsi, si ces doutes sont là, réellement là, devant une option. Ou on va attendre que la constitutionnalité soit confirmée ou l'inconstitutionnalité déclarée à la pièce, au fur et à mesure que des causes seront présentées ou bien, pour éviter une telle multiplication (parce qu'étant donné l'ampleur du projet de loi, cela peut se multiplier) est-ce que l'autre

[*Traduction*]

Now, there is still no problem if the minister adds environmental considerations related to fisheries or navigable waters.

But why do it through a mechanism that gives the federal government the right to decide, I repeat, the life or death of projects that are primarily in provincial jurisdiction. I need only read the law. The purpose of the present law is to allow the responsible authorities to decide on any project that might have an environmental impact.

**Mr. Garon:** Allow me, senator, to add just a small point that particularly concerns the Quebec business community with respect to this duplication. We had two bills concerning the paper industry at the same time late last year, one in Quebec and the other federal. The purpose of these two bills was exactly the same, namely to reduce pollution or polluting emissions in the paper industry.

These two bills contained different standards and would have required different assessments. That, basically, is what we are opposed to. If you decide once and for all that there is one competent authority, either the provincial or federal government, there is no problem. But there must be only one. Here is where the concept of efficiency, economic efficiency, comes into play to see the concept of "sustainable development" in the proper light.

**Senator Beaudoin:** All right.

**Le président:** Le sénateur Tremblay a une question qui complète celle du sénateur Beaudoin.

**Le sénateur Tremblay:** Ma question porte sur le point qu'on a déjà abordé.

From reading your brief and from previous readings as well, and from hearing your discussion with Senator Beaudoin, personally, I am starting to have serious doubts about the constitutionality of the bill in certain respects. Although these unconstitutional aspects do not apply to the whole bill, if a major aspect is unconstitutional, the validity of the bill is in question.

Given these doubts, we are faced with an option. We can wait to have the constitutionality confirmed or individual parts declared unconstitutional as cases are presented, or to avoid many cases (because given the size of the bill, there may be many), the other option would be a reference to the Supreme Court. Those are the two possibilities, because I am almost

[*Text*]

option serait valable de faire une référence avant à la Cour suprême. Ce sont les deux possibilités puisque, et j'en suis presque rendu à cette conclusion-là qu'il y a vraiment des doutes, et des doutes sérieux. Vous semblez en avoir vous-même, je pense.

**The Chairman:** Before we enter that stage of our deliberations we will have to finish our work with the witnesses.

**Le sénateur Tremblay:** Non, non. Nous sommes en ce moment dans une considération spéculative des choses. Lorsque nous serons au stade de prendre des. . .

**The Chairman:** I should like to give the witnesses a chance to respond to Senator Tremblay's supplemental comment and question.

**M. Lussier:** Fort intéressant, ce serait toute une référence, ce serait fort passionnant pour les gens qui aiment le droit constitutionnel.

**Le sénateur Tremblay:** Il y a quelqu'un à ma droite qui ne déteste pas cela.

**M. Lussier:** Non, non. Comme je vous dis, il m'a transmis son amour du droit constitutionnel. Je lui en suis à peu près entièrement redevable.

Peut-être que l'on peut s'éviter une référence et les difficultés qui vont en découler parce que le projet de loi peut être parfaitement valable sous plusieurs aspects. Si j'utilise une fois de plus mon exemple, si on parle de projets parrainés par le gouvernement fédéral en matière de défense nationale, en matière de transport maritime en eaux territoriales, et où on peut avoir des doutes sur l'application de principes très généraux dans des projets qui sont différents.

Je connais mal la législation américaine en matière d'environnement mais je sais que le NEPA s'applique normalement aux projets dans lesquels le gouvernement fédéral américain s'implique, ce qui donne évidemment aux États-Unis plus de champ qu'au Canada parce que les projets majeurs de développement relèvent souvent du gouvernement central plutôt que du gouvernement des États.

Mais au départ, le *National Environment Policy Act* vise les projets dans lesquels le gouvernement fédéral agit comme promoteur, ou s'implique de façon beaucoup plus importante qu'ici.

Si on restreignait, au départ, le projet de loi un peu comme c'était le cas du PFEEE, on atteindrait un but louable. Si par ailleurs, on se remettait à la table à dessin pour voir comment le gouvernement fédéral peut, dans un effort de fédéralisme coopératif, participer aux processus d'évaluation provinciaux.

Je prends le cas du Québec parce que je le connais mieux, mais je suis sûr qu'en Ontario et en Colombie-Britannique il y a aussi des mécanismes qui existent. Le Québec a une compétence technique en matière d'évaluation environnementale

[*Traduction*]

convinced that there are serious doubts. You seem to have doubts yourself, I think.

**Le président:** Avant de passer à ce stade de nos délibérations, nous devons en terminer avec les témoins.

**Senator Tremblay:** No, no. We are only speculating at this point When we come to taking—

**Le président:** J'aimerais donner aux témoins la chance de répondre aux commentaires et à la question supplémentaire du sénateur Tremblay.

**Mr. Lussier:** Very interesting. It would be quite a reference, very exciting for those who love constitutional law.

**Senator Tremblay:** Someone on my right does not dislike it.

**Mr. Lussier:** No, no. As I told you, he gave me his love for constitutional law. I owe it almost all to him.

Perhaps we could avoid a reference and the difficulties that would follow, because the bill might be perfectly valid in many respects. Using my example again of federal government projects for national defence or marine transportation in territorial waters, where one might have doubts on the application of very general principles to different projects.

I do not know much about U.S. environmental legislation, but I know that NEPA normally applies to projects in which the U.S. federal government is involved, which obviously gives the United States more scope than Canada because major development projects more often come from the central government than from the state governments.

But to begin with, the National Environment Policy Act applies to projects backed by the federal government or in which the federal government is much more involved than is the case here.

If the bill were restricted at the outset in a way similar to FEARP, it would achieve a worthy objective. In an effort at cooperative federalism, ways should be found to have the federal government participate in provincial assessment processes.

I take the case of Quebec because I know it better, but I am sure that mechanisms also exist in Ontario and British Columbia. Quebec has technical expertise in environmental assessment for a good fifteen years. The public hearings board is

[*Text*]

depuis une bonne quinzaine d'années. Vous avez le Bureau d'audiences publiques qui fonctionne et qui a des mécanismes qui sont rodés. Jusqu'à maintenant, cela a assez bien marché, le fédéral nommait un des membres du Bureau d'audiences publiques qui, lui, avait comme mission évidemment de s'intéresser aux aspects plus proprement fédéraux de l'évaluation environnementale par une espèce de mécanisme cadre auquel il faudrait penser, par lequel le gouvernement fédéral pourrait s'impliquer dans les processus d'évaluation provinciaux qui sont déjà en place.

Je pense que l'on pourrait répondre à une objection majeure qui préoccupe le monde des affaires, c'est-à-dire le fameux dédoublement.

Il est évident que si vous avez deux processus d'évaluation environnementale, même si vous les fusionnez, il va nécessairement se passer que c'est le plus long des deux qui va être suivi. On le voit à Grande-Baleine, il y a cinq processus qui marchent ensemble de façon assez harmonieuse, pour le moment. Mais il est évident aussi que les délais encourus jusqu'à maintenant (et nous n'en sommes qu'au projet d'émission de directives sur les études d'impacts) sont de beaucoup plus longs à ce qu'il aurait été prévu dans les processus prévus soit par la Convention de la Baie James ou par la *Loi sur la qualité de l'environnement québécois* qui ne s'applique pas dans la zone nord du Québec.

Mais c'est toujours le plus long dénominateur commun qui assujettit les projets. Et là, je vous le dis une fois de plus, on reste avec une épée de Damoclès où le gouvernement fédéral pourrait décider de la vie ou de la mort d'un projet pour des considérations qui ne seraient peut-être pas directement reliées à son champ de compétence.

C'est là où l'on invite une fois de plus le litige de nature constitutionnelle, et où on retarde la mise en oeuvre de projets. Toute le monde réclame à corps et à cris des projets susceptibles de remettre sur ses rails l'économie canadienne, il faut bien voir que tout dédoublement administratif va avoir pour effet de décourager les investisseurs. On a déjà vécu des cas où, une fois le processus provincial complété, le Bureau fédéral d'évaluation dit: Bien, maintenant, il faut faire l'évaluation fédérale du projet.

Le promoteur, dans le cas que je connais, dit: Si vous commencez cela, nous, on oublie le projet parce que ce projet est relié à un premier projet qui est à la veille d'être terminé. Si on ne le commence pas tout de suite avec les équipements qui sont sur place, on ne le recommencera pas.

Alors, le dédoublement préoccupe. Ce n'est pas un souci de se soustraire à quoi que ce soit. C'est un souci d'efficacité et c'est un souci de respect des compétences mutuelles dans une harmonisation qui n'existe pas dans la loi. Et cela, je pourrais vous en donner des exemples.

[*Traduction*]

working and its procedures have been tested out. So far, it has worked quite well. The federal government appointed one of the board members, whose duty obviously was to be concerned with the more specifically federal aspects of the environmental assessment through a sort of framework mechanism that should be considered whereby the federal government could be involved in the provincial assessment processes that are already in place.

I think that we could answer a major objection of the business community, namely the famous issue of duplication.

Obviously, with two environmental assessment processes, even if they are combined, the longer of the two will be followed. We see that with the Great Whale project. There are five processes working together fairly well, for now. But it is also obvious that the delays incurred so far (and we are only at the stage of issuing directives on the impact studies) are much longer due to the processes provided by the James Bay Agreement or the Quebec Environmental Quality Act, which does not apply to northern Quebec.

Projects are always subject to the longer process. Here again, I tell you we have a sword of Damocles hanging over us in that the federal government can decide on whether a project goes ahead or not for reasons that may not be directly related to its field of jurisdiction.

That is the area where a constitutional challenge is most likely and where the implementation of projects is delayed. Everyone is clamoring for projects to get the Canadian economy going again, but you must see that any administrative duplication will discourage investors. We have had cases where, once the provincial process was complete, the federal assessment office said that now the federal government had to do its review.

In the case I know, the developer said: If you start that, we will forget about the project because it is related to an earlier project that is about to be completed. If we do not start right away with the equipment in place, we will not start over.

So duplication is a concern. It is not a matter of getting out of anything at all. It is a concern for efficiency and for respect for each other's jurisdiction in a way that this bill does not provide for. I could give you examples of that.

[*Text*]

On va nous dire: Oui mais, regardez à l'article 40, vous avez la possibilité de tenir un examen conjoint par l'autorité fédérale et l'autorité provinciale. À ceci, je dirai que si vous lisez la loi, pour que l'examen conjoint puisse avoir lieu, il va nécessairement falloir que toutes les provinces calquent leur législation en matière d'environnement sur la législation fédérale, parce que sinon, on ne remplira pas les critères de la loi qui vont permettent l'examen conjoint de se tenir.

Je vous en donne deux exemples. À l'article 41 qui fixe les modalités, si vous voulez, des examens conjoints, il faut que l'examen provincial réponde à certains critères et entre autres, si vous voyez au quarante-deuxième paragraphe, il faut qu'on ait conclu l'étude préliminaire prévue à l'article 12.5. Or, la notion d'examen préalable, ou d'étude approfondie, n'existe pas en vertu de la législation québécoise. Donc, vous ne pouvez pas remplir les critères qui sont fixés par le projet de loi.

Deuxième pomme de discorde, si vous voulez: On dit à l'article 41:

> Le ministre nomme le président, approuve sa nomination, ou nomme le coprésident et nomme au moins un autre membre de la commission.

C'est légitime. Mais (b):

> Il faut que le ministre soit aussi satisfait que les membres de la commission sont impartiaux, non en conflit d'intérêt, pourvus des connaissances et l'expérience voulue touchant les projets.

Le ministre fixe ou approuve le mandat de la commission. Donc, à toutes fins pratiques, le gouvernement fédéral nomme tous les membres de la commission provinciale.

Donc, quand on décortique la façon dont la collaboration s'établit, ce n'est pas de la collaboration, c'est du diktat. Il faut aujourd'hui que toutes les provinces adoptent une législation qui soit calquée sur celle-ci, quelle qu'ait été leur expérience en matière d'évaluation environnementale et quels que soient les besoins de cette province-là.

Je ne pense pas que l'Ile du Prince-Édouard peut se permettre de mettre sur pied des choses comme cela. Je ne pense pas que la philosophie du Québec soit nécessairement celle de la Saskatchewan. Et pourtant, pour pouvoir avoir une harmonisation telle que prévue par le projet de loi, vous allez nécessairement devoir faire en sorte que la législation provinciale des dix provinces (et les territoires eux, le projet de loi n'en fait pas mention, ce qui est assez surprenant, je ne le sais pas) mais il va falloir que les dix provinces, si elles veulent pouvoir tomber dans les critères d'harmonisation, il va falloir qu'elles adoptent une législation calquée sur celle du gouvernement fédéral.

Donc, vous vous trouvez à légiférer, si vous voulez, de façon indirecte, à fixer des conditions. Si vous voulez que cela

[*Traduction*]

Someone will tell us: Yes, but look at clause 40. It provides for a possible joint federal-provincial review. To that I will answer that for the joint review to take place, all the provinces will have to model their environmental legislation on the federal government's; otherwise they will not meet the criteria in the bill for the joint review.

I will give you two examples. In clause 41, which sets the conditions for joint reviews, the provincial review must meet certain criteria, and clause 42 says that a preliminary study as provided in clause 12.5 must have been concluded. Now the Quebec legislation does not provide for a preliminary study or an in-depth study. So you cannot meet the criteria set by the bill.

The second contentious point is where clause 41 says:

> The Minister shall appoint or approve the appointment of the chairperson or appoint a co-chairperson, and shall appoint at least one other member of the panel.

That is legitimate, but paragraph (b) says that the minister must be satisfied that:

> The members of the panel are unbiased and free from any conflict of interest relative to the project and have knowledge or experience relevant to (the anticipated environmental effects of) the project.

The minister determines or approves the panel's mandate. So for all practical purposes, the federal government appoints all the members of the provincial panel.

When you analyze how this cooperation works, you see that it is not cooperation but diktat. Now all the provinces will have to pass legislation modelled on this one, regardless of their experience with environmental assessment and their needs.

I do not think that Prince Edward Island can afford to set up such things. I do not think that Quebec's philosophy is necessarily the same as Saskatchewan's. Nevertheless, to have the kind of harmonization provided for in the bill, the legislation of all ten provinces (and the territories—the bill does not mention them, which is quite surprising; I don't know why) will have to be modelled on the federal government's, if they want to meet the criteria for harmonization.

So indirectly, your legislation is setting the conditions. If you want it to work, *cela devra se faire à notre façon*. I think

[*Text*]

marche, «It's going to have to be our way». Je pense que dans ces aspects-là aussi, même dans ces aspects d'harmonisation ou de conciliation, le projet est inacceptable.

**Le sénateur Tremblay:** Alors des amendements suffiraient. Ce n'est pas nécessaire de renvoyer à la Cour suprême?

**M. Lussier:** Il faudrait amender pour retirer, si vous voulez, tout ce qui touche aux projet de compétence provinciale. C'est difficile à définir ce qui est un projet de compétence provinciale. Mais quand vous avez un projet qui est au départ un ouvrage de nature locale, un ouvrage de production électrique, un ouvrage d'extraction de ressources, un ouvrage d'exploitation de ressources, c'est au premier chef un projet de compétence provinciale. Il est évident que ces projets de compétence provinciale vont, à un moment donné, toucher des aspects fédéraux, parce que le gouvernement fédéral est, par ses compétences législatives, présent partout.

Mais je pense qu'il faut trouver d'autres mécanismes pour permettre au gouvernement fédéral d'exercer de façon non intrusive ses compétences propres et c'est par le biais d'une harmonisation, qui ne soit pas laissée, comme elle l'est ici, à la discrétion du ministre ou du cabinet par l'adoption de réglementations ou de directives, ou carrément discrétionnaires à la tête du client, comme c'est le cas dans la présente loi. Vous n'avez pas l'assurance qui est normalement requise de la législation.

**Senator Beaudoin:** I want to make one point clear-cut here. You said that the bill may be saved by possible amendments.

**Mr. Lussier:** If the bill aims at projects sponsored by the federal government, or projects for which the federal government is a promoter, I see little to say about the bill. But, if the bill purports to aim at projects that are plainly within the legislative competence of the provinces, the bill will have problems. Obviously, if it is to aim at federal projects, then it becomes a question of technicalities and the bill can certainly be saved. However, if you maintain clauses 4(1)(*a*), 5(1)(*d*), and maybe 5(1)(*c*), you are inviting innumerable constitutional debates because of the way it is presently drafted. It would have to be reduced in scope.

At the moment, it aims at too many different things, in my opinion, to be saved from the constitutional point of view. It aims at federal projects, projects which happen on federal lands, projects for which there is federal funding, and projects for which the federal government has something to say somewhere, including crossing a railway line with a hydro line. That does not make sense.

**The Chairman:** So far, Ms. Glover has not had an opportunity to participate very much. I believe Senator Tremblay is satisfied. Senator Beaudoin has the floor, but I gather he is

[*Traduction*]

that from this point of view of harmonization or conciliation, the bill is unacceptable.

**Senator Tremblay:** So amendments would suffice. A reference to the Supreme Court is not necessary?

**Mr. Lussier:** Amendments would have to be made to take out everything to do with projects falling under provincial jurisdiction. It is hard to define what a project within provincial jurisdiction is. But a project that initially is a local work, something to do with producing electricity or extracting or exploiting natural resources, is primarily in provincial jurisdiction. Of course, projects in provincial jurisdiction will at some point impinge on areas of federal jurisdiction, because federal legislative authority applies everywhdere.

But I think that other ways must be found for the federal government to exercise its own authority non-intrusively, and that is through harmonization. It should not be left, as it is here, to the discretion of the minister or Cabinet by way of regulations or directives or completely arbitrary, as it appears to the one subject to the process in this bill. You do not have the assurance that is normally required in legislation.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a une chose que je voudrais préciser clairement. Vous avez dit que des amendements pourraient sauver le projet de loi.

**M. Lussier:** Si le projet de loi vise des projets dont le gouvernement fédéral est le parrain ou le promoteur, je n'ai pas grand-chose à dire à ce sujet. Cependant, s'il porte sur des projets qui relèvent manifestement de la compétence législative des provinces, il y aura certes des problèmes. Il est évident que s'il porte sur des projets fédéraux, la question devient alors technique et le projet de loi peut certes être sauvé. Toutefois, si l'on maintient les alinéas 4(1)*a*), 5(1)*d*) et peut-être 5(1)*c*), on risque de provoquer des débats constitutionnels innombrables à cause du texte actuel du projet de loi. Il faudrait en restreindre la portée.

À l'heure actuelle, je crois que le projet de loi vise trop de buts différents pour être sauvé sur le plan constitutionnel. Il vise les projets fédéraux, les projets qui se déroulent sur des terres fédérales, les projets subventionnés par le fédéral et les projets à l'égard desquels le gouvernement fédéral a son mot à dire à un moment donné, y compris les passages à niveau et les lignes de transmission. Cela n'a aucun sens.

**Le président:** Jusqu'à maintenant, M^me^ Glover n'a pas eu la chance de participer beaucoup. Je crois que le sénateur Tremblay est satisfait. Le sénateur Beaudoin a la parole et je pense

[*Text*]

pretty much satisfied as well. Senator Lefebvre, Senator Adams, and Senator Kenny have indicated their desire to ask questions.

So, subject to complaints from members to which I have to respond, I will give Ms Glover the chance to comment on what has transpired, if she wishes. We will then hear briefly from Senator Lefebvre and Senator Kenny.

**Ms Glover:** The Canadian Chamber of Commerce did not comment on the constitutional aspects of the bill. We are a national organization; obviously, different provinces have different views on the constitutional aspects. However, from a business perspective it is very confusing. If this bill goes through in its present form, it will be very confusing. Where are you to turn for an environmental assessment? If you are, for instance, from Ontario and you have a loan guarantee from the federal government for a project, what do you do? Do you contact the Ontario government to go ahead with its environmental assessment? Do you contact the federal government?

I understand that there is a statute which provides that there shall be co-operation between the federal government and the provincial governments. That does not really mean very much. It says so on paper, but, when it comes down to phoning the bureaucrats from the federal government and the provincial, government there is great reluctance to sit down together until the firm or business has a plan all laid out.

Businesses in the nineties like to include environmental assessments in their planning process so that they can cost out the risk and uncertainty. That is where the nuts and bolts are. You have to be very specific. If there is already an environmental assessment process in Ontario, can the federal government not ride onto that process? If there is one in Quebec, why can the federal government not add on to that? Why do we need a whole other process? It is very costly and very uncertain.

Trying to explain the process to international investors is something to behold. It does not make a lot of sense to the person who actually has to go through this. To the business which actually has to hire the consultants and lawyers, it does not make sense.

**Le sénateur Lefebvre:** Je vous remercie, monsieur le président.

J'ai écouté, comme tous ceux présents dans cette pièce, la discussion qui a eu lieu entre les sénateurs Tremblay et Beaudoin ainsi que messieurs Lussier et Garon, sur la constitution.

[*Traduction*]

qu'il est relativement satisfait aussi. Les sénateurs Lefebvre, Adams et Kenny ont indiqué qu'ils avaient des questions.

En conséquence, à moins que certains membres du Comité aient des plaintes auxquelles je devrai répondre, je vais donner à M^me^ Glover la chance de commenter ce qui s'est passé, si elle le veut. Nous entendrons ensuite brièvement les sénateurs Lefebvre et Kenny.

**Mme Glover:** La Chambre de Commerce du Canada n'a présenté aucun commentaire sur les aspects constitutionnels du projet de loi. Nous sommes une organisation nationale et il est évident que les provinces ne sont pas toutes du même avis en matière constitutionnelle. Toutefois, cela prête énormément à confusion sur le plan des affaires. Si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, il suscitera énormément de confusion. À qui faudra-t-il s'adresser pour obtenir une évaluation environnementale? Que fera, par exemple, quelqu'un de l'Ontario qui a obtenu une garantie de prêt du gouvernement fédéral pour un projet? L'intéressé devra-t-il communiquer avec le gouvernement fédéral ou celui de l'Ontario pour lui demander d'aller de l'avant avec son évaluation environnementale?

Sauf erreur, une loi prévoit qu'il devra y avoir coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cela ne veut pas vraiment dire grand-chose. C'est prévu sur papier, mais lorsqu'on téléphone aux fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ceux-ci hésitent énormément à discuter avec une entreprise avant que celle-ci ait un plan complet à leur présenter.

Les entreprises des années 1990 cherchent à tenir compte des évaluations environnementales dans leur planification afin de pouvoir établir le coût du risque et de l'incertitude. C'est là où se trouvent les aspects pratiques et il faut être très précis. S'il existe déjà un processus d'évaluation environnementale en Ontario, le gouvernement fédéral ne pourrait-il en profiter? S'il y en a un au Québec, pourquoi le gouvernement fédéral ne viendrait-il pas l'appuyer? Pourquoi nous faut-il un autre processus complètement distinct? C'est très coûteux et très incertain.

Essayer d'expliquer le processus à des investisseurs internationaux, ce n'est pas une mince tâche. Ce n'est pas très sensé pour celui qui doit le faire. Cela n'a aucun sens pour l'entreprise qui doit retenir les services des experts-conseils et des avocats.

**Senator Lefebvre:** Thank you, Mr. Chairman.

Like everyone in this room, I listened to the discussion on the Constitution between Senators Tremblay and Beaudoin and Messrs. Lussier and Garon.

[*Text*]

Nous avons eu plusieurs séances de ce comité au sujet du projet de loi C-13 et à plusieurs reprises nous avons eu des discussions semblables à celle-ci. À l'occasion je me demande si les intéressés qui viennent devant le comité sont plus intéressés à savoir à qui appartient la juridiction, que la demande incessante des citoyens du Canada d'être protégés par des lois réelles pour leur environnement. C'est cela qui m'inquiète.

On s'enfarge dans la constitution. On oublie que le projet de loi C-13 est pour protéger l'ensemble des Canadiens contre la pollution qui devient un problème de plus en plus grave, non seulement ici, mais partout au monde.

Est-ce que vous voyez ce danger-là, messieurs Lussier et Garon? Cela me préoccupe de plus en plus. Nous allons ignorer le projet de loi C-13 pour englober ce projet de loi dans la discussion très importante que nous avons aussi de nos jours sur la Constitution.

Est-ce que l'on oublie que le monde ordinaire, (comme on le dit à l'occasion) il se préoccupe que l'on ait des lois au Canada qui peuvent protéger son environnement à lui, que ce soit son petit village, une ville etc. et que, pour les affaires de la Constitution, que nous allons avoir des experts par la suite pour régler le problème.

Si par hasard il est prouvé que le gouvernement du Canada marche sur les orteils des provinces et qu'il devrait reculer, je pense que cela pourrait être prouvé avec les années qui viendront. Je pense que dans l'ensemble on doit trouver les moyens (peut-être avec des recommandations de ce comité) pour attirer l'attention naturellement du ministre et des autorités du gouvernement canadiens sur la préoccupation des gens comme vous M. Lussier et des autres.

Je ne vois pas l'utilité de continuer à toutes les séances de ce comité, à s'argumenter sur la Constitution et à oublier d'examiner ce projet de loi article par article pour savoir si l'on va réellement protéger les canadiens au sujet de l'environnement.

**M. Garon:** Si je peux me le permettre, monsieur le président. Je suis entièrement d'accord avec vous que finalement ce qui concerne le citoyen canadien, c'est d'être le mieux protégé d'une certaine façon contre les risques de la pollution qui peuvent venir dans le futur.

Les 250 années qu'on a passé à développer notre potentiel canadien au niveau industriel, c'est toute la société qui va payer pour des nombreuses générations. Au moins on peut se donner des balises pour que l'on soit préventif à l'avenir.

Mais que dire aux 1 500 000 canadiens qui sont des chômeurs? Est-ce qu'on va les placer dans l'alternative de dire que par des réglementations qui dédoublent (tel que le projet de loi est formulé actuellement) que cela va finir par vous coûter plus cher et que cela va finir par vous coûter des

[*Traduction*]

We have had several committee meetings on Bill C-13 and we have had several discussions like this one. Sometimes I wonder whether those who come before the committee are more interested in jurisdictional issues than in Canadians' incessant demands for protection by real environmental legislation. That is what concerns me.

We are getting bogged down in the Constitution. We are forgetting that Bill C-13 is to protect all Canadians from pollution, which is an increasingly serious problem not only here but throughout the world.

Do you see the danger there, Mr. Lussier and Mr. Garon? It concerns me more and more. We are ignoring Bill C-13 and making it part of the very important discussion now going on about the Constitution.

Are we forgetting that ordinary people, as we sometimes call them, want Canada to have laws to protect their environment, in their village, town or city or wherever, and that as far as constitutional issues are concerned, we have experts who can deal with that problem later?

If it so happens that the Government of Canada is stepping on the provinces' toes and has to draw back, I think that could be shown in future years. On the whole, I think we must find ways, perhaps with this committee's recommendations, to draw the attention of the minister and the Canadian government authorities to the concern of people like you, Mr. Lussier, and others.

I do not see the use in continuing to argue about the Constitution at every meeting of this committee and forgetting to consider this bill clause by clause, if we really want to protect Canadians' environment.

**Mr. Garon:** If you allow me, Mr. Chairman, I fully agree with you that basically what Canadians want is to be protected as well as can be from the risks of pollution in future.

For many generations, all of society will pay for the 250 years spent developing our Canadian industrial potential. At least we can set guidelines to prevent future problems.

But what are we to say to the 1.5 million Canadians who are unemployed? Are they to be told that the overlapping regulations, which the bill as presently worded would provide, would end up costing more and lead to job losses because there will be less investment? Faced with that alternative,

[*Text*]

emplois parce que il y aura moins d'investissements. Si on leur présente cela comme alternative, monsieur le sénateur, je ne suis pas sûr que l'implication des constitutionnels ne sont pas d'ordre très importante pour éviter justement que se présente ce genre de question.

Notre proposition, c'est d'éviter le dédoublement de façon à ce que, justement, on puisse réaliser ce que l'on dit en préambule dans le projet de loi, à savoir que nous sommes tous d'accord pour le développement durable. Cela veut dire que si on veut protéger contre la pollution, on ne peut y arriver que s'il y a le développement économique. Les deux ne vont pas en sens contraire, les deux notions sont complémentaires. C'est comme cela que l'on peut y arriver.

Si on évite ce questionnement, nous sommes absolument convaincu que l'on ne répondra pas non plus (comme nous sommes tous d'accord) à la demande de la plupart des citoyens de dire: on est d'accord, les questions constitutionnelles cela nous dépasse largement. Nous, ce qui nous intéresse, c'est d'être protégé de la pollution mais c'est de pouvoir aussi travailler.

**M. Lussier:** Sénateurs, j'ajouterai une autre chose.

Comme le dit M. Garon, je penses que nous sommes tous très soucieux de notre environnement. Mais avant de dire que le projet de loi C-13 va faire en sorte que maintenant et pour toujours les Canadiens vivront dans un environnement sain, je me poserais plutôt la question en quoi les processus provinciaux existants sont insuffisants et inadéquats?

Il faut faire une différence, je penses entre pollution et environnement. L'environnement ne se limite pas à la question de la pollution. Je pense que l'on peut réglementer la question de la pollution par des dispositions réglementaires ou législatives de nature prohibitives, par exemple, sur l'émission de déchets dangereux et l'émission de déchets toxiques. Nous devons fixer certaines normes. Et cela, le fédéral peut le faire dans les matières qui relèvent de sa compétence et le provincial peut le faire dans les matières qui relèvent de sa compétence, si l'on parle véritablement de pollution.

Vous avez déjà des lois canadiennes qui existent. Vous avez la loi canadienne sur la protection de l'environnement qui défend l'immersion de déchets en mer, qui défend de poser certains gestes dans la zone de pêche, dans la zone territoriale en eaux navigables. Il n'est pas question pour quiconque de mettre en doute ni le bien fondé ni la compétence législative en ces matières. La même chose va exister au provincial.

Ici, on est à un niveau différent. On planifie le développement. Comme je l'ai dit, cela prend une législation fédérale en matière de planification et de développement pour tout ce qui relève au premier chef du gouvernement fédéral. Que l'on parle de port en eaux profondes, que l'on parle d'aéroports, que l'on parle de défense nationale.

[*Traduction*]

senator, I am not sure that the constitutional implications are not very important if we are to avoid that kind of situation.

Our proposal is to avoid duplication so that we can achieve what the preamble of the bill says; we are all in favour of sustainable development. Economic development is the only way to protect ourselves from pollution. Economic development and environmental protection are not opposed; they are complementary. One is needed for the other.

If we fail to see this, we are absolutely convinced that we will fail to do what most people want (as we all agree). They agree that constitutional issues are beyond them, but they want to be protected from pollution and they also want to work.

**Mr. Lussier:** Senators, I will add something else.

As Mr. Garon said, I think that we are all very concerned about our environment. But before saying that Bill C-13 will give Canadians a healthy environment now and forever, I would ask whether the existing provincial processes are insufficient and inadequate.

We must distinguish between pollution and the environment, I think. The environment is not limited to the question of pollution. I think that we can regulate pollution with prohibitive measures concerning hazardous and toxic waste, for example. We must set certain standards. The federal government can do so within its jurisdiction and the provincial governments within their jurisdiction, if we are really talking about pollution.

You already have Canadian laws. You have the Canadian Environmental Protection Act which forbids dumping waste at sea and doing certain things in fishing grounds and navigable territorial waters. No one is questioning the appropriateness of this or the legislative authority for it. The same thing will exist at the provincial level.

We are dealing with something else here. We are planning development. As I said, it takes federal planning and development legislation for everything that is primarily in federal jurisdiction, such as deep-water ports, airports or national defence.

[*Text*]

Mais, d'un autre côté, en quoi le projet C-13 va-t-il faire en sorte que les Canadiens vont être mieux protégés dans les matières où les provinces exercent déjà leur juridiction? C'est la question qu'il faut se poser.

Je suis d'accord avec vous que les canadiens (j'en suis un et je suis préoccupé de mon environnement) ... mais de la même façon est-ce que l'adoption de ce projet de loi C-13 va mieux me protéger dans les matières où les provinces exercent déjà leur juridiction? C'est ce que je me demande!

Le Canada a des obligations internationales en matière de travail, il remplit ses obligations en harmonisant les traités qu'il signe a en discutant avec les provinces. En matière de protection de l'enfant, c'est le Canada qui signe les accords internationaux. Ce sont les provinces qui adoptent les lois. En matière de procédures civiles, c'est la même chose. En matière de législation de relations de travail, c'est la même chose. Alors pourquoi pas en matière d'environnement?

Pourquoi pas, que plutôt d'imposer un dédoublement? C'est ce qui me préoccupe, c'est le dédoublement. Ce sont les coûts et les délais qui y sont rattachés.

Si on n'a pas de développement économique, effectivement, comme le dit M. Garon (on ne dramatisera pas) mais je pense que dans les pays où il se fait moins de développement économique, ce ne sont pas les bidons-villes qui aident la pollution! Alors harmonisons le tout. Je pense que c'est une question de réfléchir. Il y a sûrement moyen d'arriver à une solution. Je ne pense pas que dans son état actuel, le projet de loi C-13 soit une réponse à cette préoccupation du public canadien.

Il y a moyen d'y répondre de deux façons: avec de la législation prohibitive pour ce qui est vraiment de la pollution et cela j'en suis parfaitement. Mais, pour ce qui est de la planification, j'en suis certain, le projet de loi tel que rédigé ne répond pas véritablement à cette préoccupation.

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

**Senator Kenny:** There are two areas I would like to address and then I have a general question for both groups.

To the Conseil du Patronat du Québec, the Trojan horse argument that you put forward seems to me to be a phoney one. It seems to me that all levels of government have the capacity to use legislation that exists now to frustrate or to involve themselves politically in a way to stop a project. If the federal government had a hidden agenda, it would not need Bill C-13 to carry it out. It could invoke all sorts of other legislation that relates to the environment, such as the Migratory Birds Convention Act, and find a reason to frustrate a project.

**Mr. Lussier:** Using that as an example, the Migratory Birds Convention Act, contains a number of prohibitions. You cannot smash eggs. You cannot deliberately build a project in a

[*Traduction*]

But on the other hand, how will Bill C-13 better protect Canadians in areas of provincial jurisdiction? That is the question we must ask.

I agree with you that Canadians (I am one and I care about my environment)— But will Bill C-13 protect me better in areas where the provinces already exercise their jurisdiction? That is what I wonder!

Canada has international obligations in the field of labour and it meets them by harmonizing the treaties it signs in discussions with the provinces. Canada signs international child-protection agreements, and the provinces pass laws. The same goes for civil proceedings and for labour relations. Why not for the environment?

Why not, instead of having duplication? What concerns me is this duplication, the resulting cost and delay.

If we do not have economic development, as Mr. Garon said (we are not dramatizing), I think that the shantytowns in less-developed countries do not help fight pollution! So let us harmonize everything. I think that is something to think over. Surely a solution can be found. But I do not think that Bill C-13 in its present form is a response to this concern of the Canadian public.

There are two ways to deal with it. I fully agree with prohibitive legislation on dealing with pollution itself. But as far as planning is concerned, I am sure that the bill as written does not really deal with it.

**Senator Lefebvre:** Thank you.

**Le sénateur Kenny:** Il y a deux aspects que j'aimerais aborder et j'aurai ensuite une question générale à poser aux deux groupes.

Je m'adresserai d'abord au Conseil du patronat du Québec, dont l'argument au sujet du Cheval de Troie me semble faux. Tous les paliers de gouvernement peuvent à mon avis recourir à la législation en vigueur ou intervenir eux-mêmes sur le plan politique pour bloquer un projet. Si le gouvernement fédéral avait un programme secret, il n'aurait pas besoin du projet de loi pour le mettre en œuvre. Il pourrait recourir à toutes sortes d'autres mesures législatives qui ont trait à l'environnement, comme la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, et trouver une raison de bloquer un projet.

**M. Lussier:** Prenons l'exemple de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, qui contient un certain nombre d'interdictions. On ne peut casser des œufs ni cons-

[*Text*]

nesting area. There are a number of prohibitions, and that is the method of regulations. There is also provision for permits. If you want to pick up some feathers, you need a permit, and they will give it to you. However, I do not think a project can be frustrated in that way unless it is for purposes that are outside the scope of the Act, in which case the Federal Court is then going to tell the minister that the government acted outside its jurisdiction and the court will put the project back on the right track.

Right now it is piecemeal legislation, which relates to the particular subject, navigable waters. If you are going to refuse a permit on the basis of navigation, it must be for navigation reasons. It cannot be for others reasons, because if you do that for other reasons the court is going to tell you that you have acted outside your area of jurisdiction. And that would not be constitutional law, that would be administrative law.

**Senator Kenny:** My point is that you do not have to be a rocket scientist to find ways for one level of government to harass, slow down, or cause problems for another level of government.

**Mr. Garon:** Senator, is the purpose of the legislation before us not to try to remedy that situation in this particular case? Can we not achieve these exact purposes by amending this bill? That is exactly what we are discussing here, is it not?

**Senator Kenny:** Implicit in your brief is that there is a hidden agenda here or that the real purpose of this bill is to pursue—and you have it in quotation marks in the English brief—"political motivations". I am just suggesting that, if someone has "political motivations", there are lots of ways of pursuing that and you do not need Bill C-13.

**Mr. Garon:** But the discretionary powers that are given to the minister would allow, in theory, such political implications. That is what we meant.

**Senator Kenny:** But you concede that there are a lot of other arrows in the quiver?

**Mr. Garon:** Yes.

**Senator Kenny:** Coming back to the question of the railway crossing or the communications tower, what advice do you have for this committee that would assist us in drawing the line as to where those kinds of items are excluded? Where does a project move, in your view, from being something that is obviously and logically provincial to something that is obviously and logically federal, and how do you deal with the grey area in the middle? What advice do you have for this committee to provide precision to this bill?

[*Traduction*]

truire délibérément un ouvrage dans une aire de nidification. Il existe certaines interdictions et c'est ainsi qu'on réglemente. La Loi contient aussi une disposition sur les permis. Pour ramasser des plumes, il faut un permis, facile à obtenir. Je ne crois toutefois pas que l'on puisse bloquer ainsi un projet, sauf pour des raisons qui échappent à la portée de la Loi, auquel cas la Cour fédérale dira au ministre que le gouvernement a outrepassé sa compétence et corrigera la situation.

À l'heure actuelle, il s'agit d'une mesure législative à la pièce qui porte sur une question en particulier, soit les eaux navigables. Le refus d'un permis à cause de la navigation doit s'appuyer sur des raisons liées à la navigation et non sur d'autres raisons. Les tribunaux affirmeront alors que les intéressés ont outrepassé leur domaine de compétence. Il s'agirait non pas de droit constitutionnel, mais plutôt de droit administratif.

**Le sénateur Kenny:** Ce que je veux dire, c'est qu'il n'est pas nécessaire d'être un génie pour trouver des moyens de permettre à un palier de gouvernement d'en harceler un autre, de lui mettre des bâtons dans les roues ou de lui causer des problèmes.

**M. Garon:** Sénateur, la mesure législative dont nous sommes saisis ne vise-t-elle pas à essayer de corriger le problème? Ne pourrait-on faire exactement la même chose en modifiant le projet de loi? C'est exactement ce dont il est question ici, n'est-ce pas?

**Le sénateur Kenny:** Vous laissez entendre implicitement dans votre mémoire qu'il existe un programme caché en l'occurrence, ou que le projet de loi est fondé en réalité sur des motifs politiques—expression que vous placez entre guillemets dans la version anglaise de votre mémoire. Ce que je veux simplement dire, c'est que si quelqu'un parle de motifs politiques, les moyens d'agir ne manquent pas et l'on n'a pas besoin du projet de loi C-13.

**M. Garon:** Les pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre permettraient toutefois, en théorie, de telles interventions politiques. C'est ce que nous voulions dire.

**Le sénateur Kenny:** Vous admettez cependant que les moyens d'intervention ne manquent pas?

**M. Garon:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Pour revenir au passage à niveau ou à la tour de communication, que pourriez-vous conseiller au comité pour l'aider à limiter les exclusions en question? À quel moment selon vous un projet cesse-t-il d'être manifestement et logiquement provincial pour devenir manifestement et logiquement fédéral, et comment tranchez-vous la question de la zone grise intermédiaire? Que conseilleriez-vous au Comité pour l'aider à préciser le projet de loi?

[*Text*]

**Mr. Lussier:** Legislation exists which tries to do that, not by way of regulation but as incorporated in the statute. Step number one would be for this committee to know what it is going to vote on. Right now I do not think the committee knows what it is going to vote on. For example, the railway line could be taken out tomorrow, or something else could be added in. I have found things which were not covered in the regulations, and if I were the legislature I would have put them in. Why are such things not there, and yet railway crossings are?

This committee should know what it is voting on. Right now there is only a list, which can be changed at any time. My first recommendation is to wait for a schedule.

Take the example of Chapters 22 and 23 of the James Bay Convention. This convention has been given full and valid effect by way of two statutes, one federal statute and one Quebec statute. In the appendices to Chapters 22 and 23 there is a list of projects which are necessarily evaluated and a list of projects which are necessarily excluded from evaluation. That gives you a pretty good idea. Things that are necessarily included are railway lines, airports, dams, hydro generating stations, roads and mining exploitation. I am not very familiar with the list of exclusions. In the grey area is an evaluating committee which makes a preliminary decision on whether it should be evaluated and reports to the responsible administrator who officially decides whether it should be evaluated.

At least there is an attempt to know what you are doing by annexing to the bill, which was adopted by both legislatures, a list of included projects, a list of excluded projects and a mechanism for reconsigning the other ones. At least an attempt has been made to define things and know where you are going.

**Senator Kenny:** Failing that, your advice to this committee would be to reject this bill?

**Mr. Lussier:** The way it is drafted I think it is an invitation for confrontations without end. If I could give this committee one piece of advice, it would be to delete clause 5(1)(*c*) and 5(1)(*d*). Then you would have those projects which the federal government promotes, or those projects which are conducted on federal lands, to which this project would apply and which would be legitimate. For the rest, it is a question of sitting down again and seeing what can be done. It is unacceptable in its present form because of all the hidden effects.

I find it very difficult not to be worried because of some examples that I have encountered in my practice. For example, at clause 20 of the bill it is stated that public concerns warrant a reference. Well, it is very difficult to identify the public concerns that warrant a reference. In the negotiation of different projects with different federal ministries, we have tried to identify who the public is that these ministries are con-

[*Traduction*]

**M. Lussier:** Il existe des mesures législatives qui visent exactement le même but, non pas par voie de réglementation, mais par des moyens prévus dans la loi. Il faudrait d'abord que le Comité sache sur quoi il votera. Je ne crois pas qu'il le sache pour le moment. Ainsi, la voie ferrée pourrait être éliminée demain, ou l'on pourrait ajouter autre chose. J'ai trouvé des choses qui n'étaient pas prévues au règlement et l'assemblée législative devrait à mon avis les y ajouter. Pourquoi n'y trouve-t-on pas ces choses mais y trouve-t -on le passage à niveau?

Le comité devrait savoir sur quoi il vote. Pour le moment, il n'y a qu'une liste seulement, qui peut être modifiée n'importe quand. Je recommanderais d'abord d'attendre une annexe.

Prenons l'exemple des chapitres 22 et 23 de la Convention sur la Baie James, à laquelle deux lois, une fédérale et une québécoise, ont donné pleine validité. Les annexes des chapitres 22 et 23 contiennent une liste de projets qu'il est nécessaire d'évaluer et une liste de projets qui échappent obligatoirement à l'évaluation. Cela vous donne une assez bonne idée. Il est obligatoire d'évaluer des projets comme les voies ferrées, les aéroports, les barrages, les centrales hydroélectriques, les routes et les travaux d'exploitation minière. Je ne connais pas très bien la liste des exclusions. On retrouve dans la zone grise un comité d'évaluation qui prend une décision préliminaire sur la nécessité d'une évaluation et présente un rapport à l'administrateur compétent. Celui-ci décide officiellement si le projet devrait être évalué.

On essaie au moins de savoir ce que l'on fait en annexant au projet de loi, adopté par les deux assemblées législatives, une liste des projets inclus, une autre des projets exclus et un moyen de réinscrire les autres. On a au moins essayé de définir une orientation et de savoir où l'on s'en va.

**Le sénateur Kenny:** Sinon, vous conseilleriez au comité de rejeter le projet de loi?

**M. Lussier:** Le texte actuel ouvre à mon avis la porte à des affrontements sans fin. Si je pouvais donner un conseil au comité, ce serait de supprimer les alinéas 5(1)*c*) et 5(1)*d*). Ce projet de loi s'appliquerait alors aux projets parrainés par le gouvernement fédéral ou exécutés sur des terres fédérales, ce qui serait légitime. Dans les autres cas, il faudrait réévaluer la situation pour voir ce qu'il est possible de faire. Le projet de loi est inacceptable dans sa forme actuelle à cause de toutes ses répercussions cachées.

Il est difficile de ne pas m'inquiéter à cause de certains exemples que j'ai déjà vécus. Par exemple, l'article 20 du projet de loi précise que les préoccupations du public justifient un renvoi. Les préoccupations du public qui justifient un renvoi sont très difficiles à définir. En négociant avec différents ministères fédéraux au sujet de projets divers, nous avons essayé d'identifier le public auquel s'intéressent les ministères

[*Text*]

cerned with. We were never given the identity, the number or the quality of the people. We could get no information. So we become wary of hidden political concerns because we are not informed, and we worry because we do not know what is in the back of the minds of these individuals.

This particular provision is already in the EARP guidelines, and we do not think it is warranted in the EARP guidelines anymore than it is here. That is why we are concerned about this staying here and applying to projects that we have identified as falling within the provincial competence.

**Senator Kenny:** I saw the nod, Mr. Garon, but the nod does not hit the record. Your view is that we should either amend or reject this bill?

**Mr. Garon:** That is right.

**Senator Kenny:** Ms Glover, I take it from your last intervention that you would also like us to reject this bill?

**Ms Glover:** We would prefer that you amend it. Unfortunately, I do not have the amendments with me. My technical expert is not here, or else I could give you a list. I would be prepared to send you, in the next few days, a precise list of what we would like to see amended. We do not want to see this bill go through as it is. If you cannot amend it, then reject it.

**The Chairman:** We accept your offer to send us that information.

**Senator Kenny:** Could they be attached to today's record?

**The Chairman:** Senator Kenny has moved that, if and when we receive the Chamber of Commerce's suggested amendments to the bill, they be appended to the record of today's proceedings. Is that agreed, honourable senators?

**Senator Lefebvre:** If it is quick enough. We do not want to wait a week or two.

**The Chairman:** Provided they are received within the week, and if not, then they will be distributed separately or appended to the proceedings of another committee meeting. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Tremblay:** Could we ask the Conseil du Patronat to send a list of amendments as well?

[*Traduction*]

en question. On ne nous a jamais communiqué l'identité, le nombre ni la qualité des gens en question. Nous n'avons pu obtenir aucun renseignement. Nous sommes donc sur nos gardes face aux préoccupations politiques cachées parce que nous n'avons pas de renseignement et nous nous inquiétons parce que nous ne savons pas ce que ces gens ont derrière la tête.

Les lignes directrices sur le PEEE contiennent déjà cette disposition en particulier et nous ne croyons pas qu'elle soit plus justifiée dans ce cas que dans celui qui nous intéresse. Voilà pourquoi le maintien de cette disposition et son application à des projets qui relèvent selon nous de la compétence des provinces nous préoccupent.

**Le sénateur Kenny:** J'ai vu le hochement de tête, M. Garon, mais celui-ci n'est pas consigné au compte rendu. Vous êtes d'avis que nous devrions rejeter le projet de loi ou le modifier?

**M. Garon:** En effet.

**Le sénateur Kenny:** Madame Glover, dois-je conclure de votre dernière intervention que vous aimeriez aussi que nous rejetions ce projet de loi?

**Mme Glover:** Nous préférerions vous voir le modifier. Je n'ai malheureusement pas les amendements avec moi. Mon expert technique n'est pas ici, sinon je pourrais vous en donner une liste. Je pourrais vous faire parvenir d'ici à quelques jours une liste précise des dispositions que nous aimerions voir modifier. Nous ne voulons pas que ce projet de loi soit adopté dans sa forme actuelle. Si vous ne pouvez le modifier, il faut alors le rejeter.

**Le président:** Nous acceptons votre offre de nous faire parvenir ces renseignements.

**Le sénateur Kenny:** Pourrait-on les joindre au compte rendu des travaux d'aujourd'hui?

**Le président:** Le sénateur Kenny a proposé que soient joints en annexe au compte rendu des travaux d'aujourd'hui les amendements que nous pourrions recevoir de la Chambre de commerce au sujet du projet de loi. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Le sénateur Lefebvre:** S'ils nous parviennent assez rapidement. Nous ne voulons pas attendre une semaine ou deux.

**Le président:** Si nous les recevons d'ici à une semaine. Si non, ces documents seront distribués séparément ou joint en annexe aux délibérations d'une autre réunion du comité. D'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Tremblay:** Pourrions-nous demander au Conseil du patronat de nous faire parvenir une liste d'amendements aussi?

[*Text*]

**The Chairman:** Mr. Garon, would you be prepared to do that?

**Mr. Garon:** Yes.

**The Chairman:** Is the motion amended accordingly, Senator Kenny?

**Senator Kenny:** Yes.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Adams:** Mr. Chairman, my question may be a little different from the others. I lived in Quebec at one time; I now live in the territories. I was born in northern Quebec. I think you mentioned that perhaps the aboriginal people will be given too many rights if Bill C-13 is passed. Most aboriginals have opinions concerning their public governments, regardless of where they live. As I say, I used to live in Quebec, and I belonged to the Cree at one time; but now I am Canadian. Anyway, I think that some of the organizations in existence have quite a bit of power with respect to where they are living; for example, hunting areas.

Since I left Quebec, a lot has changed in the communities because Quebec Hydro is developing James Bay. My question deals with the rights of aboriginals who live in these areas. They should have a say in any future development regarding mining or the power generated by building dams. My concern is that policies should develop at the community level rather than in the south. People should work with their communities to ensure that their future is secure. Companies will often say, "The aboriginals do not want it", when in fact is not true.

That is what happened at Baker Lake two or three years ago when a Japanese and German company wanted to open a uranium mine there. We had people coming up from Ottawa and we had Greenpeace coming into the community to explain what was happening, and this scared the people in the community. You can open a mine and explain the impact of the mine on the local municipality and on the individual citizens in the community, but do you know what will happen in the future? You will have another Baker Lake. Somebody from Greenpeace will say, "The next thing you know, in the future your children will be born with three legs instead two legs." This scares people. We might have to say "no". I would like to see the same thing happen as happened last summer when the Cree from the James Bay area went down to New York.

You mentioned the aboriginal people a few times in your brief. Those people who live in that area—that is, the Inuit and Cree people—have a settlement agreement between the Quebec government and the federal government concerning dividing the area in the future and being able to hunt on the

[*Traduction*]

**Le président:** Seriez-vous prêt à le faire, monsieur Garon?

**M. Garon:** Oui.

**Le président:** La motion est-elle modifiée en conséquence, sénateur Kenny?

**Le sénateur Kenny:** Oui.

**Le président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Adams:** Monsieur le président, ma question sera peut-être un peu différente des autres. J'ai déjà vécu au Québec et je vis maintenant dans les Territoires. Je suis né dans le nord du Québec. Vous avez dit je crois que le projet de loi C-13 accordera peut-être trop de droits aux autochtones s'il est adopté. La plupart des autochtones ont une opinion au sujet de leurs pouvoirs publics, quel que soit l'endroit où ils habitent. Comme je le disais, j'ai déjà vécu au Québec et j'ai déjà été Cri, mais je suis maintenant Canadien. De toute façon, je crois que certains organismes ont énormément de pouvoirs en ce qui a trait aux zones d'habitation et de chasse, par exemple.

Depuis que j'ai quitté le Québec, une foule de choses ont changé dans les collectivités parce qu'Hydro-Québec met en valeur la Baie James. Ma question porte sur les droits des autochtones qui habitent ces régions. Ils devraient avoir leur mot à dire dans tout projet futur de mise en valeur dans les secteurs minier ou hydroélectrique. Ce que je souhaite, c'est que les politiques soient formulées au niveau communautaire plutôt que dans le Sud. Les gens devraient travailler auprès de leur collectivité pour assurer leur avenir. Des entreprises disent souvent que les autochtones ne veulent pas de certains projets, alors que ce n'est pas vrai.

C'est ce qui s'est produit au lac Baker il y a deux ou trois ans, alors qu'une entreprise japonaise et une entreprise allemande voulaient y ouvrir une mine d'uranium. Des gens sont venus d'Ottawa expliquer ce qui se passait, et des représentants de Greenpeace aussi, ce qui a fait peur à la population locale. On peut ouvrir une mine et expliquer les répercussions qu'elle aura sur les municipalités locales et sur les membres de la collectivité, mais qui sait ce que réserve l'avenir? On pourrait se retrouver devant un autre lac Baker. Quelqu'un de Greenpeace viendra affirmer à la population qu'elle se rendra compte un beau jour que ses enfants naîtront avec trois jambes au lieu de deux. Cela fait peur aux gens. J'aimerais qu'il se produise la même chose que l'été dernier lorsque les Cris de la Baie James se sont rendus à New York.

Vous avez parlé des autochtones à quelques reprises dans votre mémoire. La population de la région—c'est-à-dire les Inuit et les Cris—est visée par une entente conclue entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, qui traite de la division future de la région et de la possibilité de

[*Text*]

land. You are mainly concerned about going ahead with Phase II and that people will have too much power to say no to Quebec Hydro. Is that your concern?

**Mr. Garon:** I want to make a brief comment in response to Senator Adams. The environment that we are discussing is a completely false issue, because what we are looking after is the quality of life and how we can improve the quality of life. That goes way beyond simply trying to control pollution. That is why the idea of sustainable development implies analyzing, to the best of our abilities, the possible damage to the environment from a given project. At the same time, however, we must see that we do not have any impediment to the quality of life, which means that people will need jobs. How can we reconcile both? Whether you are north or south, it is exactly the same problem. So beyond our brief, in terms of our own philosophy, this is what we are really looking at.

**Mr. Lussier:** If I may also answer Senator Adams, in the north of Quebec, there are two evaluation processes that are already provided for in the James Bay agreement; one to the north of the 55th parallel, which involves Inuit participation, and one to the south of the 55th parallel, which involves Cree participation.

I have just returned from the Belcher Islands. I was there about two months ago. We were holding environmental hearings there. There will be, if the Nunavut agreement is implemented, a Nunavut Impact Review Board, on which the Inuit will obviously be sitting. These boards achieve the same thing that exists here.

In Bill C-13, there is already a provision for native participation. If you look at the process provided for in the James Bay and Northern Quebec Agreement, public participation is not provided for because participation is restricted to native participation. It is a little bit different north and south of the 55th parallel. Basically, the only groups entitled by the agreement to intervene before the evaluation committees are the local administrations, the regional authorities, and the native people, when allowed by their native or local organizations. There are already mechanisms in place, and there is an additional one now with the Nunavut agreement.

Once again, our concern is duplication. Is it normal? In these processes, which are already in the James Bay and Northern Quebec Agreement, the natives have much more say than what is provided for in Bill C-13, because they must appoint members.

To the south of the 55th parallel, there is a rotating chairman. As a matter of fact, Mr. Billy Diamond, who is the Cree chairman of the evaluating committee, was reappointed as the chairman by Quebec. So there is flexibility in the existing legislation.

[*Traduction*]

chasser sur les terres. Vous voulez surtout aller de l'avant avec la phase II et vous craignez que la population ait trop de pouvoirs et puisse dire non à Hydro-Québec, n'est-ce pas?

**M. Garon:** Quelques mots seulement pour répondre au sénateur Adams. L'environnement dont il est question représente un problème tout à fait faux parce que nous nous occupons surtout de la qualité de vie et des façons de l'améliorer. Cela va beaucoup plus loin que la simple lutte contre la pollution. Voilà pourquoi le concept du développement durable sous-entend qu'il faut analyser du mieux possible les dommages environnementaux que pourrait causer un projet en particulier. Par ailleurs, nous devons aussi veiller à ne pas nuire à la qualité de vie, ce qui signifie que les gens auront besoin d'emplois. Comment concilier les deux? Que l'on vive dans le Nord ou dans le Sud, le problème est exactement le même. Au-delà de notre mémoire, c'est en réalité ce que nous visons, conformément à notre philosophie.

**M. Lussier:** Si je puis répondre aussi au sénateur Adams, l'entente sur la Baie James prévoit déjà deux processus d'évaluation dans le nord du Québec: le premier, au nord du 55e parallèle, prévoit la participation des Inuit et l'autre, au sud du 55e, prévoit celle des Cris.

Je reviens tout juste des Îles Belcher. J'y étais il y a environ deux mois. Nous y tenions des audiences environnementales. Si l'accord sur le Nunavut est mis en œuvre, il y aura une Commission d'examen des répercussions du Nunavut où seront bien entendu représentés les Inuit. Ces commissions jouent le même rôle que celui qui est prévu ici.

Le projet de loi C-13 contient déjà une disposition sur la participation des autochtones. Le processus établi dans le cas de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ne prévoit pas la participation du public parce que celle-ci est limitée aux autochtones. Le processus n'est pas tout à fait le même au nord et au sud du 55e parallèle. Les seuls groupes auxquels la convention donne le droit d'intervenir devant les comités d'évaluation sont essentiellement les administrations locales, les autorités régionales, et les autochtones lorsque leurs organisations le leur permettent. Il existe déjà des mécanismes et l'accord sur le Nunavut en prévoit un autre.

Je répète que le double emploi nous préoccupe en l'occurrence. Est-ce normal? Dans ces processus, déjà prévus dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois, les autochtones ont beaucoup plus à dire que ce qui est prévu dans le projet de loi C-13, parce qu'ils doivent nommer les membres des commissions.

Au sud du 55e parallèle, la présidence change. En fait, M. Billy Diamond, président cri du comité d'évaluation, a été nommé de nouveau à la présidence par le Québec. La législation en vigueur prévoit donc une certaine flexibilité.

[*Text*]

The objectives in Bill C-13 are already dealt with by existing legislation. That is not to say that the bill cannot be improved. The creation of this Nunavut Impact Review Board is one example.

As I say, I am surprised to hear that there is very little in the bill that deals with the territories. I am not familiar at all with what the territorial legislation provides with respect to ordinances. It deals with interprovincial effects and international effects, but it does not deal with what happens when a project in a province affects a territory.

**Senator Beaudoin:** But there is no conflict of jurisdiction in the territories as there is between Ottawa and the provinces. There is a possible conflict between the territories and Ottawa, but that is delegated legislation.

**M. Lussier:** Sénateur, ce que je trouve de bizarre c'est qu'il n'y a rien qui concerne les Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Beaudoin:** Non.

**M. Lussier:** Mais, les effets qu'un projet que le Québec adopterait sur les Territoires du Nord-Ouest. . . ce ne sont pas nécessairement toutes des terres domaniales.

**Le sénateur Tremblay:** Je vais me permettre le commentaire suivant: le projet de loi a pour objet de protéger l'environnement et non pas seulement de régler des conflits inter-gouvernementaux. Le point qu'il soulèvent, c'est qu'à propos des Territoires du Nord-Ouest, c'est qu'il n'en est pas question.

**M. Lussier:** Sénateur, peut-être que je lis mal la définition de terres domaniales mais, il y eu une exclusion où l'on dit:

> . . .Sont exclus le commissaire en conseil du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et tous les organismes de ces territoires. . .

De la définition «d'autorité fédérale». Et je cite:

> «territoires domaniales» . . .à l'exception des terres sur lesquelles le commissaire du Yukon ou celui des Territoires du Nord-Ouest a pleine autorité par décision du gouverneur en conseil;

Dans les définitions d'instances, que vous retrouvez au paragraphe. . .

**The Chairman:** I want to interrupt here to ensure that we give Ms Glover an opportunity to comment.

**Ms Glover:** I have no comment on this, Mr. Chairman.

**Senator Adams:** Earlier, we heard from witnesses representing oil companies, some of which have settled land claims in the MacKenzie Delta area. That is one thing, but then wwe find that the Northwest Territories government has a water

[*Traduction*]

Il est déjà question des objectifs du projet de loi C-13 dans la législation en vigueur. Ce qui ne veut pas dire qu'on ne peut améliorer ce projet de loi. La création de la Commission d'examen des répercussions du Nunavut en est un exemple.

Comme je le disais, je suis étonné d'entendre dire qu'il n'y a pas grand-chose dans ce projet de loi qui porte sur les territoires. Je ne connais pas du tout ce que les lois territoriales prévoient au sujet des ordonnances. La mesure à l'étude porte sur les répercussions interprovinciales et internationales, mais il n'est pas question de ce qui se passe lorsqu'un projet réalisé dans une province affecte un territoire.

**Le sénateur Beaudoin:** Il n'y a toutefois pas de conflit de compétences dans les territoires comme il y en a un entre Ottawa et les provinces. Il peut y avoir conflit entre les territoires et Ottawa, mais il s'agit là de législation subordonnée.

**Mr. Lussier:** Senators, I find it strange that there is no mention of the Northwest Territories.

**Senator Beaudoin:** No.

**Mr. Lussier:** But the effects of a Quebec project on the Northwest Territories . . . They are not all necessarily federal lands.

**Senator Tremblay:** Let me say that the purpose of this bill is to protect the environment and not just to settle intergovernmental conflicts. The point they are making about the Northwest Territories is that there is no question of such conflicts with the territories.

**Mr. Lussier:** Senator, maybe I misread the definition of federal lands, but there is an exception:

> the Commissioner in Council or an agency or body of the Yukon Territory or the Northwest Territories are not included in the definition of "federal authority".

> "federal lands" . . . other than lands the administration and control of which have been transferred by the Governor in Council to the Commissioner of the Yukon Territory or the Northwest Territories.

In the definitions of the various bodies, which you will find in paragraph—

**Le président:** Je vais vous interrompre parce que je voudrais donner à M^me^ Glover la chance de faire des commentaires.

**Mme Glover:** Je n'ai rien à dire à ce sujet, monsieur le président.

**Le sénateur Adams:** Nous avons entendu plus tôt des témoins représentant des sociétés pétrolières dont certaines ont réglé des revendications territoriales dans la région du delta du MacKenzie. Cela est une chose, mais nous consta-

[*Text*]

board committee that have to deal with. I think it is connected to DIAND in both Yellowknife and Ottawa. According to my information, you must go before this water board and the territorial government if you wish to develop such things as mining and oil in the territories.

My second question has to do with those two organizations and the Northern Quebec/James Bay Agreement. Do they have an agreement with the Quebec government, or just with the federal government? Phase II has been stopped. Are those opposing it able to stop it themselves, or do they have to go to the federal government to stop it?

**Mr. Lussier:** As far as James Bay Phase II is concerned, we have five committees studying the project at the same time, four of them provided for in the James Bay Agreement; that is, the federal and provincial evaluating committees south of the 55th parallel, the provincial and federal committees north of the 55th parallel, and an EARP committee. So you have five committees evaluating the project at the same time.

**Senator Austin:** I listened with interest to the discussions on what constitutional power the federal government should be exercising in this bill. Obviously, there is room for some difference. We will have the minister back before us and we will be able to present to him the views that we are hearing. The views that you have presented are not unique to yourselves as witnesses.

The only point I wanted to raise is that I understand the Supreme Court of Canada today, by a 4-3 decision, decided that the Oldman Dam will not be proceeded with and that the spillways will be left open and the flood rights will not be exercised. The federal government made an announcement immediately thereafter to the effect that it would not follow the Supreme Court's decision, but would allow the project to be continued as it was designed by the Province of Alberta.

I wonder whether any of the witnesses are familiar with this announcement today, or whether any of my colleagues have any information to give us? If not, then the committee will pursue the point, I am sure, at another time. I am quite interested in the practice and the law on Oldman. It is becoming more interesting by the day.

**Mr. Lussier:** I am a little flabbergasted. I did not know the Supreme Court of Canada had kept jurisdiction on any aspect of the Oldman River case.

**Senator Beaudoin:** It may have been the panel. I am told by Mr. Dorais that it is not a decision of the Supreme Court of

[*Traduction*]

tons ensuite que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a établi une régie des eaux avec laquelle nous devons traiter. Cette régie a, sauf erreur, des liens avec le MAINC à Yellowknife et à Ottawa. D'après mes renseignements, les entreprises qui veulent mettre en valeur les ressources minières et pétrolières des Territoires, par exemple, doivent se présenter devant cette régie des eaux.

Ma deuxième question porte sur les deux organisations en cause et sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Ces organisations ont-elles une entente avec le gouvernement du Québec, ou avec le fédéral seulement? On a arrêté les travaux de la phase II. Les adversaires du projet peuvent-ils l'arrêter eux-mêmes ou doivent-ils demander au gouvernement fédéral de le faire?

**M. Lussier:** En ce qui concerne la phase II de la Baie James, cinq comités étudient le projet en même temps. Quatre sont prévus par la Convention de la Baie James: il y a les comités d'évaluation fédéral et provincial au sud du 55e parallèle, les comités provincial et fédéral au nord du 55e parallèle et un comité PEEE. Il y a donc cinq comités qui évaluent le projet en même temps.

**Le sénateur Austin:** J'ai suivi avec intérêt les discussions sur le pouvoir constitutionnel que le gouvernement fédéral devrait exercer dans ce projet de loi. Il est évidemment possible d'établir certaines distinctions. Le ministre comparaîtra de nouveau et nous pourrons lui faire part des témoignages que nous entendons. Vous n'êtes pas les seuls témoins à avoir tenu de tels propos.

J'avais un seul point à soulever: je crois savoir que la Cour suprême du Canada a décidé aujourd'hui, à la suite d'une décision par quatre voix contre trois, que l'on n'irait pas de l'avant avec le barrage Oldman, que les déversoirs demeureraient ouverts et qu'on n'exercerait pas les droits relatifs aux inondations. Le gouvernement fédéral a annoncé immédiatement après qu'il ne s'en tiendrait pas à la décision de la Cour suprême, mais qu'il laisserait le projet aller de l'avant tel que l'a conçu l'Alberta.

Les témoins sont-ils au courant de l'annonce qu'on a faite aujourd'hui ou certains de mes collègues ont-ils des renseignements à nous donner? Sinon, le comité poussera la question plus loin une autre fois, j'en suis sûr. La pratique et la loi dans l'affaire Oldman m'intéressent énormément. Cette question devient de plus en plus intéressante.

**M. Lussier:** Je suis un peu sidéré. Je ne savais pas que la Cour suprême du Canada avait toujours compétence sur quelque aspect que ce soit du dossier de la rivière Oldman.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est peut-être le groupe environnemental. M. Dorais m'a dit qu'il ne s'agit pas d'une décision

[*Text*]

Canada. It is a decision of the committee on the evaluation. The Supreme Court is not seized of such a problem.

**The Chairman:** Well, it raises an interesting point, though, and that is that a panel's decision, in this case, under the existing environment guidelines, can be overruled. This is speculation on my part, because I do not know, any more than the rest of you do, exactly what happened, but it would appear that the federal environmental assessment review process on the Oldman, in other words, an environmental assessment panel, has said, "Do not use the dam. Leave the spillways open."

Under Bill C-13, and I guess under the existing environment legislation, the federal government is able to ignore a panel recommendation. However, under Bill C-13, as I understand it, reasons would have to be given if a panel decision were ignored. Many witnesses have complained to us in these terms: "Well, the reasons are given and we do not have another opportunity to pursue our objective in the interests of the environment." I do not know whether that is helpful or not.

**Senator Kenny:** Would it be out of order, Mr. Chairman, to have the representative appear?

**The Chairman:** If there is no objection, perhaps since this matter has been raised and it is such fresh news, Mr. Dorais, if he is willing, could join us briefly to comment further in response to Senator Austin's query.

**Mr. Michel Dorais, President, Federal Environmental Assessment Review Office:** The only thing I can say is that I think the event you were referring to is the release by the Minister of Transport of the Oldman River panel report, of which I have only one copy here. I understand it was released earlier today. It is a release of a panel report.

**Senator Tremblay:** So it is just that we are not informed yet.

**Mr. Dorais:** That is right.

**The Chairman:** Mr. Dorais, can you confirm the speculation here that the government of Canada has decided not to accept the panel recommendation?

**Mr. Dorais:** I am not aware of the final position of the government of Canada. As you may be aware, my job as president of the Federal Environmental Assessment Review Office is to receive the report from the panel and transmit it to the responsible minister, which I did. It is the responsibility of the initiating minister and the Minister of the Environment to make that report, which is what they did today. I understand there

[*Traduction*]

de la Cour suprême du Canada, mais plutôt du comité au sujet de l'évaluation. La Cour suprême n'est pas saisie de problèmes de ce genre.

**Le président:** Cela soulève toutefois un point intéressant: il s'agit en l'occurrence du fait qu'une décision émanant d'un groupe d'évaluation établi conformément aux lignes directrices actuelles peut être renversée. Ceci est peut-être conjecture de ma part parce que je ne sais pas plus que quiconque ce qui s'est passé exactement, mais il semble que dans l'affaire Oldman, le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, autrement dit, un groupe d'évaluation environnementale, ait affirmé qu'il ne fallait pas utiliser le barrage et qu'il fallait laisser les déversoirs ouverts.

En vertu du projet de loi C-13 et, je suppose, de la législation actuelle en matière d'environnement, le gouvernement fédéral peut ne pas tenir compte de la recommandation d'un groupe d'évaluation. En vertu du projet de loi C-13, toutefois, il faudrait sauf erreur justifier pourquoi on ne tient pas compte de la décision d'un groupe spécial. Beaucoup de témoins se sont plaints devant nous qu'on leur communique les raisons et qu'ils n'ont pas d'autre occasion de réaliser leur objectif de protection de l'environnement. Je ne sais pas si c'est utile.

**Le sénateur Kenny:** Serait-il inacceptable, monsieur le président, de demander au représentant de comparaître?

**Le président:** S'il n'y a pas d'objection, puisque la question a été soulevée et que les nouvelles sont tellement fraîches, M. Dorais pourrait, s'il le veut bien, venir se joindre à nous brièvement pour présenter d'autres commentaires à la suite de l'intervention du sénateur Austin.

**M. Michel Dorais, président, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales:** Tout ce que je puis dire, c'est que vous parlez peut-être du rapport du groupe d'évaluation sur la rivière Oldman, que le ministre des Transports a publié et dont je n'ai qu'un exemplaire ici. Je crois savoir qu'il a été rendu public plus tôt aujourd'hui. Il s'agit de la publication du rapport d'un groupe d'évaluation.

**Le sénateur Tremblay:** C'est tout simplement parce que nous n'avons pas encore été informés.

**M. Dorais:** En effet.

**Le président:** Monsieur Dorais, pouvez-vous confirmer ce qu'on pense ici, soit que le gouvernement du Canada a décidé de ne pas accepter la recommandation du groupe d'évaluation?

**M. Dorais:** Je ne connais pas la décision finale du gouvernement du Canada. Comme vous le savez peut-être, à titre de président du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, ma tâche consiste à recevoir les rapports des groupes d'évaluation et à les transmettre au ministre responsable, ce que j'ai fait. C'est au ministre demandeur et au ministre de l'Environnement qu'il incombe de rendre le rapport

[*Text*]

were some comments made but I was not a party to the design of those comments.

**The Chairman:** And, as far as you know, the decision as to whether the panel's recommendation will be accepted or not is still outstanding?

**Mr. Dorais:** It is my understanding it is with the Minister of Transport.

**The Chairman:** From the sidelines here, from our support person, can you share with us the panel's recommendations, if they are not too lengthy? We have 15 minutes of time left, and with the permission of the witness and of Senator Austin, who is the only other questioner, perhaps we can take a few minutes to deal with this matter.

**Mr. Dorais:** Mr. Chairman, there are 22 recommendations which are specific, but essentially the panel presented some options to the government. One of them was to decommission the dam, and the other was to operate the dam under a certain number of conditions, including an agreement with the Peigan Indians and the setting up of an environmental management committee. Which of the two options the government will pursue, I do not know. I understand there are some discussions with Alberta at this point, but I do not think I can volunteer any more information.

**The Chairman:** Thank you very much. I will not trouble you for any more information.

**Mr. Dorais:** If I may just comment, you were right in your appreciation that this is a recommendation to the government and the government has a discretion under the guidelines order to apply or not to apply them.

**The Chairman:** Are there any concluding comments from witnesses? I had some questions, but, quite frankly, they have been well-covered in the exchanges between the witnesses and the senators. I would just be working old ground. In that our time has almost expired, I do not have any desire to get into that. Let me look to you, Ms. Glover. Is there any concluding comment that you would like to make?

**Mrs. Glover:** I would like to comment on something you said earlier, Mr. Chairman, and that is the ability, the power, in the current legislation for the minister to ignore the recommendations of a panel. We are not in favour of that. It just adds more uncertainty. Our members have told us that, as a business, they would like to see some continuity when the panel makes a decision. If you are planning a similar project, at least you can know that you can put the advice of the prior project into your planning and estimate the costs. If it is open to some kind of ministerial discretion, that adds just another level of uncertainty, which we would not favour. That would be my concluding comment.

[*Traduction*]

public, ce qu'ils ont fait aujourd'hui. Je crois savoir que l'on a fait quelques commentaires, mais je n'ai rien eu à y voir.

**Le président:** Et sauf erreur, on n'a pas encore décidé d'accepter ou non la recommandation du groupe d'évaluation.

**M. Dorais:** Je crois savoir qu'elle a été soumise au ministre des Transports.

**Le président:** À partir de la ligne de touche ici, pouvez-vous nous faire part des recommandations du groupe d'évaluation, si elles ne sont pas trop longues? Il nous reste 15 minutes et avec la permission du témoin et du sénateur Austin, qui est le seul à vouloir poser des questions, nous pourrions peut-être consacrer quelques minutes à cette question.

**M. Dorais:** Monsieur le président, il y a 22 recommandations précises mais le groupe de travail a essentiellement présenté des options au gouvernement. Il a notamment recommandé de déclasser le barrage, ou de l'exploiter dans certaines conditions, qui comprendraient une entente avec les Indiens Peigan et l'établissement d'un comité de gestion environnementale. Je ne sais pas laquelle des deux options le gouvernement choisira et je crois savoir qu'il y a des discussions en cours avec l'Alberta, mais je ne crois pas pouvoir vous fournir plus de renseignements.

**Le président:** Merci beaucoup. Je ne vous en demanderai pas plus.

**M. Dorais:** Si vous me permettez un commentaire, vous aviez raison de dire qu'il s'agit d'une recommandation soumise au gouvernement. En vertu du décret relatif aux lignes directrices, celui-ci peut y donner suite ou non.

**Le président:** Les témoins ont-ils des commentaires à faire pour conclure? J'avais quelques questions, mais j'avoue franchement qu'on y a assez bien répondu au cours des échanges entre les témoins et les sénateurs. Je reviendrais simplement dans les sentiers battus. Comme le temps qui nous était accordé est presque terminé, je ne souhaite aucunement y revenir. Madame Glover, avez-vous un dernier commentaire à faire?

**Mme Glover:** J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit plus tôt, monsieur le président, au sujet de la capacité ou du pouvoir que la législation actuelle accorde au ministre de ne pas tenir compte des recommandations d'un groupe d'évaluation. Nous ne sommes pas en faveur de ce pouvoir qui aggrave simplement l'incertitude. Nos membres nous ont dit que, en tant que gens d'affaires, ils aimeraient voir une certaine continuité lorsque le groupe d'évaluation prend une décision. Lorsqu'on planifie un projet semblable, on saurait au moins qu'il est possible d'intégrer à la planification les conseils découlant du projet antérieur et d'en évaluer les coûts. Si toute la question est laissée à la discrétion d'un ministre, cela

[*Text*]

**M. Garon:** Monsieur le président, si on peut amender le projet, nous nous sommes promis de vous envoyer des correctifs à cet égard. Je penses qu'il faut retenir que le conseil du patronat du Québec n'est pas contre le principe de protéger l'environnement. Nous nous opposons à l'idée du dédoublement et de l'incertitude qui résultent de la formulation de ce projet de loi. Si on peut éviter ces dédoublements et apporter beaucoup de précisions qui éviteront des combats juridiques un petit peu plus tard, nous aurons alors tous gagnés quelque chose dans ce débat.

**M. Lussier:** Je pense avoir fait tous mes commentaires lors de ma présentation. J'épouserai les commentaires de M. Garon.

**The Chairman:** I should like to thank both groups, the Chamber and *le Conseil du Patronat du Québec*. We appreciate very much the time you have taken to be with us this afternoon and the time you have taken to prepare your briefs. It has been a very interesting afternoon. Thank you very much.

The committee adjourned.

The committee resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, this is our third set of hearings today on Bill C-13, I appreciate your participation and patience in dealing with the panels scheduled for today.

This evening, we have with us *l'Association du Barreau du Québec* represented by Maitre John Piette and Maitre Marc Sauvé; the Assembly of First Nations represented by Chief Mel Jacobs of the Curve Lake First Nation and Keith Conn; and, finally, the Canadian Environmental Assessment Caucus represented by Steve Hazell and Brian Pannell.

I would ask the groups to make their presentations in the order in which I have introduced them. If you wish to comment on your organization or on others that might be with you, please feel to do so. In any event, when we have completed the presentations, I will then open the meeting for discussion. In the course of that discussion, I will ensure that, when a question is put to one of you only, the others will have the opportunity to comment, if they wish.

Without further delay then, I call on *l'Association du Barreau du Québec*.

**Me Marc Sauvé,** avocat, service de la recherche et de la législation Association du Barreau du Québec: Je vais présenter l'exposé du Barreau et par la suite Me Piette va élaborer davantage sur les préoccupations particulières. Alors monsieur le président, messieurs et madame les membres du comité,

[*Traduction*]

aggrave tout simplement l'incertitude, ce que nous ne favorisons pas. Ce serait là mon dernier commentaire.

**Mr. Garon:** Mr. Chairman, if the bill can be amended, we promise to send you changes to make in this regard. Keep in mind that the Conseil du patronat du Québec is not against the principle of environmental protection. We are opposed to duplication and the uncertainty that result from the way this bill is drafted. If we can avoid this duplication and make matters much clearer so as to avoid legal battles a little later, we will all have gained something in this debate.

**Mr. Lussier:** I think that I said everything I wanted to in my presentation. I support Mr. Garon's comments.

**Le président:** J'aimerais remercier les deux groupes, soit la Chambre et le Conseil du patronat du Québec. Nous apprécions énormément le temps que vous avez pris pour venir témoigner cet après-midi et préparer vos mémoires. L'après-midi a été très intéressant. Merci beaucoup.

La séance est suspendue.

La séance reprend.

**Le président:** Honorables sénateurs, c'est la troisième audience que nous tenons aujourd'hui sur le projet de loi C-13 et je vous remercie de votre participation et de la patience dont vous avez fait preuve pour entendre les groupes devant témoigner aujourd'hui.

Ce soir, nous accueillons l'Association du Barreau du Québec, représentée par Maîtres John Piette et Marc Sauvé; l'Assemblée des premières nations, représentée par le chef Mel Jacobs de la Première Nation de Curve Lake et par Keith Conn; et enfin, le Canadian Environmental Assessment Caucus, représenté par Steve Hazell et Brian Pannell.

Je vais demander aux groupes de faire leur exposé dans l'ordre où je les ai présentés. Si vous souhaitez dire quelques mots à propos de votre organisation, ou d'autres personnes qui vous accompagnent, n'hésitez pas à le faire. Quand vous aurez terminé vos exposés, nous passerons à la discussion. À ce moment-là, lorsqu'une question sera adressée à l'un de vous en particulier, je veillerai à ce que les autres aient la possibilité de faire des commentaires, s'ils le souhaitent.

Sans plus attendre, je donne la parole à l'Association du Barreau du Québec.

**Mr. Marc Sauvé, Barrister and Solicitor, Research and Legislation Services, Association du Barreau du Québec:** I am going to present the brief by the Association du Barreau, and then Mr. Piette will elaborate further on specific concerns. Let me start, Mr. Chairman, ladies and gentlemen of the Com-

[*Text*]

qu'il nous soit permis dans un premier temps de vous remercier de nous avoir permis de vous exposer nos préoccupations en regard du projet de loi C-13.

Le Barreau du Québec avait déjà fait connaître son point de vue sur le projet de loi C-78 en décembre 1990. Nous avions proposé des modifications à ce projet de loi C-78 parce qu'il accordait une trop grande discrétion au gouvernement et aux autorités responsables quant au champ d'application du processus d'évaluation proposé et quant au critères d'évaluation et de décision.

On doit constater et avec plaisir que plusieurs améliorations ont été apportées au projet de loi. En particulier, l'aspect discrétionnaire du processus a été sensiblement réduit. Dans sa dernière version, le projet de loi C-13 représente un compromis intéressant entre la nécessité d'avoir une loi qui soit largement applicable et les besoins légitimes de sécurité juridique des justiciables. Nous devons cependant déplorer la très grande complexité et la très grande lourdeur de la rédaction du projet de loi, dans l'une et l'autre des deux langues officielles.

Récemment le Barreau du Québec a mis sur pied un comité permanent en droit de l'environnement afin d'étudier systématiquement les projets de législation et autres initiatives de politiques environnementales proposées par les législateurs fédéral et provincial.

Nos préoccupations ont trait particulièrement en ce qui a trait aux examens conjoints et aux différences entre les versions françaises et anglaises du projet de loi. Compte tenu du mandat du Barreau du Québec et du caractère très politique de cette question, nous avons choisi de n'émettre aucun commentaire particulier sur la portée constitutionnelle du projet de loi.

Sans plus tarder, je vais céder la parole à Me Jean Piette, qui est le président du comité du Barreau sur le droit de l'environnement. Me Piette a oeuvré pendant de nombreuses années à titre de directeur du service juridique et directeur des politiques au sein du ministère de l'environnement du Québec. Il est actuellement avocat au sein de la firme Ogilvie et Renaud de Québec. Sans plus tarder, je cède la parole à Me Piette qui va vous entretenir des évaluations conjointes et des disparités entre les versions anglaise et française du projet de loi.

**Me Jean Piette,** avocat et président du comité du Barreau sur le droit de l'environnement: Je vous remercie Me Sauvé. Monsieur le président, messieurs et madame les membres du comité, le Barreau du Québec comme vous le savez est l'ordre professionnel qui regroupe les 15 000 avocats du Québec. L'adhésion au Barreau du Québec est obligatoire pour pouvoir y exercer la profession d'avocat.

Le comité administratif du Barreau a récemment résolu de constituer un comité permanent sur le droit de l'environnement qu'on m'a demandé de présider. Notre

[*Traduction*]

mittee, by thanking you for permitting us to present our concerns regarding Bill C-13.

The Barreau du Québec has already made known its point of view on Bill C-78, in December 1990. We proposed amendments to Bill C-78 because it gave excessively broad discretion to the government and the responsible authorities regarding application of the proposed assessment process and the evaluation and decision-making criteria.

We must note, and are pleased to do so, that a number of improvements have been made to the bill. In particular, the discretionary aspect of the process has been considerably limited. In its most recent version, Bill C-13 is an interesting compromise between the need for a broadly applicable act and litigants' legitimate needs for legal security. However, we strongly criticize the very complex and cumbersome wording of the bill, in both official languages.

The Barreau recently set up a standing committee on environmental law in order to systematically study draft legislation and other environmental policy initiatives proposed by federal and provincial legislators.

Our concerns mainly have to do with joint reviews and differences between the English and French versions of the bill. In light of the mandate of the Barreau du Québec and the very political nature of this issue, we have chosen not to comment on the bill's constitutional impact.

Without further ado, I will give the floor to Mr. Jean Piette, who is Chairman of the Barreau committee on environmental law. Mr. Piette has worked for many years as Head Legal Counsel and Director of Policy with the Quebec Ministry of the Environment. He is currently a member of the law firm Ogilvie and Renaud in Quebec City. So without further ado, I yield the floor to Mr. Piette, who will talk to you about joint reviews and differences between the English and French versions of the bill.

**Mr. Jean Piette, Barrister and Solicitor, Chairman of the Environmental Law Committee:** Thank you, Mr. Chairman, ladies and gentlemen of the Committee, the Barreau du Québec, as you are aware, is the professional order representing the 15,000 lawyers in Quebec. Membership in the Barreau du Québec is required in order to practise law.

The Barreau's executive recently resolved to establish a standing committee on environmental law, which I was asked to chair. Our committee has had the opportunity to meet only

[*Text*]

comité n'a eu l'occasion de se réunir qu'une seule fois puisque nous sommes de création toute récente. Nous nous sommes réunis il y a à peine 11 jours. Ceci explique peut-être que nos commentaires à l'occasion de ce projet de loi seront relativement brefs parce qu'il va de soi que ce projet de loi, constitue un dossier qui mérite une attention particulière et un examen approfondi.

Il n'en demeure pas moins que c'est également un dossier qui présente des difficultés au plan politique et au plan constitutionnel. Compte tenu du caractère délicat de cette question, compte tenu de l'éventail des points de vues qui sont présent à notre comité, compte tenu également du mandat particulier imparti au Barreau du Québec par la loi du Barreau et par le fait qu'il s'agit d'une corporation professionnelle, nous avons choisi de limiter nos commentaires à essentiellement deux aspects. Nous vous rappelons également que le Barreau a eu l'occasion de soumettre un mémoire il y a déjà plus d'un an sur d'autres aspects du projet de loi qui à ce moment-là s'appelait le C-78.

Nous désirons dans un premier temps vous faire part de nos inquiétudes et de nos préoccupation en ce qui a trait aux articles 17 et 40 à 42 du projet de loi C-13. Ces dispositions concernent les évaluations conjointes.

Compte tenu de la portée considérable du projet de loi, compte tenu de l'«interface» inévitable entre des compétences constitutionnelles fédérales et des compétences constitutionnelles provinciales, il nous apparaît extrêmement important d'accorder une grande attention à des mécanisme de coopération et de collaboration entre les deux ordres de gouvernements.

Compte tenu des avantages évidents d'une collaboration intergouvernementale sur le plan de l'intégration des préoccupations environnementales et économiques, nous considérons que le projet de loi C-13 doit être conçu de façon à favoriser des évaluations conjointes.

Le libellé des dispositions susmentionnées est à l'effet que les ententes fédérales-provinciales sur le processus conjoint d'évaluation devront nécessairement être conformes aux normes édictées dans la loi fédérale ce qui, à notre point de vue, constitue une contrainte dans la poursuite d'une saine collaboration entre les deux ordres de gouvernements.

À défaut d'entente, chaque ordre de gouvernement devra procéder à une évaluation environnementale distincte selon les exigences de ses propres lois et les responsabilités constitutionnelles de chacun.

Cette situation risque de mener à un dédoublement des études d'impact et à un gaspillage de fonds public qui ne servent d'aucune façon la cause de l'environnement, les intérêts des divers intervenants et ceux des promoteurs. Au contraire, nous croyons que le législateur fédéral aurait tout intérêt à

[*Traduction*]

once, since we were established only very recently. We met scarcely 11 days ago. This may explain why our comments on this bill will be relatively brief, because it goes without saying that this bill is an issue that deserves special attention and thorough study.

It is nevertheless an issue which presents political and constitutional problems. Given its delicate nature, the range of views represented on our committee, and the specific mandate given to the Barreau du Québec by the Barreau legislation and owing to the fact that it is a professional organization, we have chosen to limit our comments essentially to two aspects. We also remind you that the Barreau had the opportunity more than a year ago to submit a brief on other aspects of the bill, which at that time was called C-78.

We want, first of all, to share with you our worries and concerns about clauses 17 and 40 of the bill. These provisions deal with joint reviews.

Given the considerable scope of the bill, and the inevitable interface between federal constitutional powers and provincial constitutional powers, we believe it is extremely important to pay particular attention to mechanisms of cooperation and collaboration between the two orders of government.

Given the obvious advantages of intergovernmental collaboration regarding the integration of environmental and economic concerns, we feel that Bill C-13 must be designed to promote joint assessments.

The provisions mentioned above are worded so that federal-provincial agreements on the joint assessment process must necessarily comply with the standards set out in the federal act; from our perspective, this is a hindrance to the pursuit of sound co-operation between the two levels of government.

In the absence of an agreement, each level of government must conduct a separate environmental assessment corresponding to its own legislation and constitutional responsibilities.

This situation could well lead to duplication of impact assessments and a waste of public funds, neither of which does anything to serve the cause of the environment or the interests of the various stakeholders and promoters. On the contrary, we feel that it would be fully in the interests of fed-

[*Text*]

explorer diverses formules de collaboration fédérale-provinciale souples et respectueuses des compétences de chacun et qui pourront varier selon la nature et la spécificité de chaque projet.

Une évaluation environnementale efficace commande un processus intégré. À cet égard, l'expérience vécue au cours des dernières années entre le gouvernement fédéral et le Québec constitue une source heureuse d'inspiration pour le législateur fédéral. Citons, par exemple, le projet de Gros-Cacouna, le projet de décontamination du canal et de la baie de Lachine, le port de Montréal, en fait c'est l'agrandissement du port de Montréal à Contrecoeur, l'aéroport de St-Jean, le dossier Soligaz et tout récemment le train de banlieue de la ligne Montréal/Deux-Montagnes. Dans chacun de ces cas, il a été possible parce que les lois habilitantes, les règlements habilitants et les décrets habilitants offraient la souplesse requise, il a été possible de parvenir à une compréhension mutuelle des dossiers et à une entente sur une façon pour les deux gouvernements de coopérer, de collaborer pour réaliser une évaluation environnementale qui répond aux préoccupations de l'un et l'autre ordre de gouvernements.

L'intérêt public nous invite à considérer diverses formules de coopération fédérale-provinciale qui tiendraient compte des responsabilités et des intérêts de chaque ordre de gouvernement dans les divers projets soumis à l'évaluation environnementale. Ces ententes fédérales-provinciales devraient être soumises elles-même (et ça c'est une proposition que nous faisons) à une consultation publique avant qu'elles ne soient mises en application afin de tenir compte des commentaires des divers intervenants, le cas échéant.

Selon cette approche, il se pourrait que le gouvernement d'une province soit le maître d'oeuvre de l'évaluation environnementale dans des projets où ses responsabilités sont importantes et où les impacts environnementaux touchent surtout à des domaines de compétence provinciale. Les représentants du gouvernement fédéral pourraient ainsi participer aux commissions d'enquête provinciales et venir chercher les informations et les données nécessaires à la prise de décision sur des matières de compétence fédérale.

Dans d'autres cas, le gouvernement fédéral pourrait être le maître d'oeuvre de l'évaluation environnementale dans des projets où ses responsabilités sont considérées importantes et où les impacts environnementaux ont des répercussions surtout dans les domaines de compétence fédérale. Enfin, dans d'autres cas, la procédure pourrait être entièrement conjointe et paritaire.

En conséquence, nous estimons que les articles 17 et 40 à 42 du projet de loi C-13 devraient être ré-examinés de façon à permettre une coopération fédérale-provinciale qui tienne

[*Traduction*]

eral legislators to explore various flexible formulas for federal-provincial co-operation that would respect the respective areas of jurisdiction and could vary according to the type and specific characteristics of each project.

An effective environmental assessment requires an integrated process. In this regard, the experience of recent years between the federal and Quebec governments is a fortunate source of inspiration for federal legislators. We note the Gros-Cacouna project, the Lachine Canal clean-up project, the Port of Montreal expansion at Conrecoeur, the Saint-Jean airport, Soligaz and the Montreal-Deux-Montagnes suburban train line as examples. Each of these cases was possible because the enabling statutes, enabling regulations and enabling orders provided the necessary flexibility. It was possible to come to a mutual understanding of the issues and to an agreement on a way for both governments to co-operate, to collaborate to conduct an environmental assessment that responded to the concerns of each order of government.

Public interest invites us to consider various formulas for federal-provincial co-operation that would take into account the responsibilities and interests of each level of government in the various projects subjected to environmental assessment. These federal-provincial agreements should themselves be the subject of public consultation before being implemented, so that the comments of the various stakeholders can be taken into account where appropriate.

Under this approach, the government of a province could assume leadership of environmental assessment for projects in which its responsibilities are considerable and whose environmental impact affect mainly areas of provincial jurisdiction. Representatives of the federal government could sit on provincial commissions of enquiry and obtain the information and data required for decision-making in areas of federal jurisdiction.

In other cases, the federal government could assume leadership of environmental assessment for projects in which its responsibilities are considered important and whose environmental impact affect mainly areas of federal jurisdiction. Lastly, in other cases, the process could be fully shared.

We therefore consider that clauses 17 and 40 of *Bill C-13* should be re-examined to ensure that they allow for federal-provincial co-operation that takes into account the degree of

[*Text*]

compte de l'intensité des responsabilités et des intérêts de chaque ordre de gouvernement dans les divers projets soumis à l'évaluation environnementale.

Alors voilà pour le premier sujet de préoccupation. Notre deuxième sujet principal de préoccupation est la cohérence entre les versions anglaise et française du projet de loi. Nous estimons qu'il faut apporter une grande attention également à cet aspect. Nous citons dans notre texte différents exemples où il nous semble exister des incohérences où des omissions ou des contradictions dans certains cas. On va citer le paragraphe 37(1) de la version française où on utilise à deux reprises l'expression «effets environnementaux qui sont justifiables» alors que dans la version anglaise de ce même paragraphe, on retrouve l'expression «significant adverse environmental effects that can be justified».

Alors on voit tout de suite qu'il y a deux qualificatifs extrêmement importants qui apparaissent dans le texte anglais mais qui n'apparaissent pas dans le texte français. Dans d'autres alinéas ou dans d'autres paragraphes cependant, ces deux qualificatifs apparaissent.

Par ailleurs, la rédaction française de l'alinéa 16(1) (a) rend très difficile la réalisation d'études d'impacts cumulatifs associés à la réalisation d'ouvrages, projets et activités alors que la version anglaise réfère plus clairement à des «projects and activities that have been or will be carried out». On devrait référer, en français, ici c'est une suggestion, ce n'est pas nécessairement parfait mais on dit à «des projets ou activités déjà réalisés ou devant l'être».

De toute façon, ce qui préoccupe ici en français c'est le caractère d'incertitude des projet qui devront faire l'objet d'impacts cumulatifs alors que dans la version anglaise on parle d'impacts cumulatifs entre un projets qu'on veut réaliser aujourd'hui, des projets existants et connus et d'autres projets qui seront réalisés, donc auxquels sont associés un niveau de certitude que le projet est là, connu, déterminé et défini.

Au paragraphe 2(1) du projet de loi, le mot «projet» est défini en français d'une façon confuse et substantiellement différente de la définition anglaise de «project». De même, nous avons repéré des divergences entre les deux versions du texte législatif, notamment aux alinéas 16(1) d), 16(1) e), 48(1) e) et aux paragraphes 50(2) et 50(3) et cette liste ne prétend pas être exhaustive puisque cela aurait pris un examen presque mot à mot qui évidemment, vous pouvez imaginer le temps que ça peut prendre pour faire un tel examen.

Ce sont quand même certains alinéas ou certains passages ou certains mots qui nous sont apparus comme étant omis ou étant en contradiction dans une version ou dans l'autre. Je signalerais entre autres une expression où nous avions certaines réserves dans le texte anglais, on parle des terres sur lesquelles les indiens ont des «interests» et en français on parle des terres sur lesquelles les indiens ont des «droits». Je

[*Traduction*]

responsibility and the interest of each level of government in the various projects subjected to environmental assessment.

So much for the first subject of concern. Our second main subject of concern is the consistency between he English and French versions of the bill. We believe that special attention must be paid to this matter. We give in our brief a number of examples where we feel there exist incoherencies or omissions or contradictions in certain cases. We will cite clause 37(1) of the French version where the expression "effets environnementaux qui sont justifiables" [justifiable environmental effects] is used twice, while the English version of this subclause uses the expression "significant adverse environmental effects that can be justified".

As you can immediately see, there are two extremely important qualifiers which appear in the English text, but not in the French text. These two qualifiers do appear, however, in other subclauses.

Elsewhere, the French wording of paragraph 16(1)(*a*) makes it very difficult to conduct assessments of the cumulative effects associated with the construction of works, projects and activities, while the English version refers more clearly to "projects and activities that have been or will be carried out". The French version should refer to "des projets ou activités déjà réalisés ou devant l'être".

So what is of concern in French is the uncertain nature of projects which must undergo cumulative effects, whereas the English version mentions cumulative effects between a project that is to be carried out today, existing and known projects and other projects which will be carried out and thus with which is associated a level of certainty that the project is there, known, determined and defined.

In subclause 2(1) of the bill, the word "projet" is defined in French in a muddled way that differs substantially from the English definition of "project". We also note discrepancies in the two versions of the bill in subparagraphs 16(1)(*d*), 16(1)(*e*) and 48(1)(*e*) and subclauses 50(2) and 50(3). We do not claim that this list is exhaustive, since such a list would have required almost a word-by-word review, and you can obviously imagine the time it would take to do that.

These are nevertheless certain clauses or passages or words which seem to us to have been omitted or to be contradictory between versions. I would point out, among other things, an expression about which we have certain reservations in the English text. Mention is made of lands on which Indians have "interests", whereas the French text mentions lands on which Indians have "droits" [rights]. I do not know whether the

[*Text*]

ne sais pas si en droit autochtone la notion d'intérêt ou «d'interest» est équivalente dans leur notion de droit. De notre point de vue, sans être des experts en droit autochtone, cela nous semblait référer à deux concepts différents, le concept d'intérêt est beaucoup plus flou et le concept de droit qui est beaucoup plus défini au niveau conceptuel.

Nous considérons qu'il est important de revoir minutieusement chacune des dispositions du projet de loi pour en assurer la cohérence puisque chaque version aura également force de loi. Alors voilà brièvement nos commentaires messieurs les membres du comité et monsieur le président et je vous remercie.

**Chief Mel Jacobs, Curve Lake First Nation, Assembly of First Nations:** Good evening, Mr. Chairman, members of the committee, other witnesses and guests who are present. My name is Mel Jacobs and I come from Curve Lake. For Senator Kenny's information, Curve Lake is in the Peterborough and Kawartha areas of Ontario.

I am pleased to be here today on behalf of the Assembly of First Nations and I wish to thank you for allowing me the opportunity to address the legislative proposal: Bill C-13.

The Assembly of First Nations, as you may or may not know, is a political organization which represents some 613 Indian bands throughout Canada. Our mandate is to assist our membership in attaining the fullest degree of recognition and protection for their aboriginal and treaty rights. This objective, we firmly believe, is the first step towards enabling our communities and people to become once again self-sufficient and self-governing.

The First Nations occupy a unique position within the overall Canadian framework. When your ancestors first arrived on our shores several hundred years ago seeking a new home, fresh opportunities and freedoms, our people were already here and we welcomed them to these lands. Throughout the years, the First Nations have always been mindful of their rights and especially the need to protect them. However, we are, as always, still committed to sharing a common future with the rest of Canada.

In order for our people to realize their aspirations and to remedy the devastating effects of poverty, of dispossession and, most important, of discrimination, our own governments and social institutions will have to take the lead role in guiding our communities towards a better future. This is the essence of the First Nations' concept of self-determination. Self-government, for us, is an idea which has much more to do with results in terms of strengthening our communities than with political power. The ultimate goal, for us, is to effectively bring about the well-being of our people, to provide the basis for a prosperous and healthy future for our children and our childrens' children.

[*Traduction*]

notion of "interest" is equivalent to the notion of "droit" in aboriginal law. In our view, although we are not experts in aboriginal law, the two terms seem to refer to two different concepts, the concept of "interest" being much more vague, and the concept of "droit" much more definite in conceptual terms.

We consider it important that each provision of the bill be scrupulously reviewed to ensure consistency, since each version will have equal force of law. Those are our comments briefly stated. Members of the Committee and Mr. Chairman, I thank you.

**Chef Mel Jacobs, Première Nation de Curve Lake, Assemblée des premières nations:** Bonsoir, monsieur le président, membres du comité, mesdames et messieurs. Je m'appelle Mel Jacobs et je viens de Curve Lake. À l'intention du sénateur Kenny je signale que Curve Lake est dans la région de Peterborough et de Kawartha, en Ontario.

Je suis heureux de représenter ici ce soir l'Assemblée des premières nations et je vous remercie de m'avoir permis de venir exposer notre point de vue sur le projet de loi C-13.

Comme vous le savez peut-être, l'Assemblée des premières nations est une organisation politique représentant 613 bandes indiennes dans tout le Canada. Nous avons pour mission d'aider nos membres à obtenir la pleine reconnaissance et protection de leurs droits autochtones et de leurs droits découlant des traités. Cela nous paraît être un préalable essentiel pour que nos collectivités et nos peuples puissent à nouveau atteindre à l'auto-suffisance et à l'autonomie gouvernementale.

Les premières nations occupent une place particulière dans la société canadienne. Lorsque vos ancêtres sont arrivés sur nos côtes il y a plusieurs centaines d'années à la recherche d'un nouveau pays, de nouvelles possibilités, de liberté, nos peuples étaient là et les ont accueillis. Au cours des ans, les premières nations ont toujours gardé conscience de leurs droits et de la nécessité de les protéger. Toutefois, nous continuons de vouloir partager l'avenir avec le reste du Canada.

Pour que notre peuple puisse obtenir ce à quoi il aspire, et pour lutter contre les effets ravageurs de la pauvreté, de la dépossession, et plus important encore, de la discrimination, il faudra que nos propres gouvernements et nos institutions sociales guident nos communautés vers un avenir meilleur. C'est là le concept essentiel pour les premières nations de l'autonomie gouvernementale. Cette autonomie est pour nous bien davantage un moyen de parvenir à rendre vigueur à nos collectivités, qu'un pouvoir politique. Notre objectif ultime est d'assurer le bien-être à notre peuple, de préparer à nos enfants et aux enfants de nos enfants un avenir sain et prospère.

[*Text*]

Today, we are here to discuss issues and initiatives relevant to the preservation and enhancement of our environment. This, of course, is a matter that is of great concern to all of us in this room. It has special importance with regard to the First Nations. Today, many of our communities are faced with environmental injustice. We are increasingly faced with issues to do with toxic waste, air and water pollution, flooding of traditional lands and the list goes on.

I can also attest, from personal experience, to an environmental crisis or disaster. My community of Curve Lake recently experienced what we consider a significant environmental concern. The Trent Severn waterway, an Environment Canada operation, adjusts water levels in lakes of the Kawartha area and has impacted on the fish and wildlife. Unprecedented numbers of dead fish have washed up along the shorelines. Although federal officials contend that this is a natural recurring event, the elders of my community beg to differ. Community elders have reported that they have never seen such an event in their 60 some years of trapping and fishing in the area.

Under a natural resources transfer agreement with the province, jurisdictional issues have surfaced between Environment Canada and the Ministry of the Environment for Ontario. Although my community has initiated some action to address this issue and to arrive at some possible solutions, we have issues of jurisdiction and responsibility to deal with including Fisheries and Oceans, Parks Canada, the Ministry of Natural Resources and local communities in and around Curve Lake.

In particular, the application of section 25 of the Fisheries Act has come into question. In my mind, the issue at hand is a fundamental violation of the Fisheries Act in that it has damaged the fish habitat and killed untold numbers of fish in the affected area. Although it may be premature to identify a possible cause, we believe that it can generally be related to the lack of a comprehensive water management plan.

The impacts on the local habitat, tourism for all surrounding communities, not only our own, the ecology of the lakes in terms of milfoil or weed growth, and the impact on wild rice harvesting are, in our minds, significant enough to warrant concern and a call for action. All these impacts are fundamentally tied to fluctuating water levels in the area, all controlled at the hand of man and facilities.

Issues such as this can be avoided through respect for the environment, through effective management plans with full inclusion and access for First Nations in decision-making processes which impact on our communities. We, as First Nations, have an inherent duty to protect the environment. So,

[*Traduction*]

Aujourd'hui, nous sommes ici pour parler de questions et d'initiatives concernant la protection et l'amélioration de notre environnement. Ce sont-là bien sûr des questions qui nous préoccupent tous au plus haut degré. Mais elles prennent une importance particulière pour les premières nations. Aujourd'hui, bon nombre de nos communautés font face à une injustice à caractère environnemental. De plus en plus, nous avons des problèmes de déchets toxiques, l'eau et l'air sont pollués, nos territoires traditionnels sont inondés, et ainsi de suite.

Mon expérience personnelle me permet également de faire état d'une crise ou d'une catastrophe environnementale. Ma communauté de Curve Lake a connu récemment un problème environnemental important. La voie navigable de Trent-Severn, une entreprise d'Environnement Canada, ajuste les niveaux d'eau dans les lacs de la région de Kawartha, avec des conséquences pour les poissons et la faune. Des quantités jamais vues de poissons morts viennent échouer sur les côtes. Bien que les agents fédéraux prétendent que c'est là un événement naturel cyclique, nos anciens ne sont pas d'accord. Ils disent qu'ils n'ont jamais vu chose pareille en 60 ans de trappe et de pêche dans la région.

Des disputes de compétence entrent Environnement Canada et le ministère de l'Environnement de l'Ontario ont surgi à la suite d'un accord sur le transfert des ressources naturelles. Bien que ma communauté ait pris des mesures pour réagir, et pour essayer d'arriver à des solutions, nous devons régler des problèmes de compétence et de responsabilités avec Pêches et Océans, le Service canadien des parcs, le ministère ontarien des Ressources naturelles et les localités voisines.

De plus, l'application de l'article 25 de la Loi sur les pêcheries est en question. Selon moi, nous sommes en présence d'une infraction fondamentale à la Loi sur les pêcheries puisqu'on a endommagé l'habitat du poisson et détruit dans la zone touchée d'importantes quantités de poissons. S'il est peut-être encore trop tôt pour identifier une cause possible, nous estimons que le problème est dû à l'absence d'un plan global de gestion des eaux.

L'incidence sur l'habitat local, sur le tourisme dans les collectivités environnantes, et pas seulement la nôtre, sur l'écologie des lacs, du point de vue de l'achillée millefeuille et des plantes, ainsi que sur la récolte du riz sauvage a atteint des proportions inquiétantes de nature à justifier des mesures. Tous ces effets sont liés à la fluctuation des niveaux d'eau dans la région, qui sont contrôlés par l'intervention humaine et technologique.

Ce genre de situation peut être évitée si l'on respecte l'environnement, si l'on établit des plans de gestion efficaces en permettant la pleine participation des premières nations dans les processus décisionnels qui nous touchent. En tant que premières nations, nous avons une responsabilité inhérente de

[*Text*]

it is events like these that concern us deeply, but, what is more important, it is an environmental crisis like this that we all want to avoid to ensure a sustainable environment.

First Nations cannot be viewed simply as interest groups or third-party groups. We have an inherent duty and responsibility to protect and care for the environment and thus have contributions to make in terms of policy and economic development that will impact on our traditional lands and economies. Over the past two years, the Assembly of First Nations has been involved in this process of legislative development and review with regard to the present Bill C-13 and its predecessor Bill C-78. During this time, we have attempted to make a significant and principled contribution with regard to this undertaking in order to gain an appropriate measure of recognition and accommodation for our rights within the proposed legislation.

In the latter part of last year, the minister of the environment, the Honourable Jean Charest, tabled before this committee several proposed amendments to Bill C-13. It appears that, while some of the amendments would have an impact upon certain concerns expressed previously by the Assembly of First Nations in relation to the predecessor Bill C-78, the minister has not proposed any substantial changes with regard to treaty rights and aboriginal title matters.

Therefore, the central issue which I wish to take up with you in relation to the bill is that it is exceedingly ambiguous as to how it shall apply to the full scope of our rights. Perhaps, I will suggest, this is because it does not go far enough in terms of identifying and defining which of our rights it shall apply to. In order to ensure that our unique rights are recognized in the proposed legislation, and that our special relationship with the land will be protected, we need to see an explicit reference to those rights included within the text of Bill C-13.

In order to best understand how we, as first nations, feel about our part in this legislative review process, it is primarily important first to understand how we perceive ourselves within the context of Canada. We see ourselves as partners in the founding of Canada as well as in the future of this country.

On the one hand, we fully understand the need for resource development as well as the need for an affirmative regulatory framework for industry to operate in. It is well understood that there is a definite need for changes to the present environmental assessment process.

Yet, on the other hand, the earth is our mother. Without the earth, we can not live. If the earth should become poisoned and unhealthy, then this will also be our fate. There are no

[*Traduction*]

protéger l'environnement. Ce genre d'événements nous inquiète donc profondément, mais ce qui importe surtout, c'est que nous voulons tous éviter des crises environnementales comme celle-là, afin d'assurer la durabilité de notre environnement.

Les premières nations ne peuvent pas être considérées simplement comme des groupes d'intérêt, ou des tiers. Nous avons envers l'environnement une responsabilité et un devoir inhérents de protection et de soins, et de ce fait nous pouvons contribuer sur le plan de l'élaboration des politiques et du développement économique lorsqu'ils touchent nos activités économiques et nos territoires traditionnels. Au cours des deux dernières années, l'Assemblée des premières nations a participé au processus législatif et à l'examen du projet de loi C-13 et de son prédécesseur, le projet de loi C-78. Nous avons essayé d'apporter une contribution importante et honnête dans cette entreprise, afin de faire reconnaître et accepter nos droits dans cette proposition législative.

Vers la fin de l'année dernière, le ministre de l'environnement, Monsieur Jean Charest, a déposé devant votre comité plusieurs amendements au projet de loi C-13. Apparemment, bien que certains de ces amendements aient une incidence sur des questions qu'avait soulevées l'Assemblée des premières nations à propos du projet de loi C-78, les propositions du ministre ne changent rien de fondamental aux dispositions concernant les droits issus des traités et les droits de propriété des autochtones.

Par conséquent, le point central que je souhaite soulever ici à propos de ce projet de loi est son extrême ambiguïté quant à son incidence sur l'ensemble de nos droits. Je prétends que c'est probablement parce qu'il ne va pas assez loin dans l'identification et la définition des droits qu'il touche. Pour nous assurer que nos droits spéciaux seront reconnus dans cette nouvelle loi et que notre lien privilégié avec la terre sera protégé, il faut que le projet de loi C-13 contienne une référence explicite à nos droits.

Pour bien comprendre notre sentiment en tant que premières nations face à notre participation dans cet examen du projet de loi, il faut d'abord comprendre comment nous nous percevons dans le contexte du Canada. Nous nous considérons comme des partenaires dans la fondation du Canada, et dans son avenir.

Nous comprenons cependant tout à fait la nécessité d'exploiter les ressources, ainsi que d'établir un cadre de réglementation positif pour les activités industrielles. Il est bien certain que le processus actuel d'évaluation environnementale doit être modifié.

Par ailleurs, la terre est notre mère. Sans la terre, on ne peut survivre. Si la terre est empoisonnée ou malsaine, nous partagerons son destin. Si ces terres deviennent si polluées qu'elles

[*Text*]

"new frontiers" which we can go to from here, if we allow these lands to become polluted and unable to provide us with food and shelter.

It simply makes good sense, in light of these truths, to do the very best we can at this time in order to protect our environment. In order to achieve this end, we believe that it is imperative that the text of section 48(1) as recently passed by the House of Commons, be amended to read:

> 48(1) Where no power, duty or function referred to in section 5 or conferred by or under any other act of Parliament or regulation is to be exercised or performed by a federal authority in relation to a project that is to be carried out in Canada and the minister is of the opinion that the project is likely to cause adverse environmental effects on
>
> (*a*) lands in a reserve that is set apart for the use and benefit of a band and is subject to the Indian Act.
>
> (*b*) federal lands other than those mentioned in paragraph (*a*),
>
> (*c*) lands described in a land claims agreement referred to in section 35 of the Constitution Act, 1982, and that are prescribed,
>
> (*d*) lands that have been set aside for the use and benefit of Indians pursuant to legislation that relates to the self-government of Indians and that are prescribed, or,
>
> (*e*) lands in respect of which Indians have interests, or,
>
> (*f*) treaty or aboriginal rights of Indians as referred to in section 35 of the Constitution Act, 1982,
>
> the Minister shall refer the project to a mediator or a review panel in accordance with section 29 for an assessment of the environmental effects of the project on those lands.

You will note that we are recommending several changes to the proposed legislation, as outlined above.

First, the text, as it now reads, sets out in paragraph 48(1) that the minister must be of the opinion that a project may cause significant adverse environmental effects before he acts. This is more than a little ambiguous. What does "significant" mean? How severe or drastic do things have to get before someone decides that they are "significant"?

Surely, given the standard of care which applies to a fiduciary, such as the federal government is in relation to the First Nations, we should not have to endure a lower standard of protection than that which applies to all other Canadians. For these reasons, we believe the term detracts from our rights, that it does not meet the standards which apply to a fiduciary, that it is ambiguous and must be taken out.

Second, we have recommended to you that the treaty and aboriginal rights of first nations be specifically mentioned in

[*Traduction*]

ne peuvent plus nous abriter et nous nourrir, il n'y aura plus de «nouvelles frontières» vers lesquelles s'échapper.

Face à de telles vérités, le bon sens exige que nous fassions tout notre possible pour protéger notre environnement. À cette fin, il nous semble impératif de modifier comme suit le paragraphe 48(1) qui a été adopté par la Chambre des communes:

> 48(1) Le ministre doit renvoyer à un médiateur ou à une commission l'examen des effets environnementaux d'un projet à l'égard duquel aucune attribution visée à l'article 5 ou conférée sous le régime d'une autre loi fédérale ou d'un règlement ne doit être exercée par une autorité fédérale, si le projet doit être mis en oeuvre au Canada et, à son avis, est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs sur:
>
> *a*) des terres d'une réserve mises de côté à l'usage et au profit d'une bande et assujetties à la Loi sur les Indiens;
>
> *b*) le territoire domanial, à l'exception des terres visées à l'alinéa a);
>
> *c*) des terres visées dans un accord de revendications territoriales visé à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et désignées par règlement;
>
> *d*) des terres, désignées par règlement, mises de côté à l'usage et au profit des Indiens conformément à une loi relative à l'autonomie gouvernementale des Indiens;
>
> *e*) des terres sur lesquelles les Indiens ont des droits; ou,
>
> *f*) des droits issus des traités ou des droits des Indiens visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1892.

Vous constaterez que nous recommandons divers changements à la loi, tels que nous l'avons expliqué.

Tout d'abord, le libellé actuel prévoit au paragraphe 48(1) que le ministre doit être d'avis que le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Que veut dire «important»? À quel degré de gravité doit-on atteindre avant que quelqu'un ne décide que c'est «important»?

J'ose croire qu'un fiduciaire — puisque c'est ce qu'est le gouvernement fédéral pour les premières nations — ne peut se permettre d'offrir une protection inférieure à celle qui est accordée à tous les autres Canadiens. C'est pourquoi nous estimons que ce libellé enfreint nos droits, qu'il ne respecte pas les normes qu'on est en droit d'exiger d'un fiduciaire, qu'il est ambigu et doit être modifié.

Deuxièmement, nous recommandons que les droits issus des traités et les droits des autochtones des premières nations

[*Text*]

the text of the bill. We believe that our proposed subparagraph (f) speaks for itself and that our rights are constitutional rights. The federal government has a clear duty to recognize and protect our rights. This duty is explicit in terms of the Constitution and the laws of Canada. There is no reason why they should not be made explicit in terms of the proposed legislation.

Finally, we have suggested that the words "the Minister may refer the project" be amended to read "the Minister shall refer the project". Again, it is our view that the constitutional and sacred nature of our treaty rights and aboriginal rights, as seen within the context of the trust relationship and the need to uphold the honour of the Crown, serve to make it imperative that the legislation should reflect the minister's positive duty to act on our behalf.

We do not see a discretionary power on the part of the minister, or ambiguous language in legislation which deals with our rights, as satisfying any of the applicable standards or requirements. Therefore, we strongly request that these changes be adopted and incorporated into the draft legislation so as to correct these deficiencies.

We have rights which flow from time immemorial and these are set out in the many treaties which we have entered into with the Crown. These same rights are now recognized, affirmed and protected in the Constitution of Canada.

There have been a number of legal decisions emanating from the Supreme Court of Canada on the subject of first nation treaty rights. Cases such as *Sparrow*, *Sioui* and *Simon* have been very clear on these points. Some of the most highly respected members of the Canadian judiciary have given us the benefit of their wisdom and their deep sense of justice in the rendering of those decisions.

There can be no more room for uncertainty at this time, not in the face of these clear enunciations of what our laws and our rights mean. Let us ensure there is no uncertainty in Bill C-13 with regard to these matters.

The First Nations are exceptionally concerned with safeguarding the environment and wildlife. We have a special relationship with these lands and perhaps the most important aspect of that relationship involves a clear and definite duty to protect this earth.

We have been especially interested in assisting the federal government in exercising the full scope of its moral, fiduciary and constitutional responsibilities with regard to the protection of First Nations' aboriginal and treaty rights. We seek to assist you in upholding the honour of the Crown. We sincerely hope that we will be successful in this. Our future, or more appropriately, our collective future, depends on it.

[*Traduction*]

soient explicitement mentionnés dans le projet de loi. Nous estimons que notre alinéa f) est clair et que nos droits sont des droits constitutionnels. Le gouvernement fédéral a le devoir de les reconnaître et de les protéger. Ce devoir est explicite dans la Constitution et dans les lois du Canada. Il n'y a donc aucune raison qu'il ne soit pas explicite dans la loi proposée.

Enfin, nous suggérons de remplacer «le ministre peut renvoyer» par «le ministre doit renvoyer». Là encore, nous estimons que la nature constitutionnelle et sacrée des droits issus des traités et des droits des autochtones, dans le contexte du lien de fiducie, et pour préserver l'honneur de la Couronne, rend impérative la nécessité de refléter dans les lois le devoir positif du ministre de nous représenter.

Tout pouvoir discrétionnaire accordé au ministre, ou tout libellé ambigu en ce qui concerne nos droits ne saurait, à nos yeux, satisfaire aux normes ou exigences applicables. Par conséquent, nous demandons instamment que ces modifications soient adoptées et incluses dans le projet de loi, afin de remédier à ces lacunes.

Nos droits remontent à des temps immémoriaux, et ils ont été établis dans de nombreux traités que nous avons signés avec la Couronne. Ces mêmes droits sont maintenant reconnus, affirmés et protégés dans la Constitution du Canada.

La Cour suprême du Canada a rendu un certain nombre de décisions sur la question des droits issus des traités des premières nations. Dans des affaires comme *Sparrow, Sioui et Simon*, la Cour a été très claire. Certains des membres les plus éminents de la magistrature canadienne, dans leur grande sagesse et inspirés par un sens profond de la justice, se sont prononcés en notre faveur.

Il ne saurait plus y avoir de place à l'incertitude, pas devant des décisions aussi claires sur ce que signifient nos lois et nos droits. Assurons-nous que le projet de loi C-13 ne laisse aucune incertitude dans ce domaine.

Les premières nations se préoccupent particulièrement de la protection de l'environnement et de la faune. Nous entretenons avec la terre un lien privilégié, et l'aspect le plus important de ce lien est peut-être notre devoir évident et absolu de protéger la terre.

Nous sommes particulièrement intéressés à assister le gouvernement fédéral dans le plein exercice de ses responsabilités morales, fiduciaires et constitutionnelles à l'égard de la protection des droits autochtones et des droits issus des traités des premières nations. Nous voulons l'aider à préserver l'honneur de la Couronne. Nous espérons sincèrement y parvenir. Notre avenir, ou plus exactement notre avenir commun, en dépend.

[*Text*]

**The Chairman:** Thank you, Chief Jacobs. Stephen Hazell or Brian Pannell, whichever of you wishes to proceed.

**Mr. Stephen Hazell, Co-Chair, Canadian Environmental Assessment Caucus:** I will start. I will introduce myself and then Brian will talk about himself. We will talk a bit about what the caucus is and then we will get to a quick overview of the several points that we have to make.

I am an environmental lawyer. I have training as a scientist as well. When I was legal council with the Canadian Wildlife Federation I initiated the *Rafferty-Alameda* lawsuit which led to the first decision by a Federal Court that the federal environmental assessment review process was enforceable at law. Since that time we have had a number of decisions that have built on the *Rafferty-Alameda* precedent. The *Oldman* case is definitely the leading case now, after having been heard by the Supreme Court. I can be a bit modest and say that, if I had not taken that initiative with the Canadian Wildlife Federation, we probably would not be here today.

**Mr. Brian Pannell, Co-Chair, Canadian Environmental Assessment Caucus:** My name is Brian Pannell. With Steven I co-chair the Canadian Environmental Assessment Caucus. I am a representative on the caucus of a small Manitoba environmental group called the Manitoba Environmentalists, but I make my living as a lawyer with the law firm of McJannet Rich, which is a law firm predominantly working in the corporate commercial field with some litigation. I head the environmental law section of the firm. I teach environmental law at the University of Manitoba as a sessional instructor and co-chair the environmental subsection of the Manitoba Bar Association as well.

Throughout the proceedings, first on Bill C-78 and then on Bill C-13, Stephen and I have taken advantage all of the opportunities to make verbal and written presentations to the various bodies, in particular the parliamentary committee. During the parliamentary committee clause-by-clause hearings, a colleague of ours, Bill Andrews, whom you have heard from already, and I were invited by the parliamentary committee to act as advisors to the committee. This work lasted approximately 11 working days.

That is a quick chronology of the events that have brought us to the point of presenting before you today.

**Mr. Hazell:** The first point I want to make is about the nature of the consultations that the federal government and the House legislative committees have undertaken. You will not very often hear me say positive things about how the federal government approaches environmental issues. In this case the

[*Traduction*]

**Le président:** Je vous remercie, chef Jacobs. Je donne maintenant la parole à Stephen Hazell ou à Brian Pannell, comme vous voudrez.

**M. Stephen Hazell, coprésident, Canadian Environmental Assessment Caucus:** Je vais commencer. Je vais d'abord me présenter, puis Brian fera de même. Nous allons vous expliquer en quelques mots ce qu'est le caucus, puis nous passerons rapidement en revue quelques points que nous souhaitons aborder.

Je suis avocat spécialisé dans l'environnement. J'ai également une formation scientifique. Lorsque j'étais conseiller juridique auprès de la Fédération canadienne de la faune, j'ai lancé la poursuite dans l'affaire *Rafferty-Alameda*, qui a abouti à la première décision par une Cour fédérale statuant que le processus fédéral d'évaluation environnementale constituait une loi applicable. Depuis, plusieurs décisions ont été rendues qui s'appuient sur le précédent qu'a créé l'arrêt *Rafferty-Alameda*. Le dossier *Oldman*, depuis qu'il a été entendu par la Cour suprême, a certainement pris la vedette. En toute modestie, je peux dire que si je n'avais pas pris cette initiative lorsque je travaillais pour la Fédération canadienne de la faune, nous ne serions pas aujourd'hui où nous en sommes.

**M. Brian Pannell (coprésident), Canadian Environmental Assessment Caucus:** Je m'appelle Brian Pannell. Avec Stephen, je suis coprésident du Canadian Environmental Assessment Caucus. Je représente au sein du caucus un petit groupe environnementaliste du Manitoba, Manitoba Environmentalists, mais je gagne ma vie en tant qu'avocat au sein du cabinet McJannet Rich, qui s'occupe essentiellement de droit des sociétés, et qui fait aussi un peu de contentieux. Je suis à la tête de la section du droit de l'environnement pour le cabinet. J'enseigne le droit de l'environnement à l'Université du Manitoba à titre de chargé de cours à temps partiel et je copréside la sous-section de l'Environnement à l'Association du Barreau du Manitoba.

Pendant tout le processus, d'abord pour le projet de loi C-78, puis pour le projet de loi C-13, Stephen et moi-même avons saisi toutes les occasions de présenter des mémoires, par oral ou par écrit, aux divers organismes, et en particulier au comité parlementaire. Durant l'examen article par article, un de nos collègues, Bill Andrews, qui a déjà comparu devant votre comité, et moi-même, avons été invités à titre de conseillers auprès du comité. Nous avons travaillé en cette qualité pendant 11 jours.

Voilà une rapide chronologie des événements qui nous ont amené à faire cet exposé ici aujourd'hui.

**M. Hazell:** Je voudrais parler d'abord de la nature des consultations entreprises par le gouvernement fédéral et les comités législatifs de la Chambre. Ce n'est pas souvent qu'il m'arrive de dire quelque chose de positif sur l'attitude du gouvernement fédéral à l'égard de l'environnement. Dans ce cas,

[*Text*]

federal government and the House of Commons committees have done a good job. The consultations that have taken place over the past five years, as far back as 1986-87, when Tom McMillan initiated a process of consultation with all interested stakeholders, including provincial governments, to reform the environmental assessment process, leading through to the introduction of Bill C-78 in June, 1990, to Bill C-13 and here today, have been the best that I have ever seen.

Numerous amendments have been put forward by all sorts of different stakeholders—interest groups, environmentalists, aboriginal groups, et cetera. Many of them have been accepted. However, we think that there are still serious flaws with this legislation. I want to be clear that we are not ecstatic about this bill, but we do think that it is better than the environmental assessment review process we have right now. A number of comments have been made before this committee about some of the deficiencies with the existing legislation. We accept some of those criticisms; some we do not. But we are pretty much convinced that this bill is better than what we have right now.

I should add that our other criticisms of the bill are included in several briefs that have been submitted to the two House committees and those briefs are available to senators. If they wish, we can provide those.

The second main point that we want to make is that Bill C-13 does not increase federal jurisdiction with respect to the environment. In fact, we would say that Bill C-13 actually has a narrower scope of application than the existing law, the EARP Guidelines Order in Council. Bill C-13 refers to physical works and physical activities, whereas the EARP Guidelines Order in Council requires assessment of any initiative, undertaking or activity—a very much broader range of items.

In my view, the EARP Guidelines Order in Council requires assessment of government policies and programs. Certainly, Bill C-13 does not do that, and in fact we have encouraged that Bill C-13 provide a legislative framework for the assessment of government policies. In our view, Bill C-13 has a narrower focus than the existing EARP Guidelines Order in Council.

From a constitutional perspective, the *Oldman* case has laid to rest any doubt that the federal government has constitutional authority to legislate a regime with respect to environmental impacts. Bill C-13 clearly recognizes that both levels

[*Traduction*]

le gouvernement fédéral et les comités de la Chambre des communes ont fait un bon travail. Les consultations qui ont eu lieu au cours des cinq dernières années, — depuis 1986-1987, lorsque Tom McMillan a lancé le processus de consultation avec toutes les parties intéressées, y compris les gouvernements des provinces, dans le but de réformer le processus d'évaluation environnementale, qui a conduit au dépôt du projet de loi C-78 en juin 1990 et enfin à ce projet de loi C-13, — est le meilleur processus de consultation que j'ai jamais eu l'occasion de voir.

De nombreuses modifications ont été proposées par toutes sortes d'intervenants — groupes d'intérêt, environnementalistes, groupes autochtones, etc. Nombre de ces amendements ont été acceptés. La loi garde cependant à nos yeux des défauts graves. Il ne faut pas s'imaginer que nous sommes enchantés de ce projet de loi, mais il est préférable au processus actuel d'évaluation environnementale. Ce comité a déjà entendu un certain nombre de commentaires sur les lacunes que présente la loi actuelle. Nous sommes d'accord à propos de certaines de ces critiques, sur d'autres non, mais dans l'ensemble nous sommes convaincus que ce projet de loi vaut mieux que la loi actuelle.

J'ajouterais que les autres critiques que nous avons exprimées à l'endroit du projet de loi se trouvent dans divers mémoires présentés aux deux comités de la Chambre, et les sénateurs peuvent en prendre connaissance. Si vous le souhaitez, nous pouvons vous les faire parvenir.

Le deuxième point que je tenais à préciser, c'est que le projet de loi C-13 n'augmente pas la compétence fédérale en matière d'environnement. La portée du projet de loi C-13 est en fait plus restreinte que le décret actuel sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le projet de loi fait en effet référence à des ouvrages ou à des activités concrètes, tandis que le Décret actuel prévoit l'évaluation de toute entreprise ou activité, ce qui comprend beaucoup plus de choses.

À mon sens, le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement exige que soient évalués les politiques et programmes du gouvernement. Ce n'est certainement pas le cas du projet de loi C-13, et de fait nous avions recommandé qu'il fournisse le cadre législatif qui permettrait de soumettre les politiques gouvernementales à une évaluation environnementale. À notre avis, le projet de loi C-13 a donc une portée plus limitée que le Décret actuel.

Du point de vue constitutionnel, l'arrêt *Oldman* dissipe tout doute quant au pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral d'établir un régime législatif pour l'évaluation des répercussions environnementales. Le projet de loi C-13 reconnaît

[*Text*]

of government share responsibility for the environment by providing for joint panel reviews, for example.

Brian is going to deal with the other two points.

**Mr. Pannell:** The first point I will deal with is federal spending. When Bill Andrews was here he mentioned, I believe that when an environmental assessment, triggered as a result of federal spending, concludes that there are significant environmental effects of the project and those effects cannot be mitigated, the net result is that all the federal government can do is withhold funding. It cannot stop the project, it can only withhold the funding. That is in keeping with the task that it is proposing in the first place, which is the expenditure of the funds.

There is also a question of whether funding automatically triggers an assessment. There seems to have been some confusion— at least from some of the materials I have read of presenters to you—that if the federal government funds a project there is an automatic environmental assessment. That is not the case. Under this bill, if there is federal funding of a project, then there is, at a minimum, a screening to determine whether there is a likelihood of significant adverse environmental effects, and unless that likelihood test is triggered there is no further look. So unless the conclusion is reached that there are significant adverse environmental effects that cannot be mitigated, or the results are inconclusive about that, then the screening is stopped. That means that there is effectively no environmental assessment of the project, even though there is an expenditure of federal funds. I want to make it clear that the bill is very flexible in this regard and is perhaps less disconcerting than some believe.

There has been some discussion as well of cumulative impacts, which are required by clause 16(1)(a). This is a mandatory requirement of the bill if an assessment occurs. It will be mostly larger projects on which a determination is made that there is a significant adverse environmental effect that cannot be mitigated. That, again, is the key to environmental assessment. In those cases the cumulative effects are properly to be looked at. The interaction of the effects of that project with projects around it is appropriately to be looked at.

The government has said that it would not ignore multiple effects that derive from having a large project interact with existing projects and planned projects which all impact on the same environment. The legislation says that you must, as a proponent, cast your mind to the issue. It does not tell you how to do so. It does not say that there is some method of dealing with it in perfection, but it says you must cast your mind to the issue.

[*Traduction*]

clairement que les deux ordres de gouvernement ont une responsabilité en matière d'environnement en prévoyant, par exemple, des examens par une commission conjointe.

Brian va vous présenter les deux autres points.

**M. Pannell:** Je voudrais parler d'abord des dépenses fédérales. Bill Andrews vous a je crois expliqué que si une évaluation environnementale rendue nécessaire par un financement fédéral au projet conclut que les répercussions environnementales du projet seraient importantes et ne pourraient être atténuées, le gouvernement fédéral peut au plus décider de ne pas participer au financement. Il ne peut pas empêcher la réalisation du projet, seulement refuser de le financer. C'est donc parfaitement en rapport avec l'objectif premier, qui est l'engagement des fonds.

Il y a aussi un doute sur la question de savoir si une participation financière fédérale entraîne automatiquement une évaluation environnementale. Il semble y avoir confusion, du moins dans certains exposés qui vous ont été présentés et que j'ai eu l'occasion de lire où l'on dit que si le gouvernement fédéral finance un projet, il doit automatiquement y avoir une évaluation environnementale. Ce n'est pas le cas. D'après ce projet de loi, si le fédéral finance un projet, il doit tout au moins y avoir un examen préalable pour déterminer s'il est susceptible de causer à l'environnement des dommages importants, et dans la négative, on ne va pas plus loin. Par conséquent, à moins qu'on ne conclue que le projet est susceptible de causer à l'environnement des dommages sérieux qui ne peuvent être atténués, ou si on n'arrive pas à une conclusion, le processus d'évaluation s'arrête-là. Ce qui veut dire que le projet n'est en fait pas soumis à une évaluation environnementale, même s'il y a participation financière fédérale. Je tiens à préciser que le projet de loi est très souple là-dessus et peut être moins déconcertant que ne l'imagine certains.

Il a également été question de l'examen des répercussions cumulatives que prévoit l'alinéa 16(1)a). En cas d'évaluation, le projet de loi exige que cet examen ait lieu. Cela touchera surtout les grands projets à propos desquels on a conclu qu'ils sont susceptibles de causer à l'environnement d'importants dommages qui ne peuvent être atténués. C'est là encore une fois la clé de l'évaluation environnementale. Dans ces cas-là, il faut examiner attentivement les faits cumulatifs. Il faut examiner attentivement l'interaction des effets du projet en question avec les effets d'autres projets environnants.

Le gouvernement a déclaré qu'il tiendrait compte des effets multiples qu'entraîne l'interaction d'un gros projet avec des projets existants ou prévus, sur un même environnement. La législation prévoit que le promoteur doit en tenir compte, sans préciser comment. Elle ne propose pas de méthode parfaite, mais dit qu'il faut en tenir compte.

[*Text*]

There has been some concern that there has been little involvement in the area of cumulative impacts, because we have not tackled the topic in a systematic way in the past. A couple of points are worth mentioning here. First, for some years now the Canadian Environmental Assessment Research Council has been producing studies and think-pieces in the area of environmental assessment, including on the topic of cumulative environmental effects. There is literature for discussion purposes that has been floating around for some years now. FIRA has made a commitment to produce guideline documents on how to deal with cumulative effects. Those are likely to be produced in a time line that is similar to the proclamation of the bill and the regulations that are necessary to the operation of the bill.

Saying that we do not have the experience in this area or have inefficient experience would be an argument against all environmental assessment. It does not stop with cumulative effects. You could say that that is a good argument for doing nothing at all in trying to examine human behaviour as it affects the environment. For a lot of good reasons I think cumulative effects can be tackled, and I think the bill is very flexible in that regard as well.

Bill C-13 has received careful scrutiny over the past four years of development. Our caucus is of the view that it continues to be a flawed bill, a seriously flawed bill. As a consequence of that, several members of our caucus do not feel they can support the bill until amendments have been made that address those concerns. Notwithstanding that, the vast majority of the caucus take the view that, because this legislation is better than the existing law, it should be put into place as law. There is some fear by the caucus that, if delay occurs in the passage of this bill, other matters will over take it—constitutional matters, and what have you. They fear the agenda of government will continue and this bill will get left behind. Given that we feel it is an improvement over existing law, we would not like to see that happen. We remind you that there is a five-year review provision in the bill, which means that the government is obligated to look at people's concerns from the entire spectrum. Within that five-year period people will decide whether they will be proposing changes to the bill or letting the bill remain the same.

At this point our caucus could not accept changes that weaken the bill. The bill in many respects is a hard-fought compromise and the flaws that we see from our perspective are probably equated with flaws that other people see from their perspective. Things we think are beneficial are in their view flaws. It is a compromise bill and we could not, as a caucus, accept things that weaken what we think are the good points in it at this stage.

[*Traduction*]

Certains sont préoccupés par le fait qu'on ne s'est pas beaucoup intéressé à la question des répercussions cumulatives parce que jusqu'ici le sujet n'a pas été abordé de façon systématique. Il faut souligner une ou deux choses. Premièrement, depuis maintenant quelques années, le Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales produit des études et des articles de réflexion portant sur l'évaluation environnementale, et notamment sur les répercussions cumulatives. Des textes pouvant servir de base à une discussion existent depuis déjà quelques années. Le BFÉEE a promis de rédiger des lignes directrices sur les effets cumulatifs. Celles-ci devraient être prêtes à peu près au moment où seront promulgués le projet de loi et les règlements nécessaires à son application.

Dire que nous n'avons aucune expérience ou pas suffisamment d'expérience dans ce domaine reviendrait à critiquer toute évaluation environnementale. Cela ne se limite pas aux effets cumulatifs. On peut faire valoir qu'il vaut mieux ne rien faire du tout et se contenter d'examiner le comportement humain face à l'environnement. Pour toutes sortes de bonnes raisons, je pense qu'on peut s'attaquer à la question des effets cumulatifs et ce projet de loi me paraît suffisamment souple dans ce domaine également.

Le projet de loi C-13 a fait l'objet d'un examen rigoureux au cours des quatre années de son élaboration. Notre caucus est d'avis qu'il contient encore de graves lacunes. Par conséquent, plusieurs de nos membres estiment ne pas pouvoir en recommander l'adoption à moins que diverses modifications n'y soient apportées. Toutefois, la vaste majorité de nos membres estime que ce projet de loi est préférable aux dispositions actuelles et que pour cette raison il doit être adopté. Le caucus craint que si l'on retarde l'adoption de ce projet de loi, d'autres questions, constitutionnelles ou autres, ne le relèguent à l'arrière-plan. Il craint que le gouvernement continue à appliquer son programme et que le projet de loi soit oublié. Puisque nous le considérons comme une amélioration importante par rapport à la loi actuelle, nous ne voudrions pas que cela se produise. Nous vous rappelons qu'une disposition du projet de loi prévoit une révision des mesures législatives au bout de cinq ans, ce qui veut dire que le gouvernement sera obligé de tenir compte du point de vue de tous les intéressés. Dans cinq ans, les gens décideront s'ils faut modifier le au projet de loi ou non.

Notre caucus ne saurait souscrire à des modifications qui auraient pour effet d'affaiblir le projet de loi. Celui-ci est le fruit d'un compromis difficile, et pour chacune des lacunes que nous y voyons, d'autres y trouvent probablement aussi des défauts. Ce qui nous paraît bon leur paraît nocif. C'est un compromis et notre caucus ne pourrait accepter qu'on affaiblisse les dispositions qui nous paraissent positives.

[*Text*]

**Senator Beaudoin:** My first question is to Chief Jacobs. You say that clause 48, recently passed by the House of Commons, should be amended. Then you refer to the *Sparrow* case, which is a very important case, probably a landmark case. You refer also to the Constitution Act, 1982. Why do you suggest an amendment to clause 48? Is it because you consider the wording that is before us contrary to your constitutional rights enshrined in sections 25 and 35 of the Constitution Act, 1982?

**Chief Jacobs:** We do not feel that it is clear enough. One of the problems we have in dealing with jurisdictional issues is that quite often the federal government acts by program. For example, when issues come up with regard to anything that has to do with the First Nations, we often get situations where other federal departments refer the matter back to the Department of Indian Affairs. I feel that if it is not in there and not clearly stated it will be disregarded and become an issue that is referred back to Indian affairs. Keith, do you have anything to add?

**Mr. Keith Conn, Assembly of First Nations:** Not particularly. The essence of the presentation captures it well enough. These are just examples, or additives if you will, to reflect on as consideration for those types of amendments.

**Senator Beaudoin:** Of course you have rights enshrined in section 35. This statute should comply with section 35 because section 35 is paramount. It is the Constitution of Canada. In your opinion the *Sparrow* case and the *Sioui* case, which are judgments rendered by the Supreme Court not so long ago, are clear cut as to your rights. Is that the basis of your suggestion?

**Mr.Conn:** As support towards that inclusion or amendment. That does not necessarily exclude other decisions that would probably stem from other court cases in the future. Other judgments will be made, but not in contradiction, of course, to what was made in *Sparrow*, *Sioui* or *Simon* or in any other cases relevant to land issues and so forth.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma deuxième question s'adresse à maître Piette. Il y a une disparité entre le texte français et le texte anglais, dites vous, vous avez même signalé très clairement les articles. Bien sûr que si vous avez raison et, si le projet de loi était passé tel quel, la Cour interprèterait le texte français et le texte anglais, l'un par rapport à l'autre. C'est la règle d'interprétation par excellence.

Mais pour vous, cela ne serait pas suffisant parce que dans un cas on parle des «rights» et, dans l'autre cas, on parle des «intérêts». Je suis porté à croire comme vous prima faciae que le mot «interest» n'est pas la même chose que le mot «rights». C'est beaucoup plus vague légalement. Alors, cela c'est fondé sur votre étude. On devrait se pencher sur les deux versions pour savoir exactement ce qu'on a voulu faire.

[*Traduction*]

**Le sénateur Beaudoin:** Ma première question s'adresse au chef Jacobs. Vous dites que l'article 48, que la Chambre des communes a adopté récemment, doit être modifié. Vous mentionnez ensuite le cas *Sparrow*, arrêt important, probablement déterminant. Vous mentionnez également la Loi constitutionnelle de 1982. Pourquoi proposez-vous une modification à l'article 48? Est-ce parce que, selon vous, son libellé va à l'encontre des droits que garantissent les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982?

**M. Jacobs:** Nous estimons que ça n'est pas suffisamment clair. Un des problèmes qui se pose dans les questions de compétence, c'est que le gouvernement fédéral décide souvent programme par programme. Par exemple, chaque fois qu'une question se pose concernant les premières nations, les ministères fédéraux renvoient souvent la balle au ministère des Affaires indiennes. J'estime que si ce n'est pas clair et précis, ce sera encore un point de discorde qui sera soumis aux Affaires indiennes. Keith, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

**M. Keith Conn, Assemblée des premières nations:** Pas vraiment. L'exposé est assez clair. On peut simplement ajouter peut-être des exemples, pour aider la réflexion sur ce type d'amendements.

**Le sénateur Beaudoin:** Bien entendu, vos droits sont garantis par l'article 35. Cette loi doit donc respecter l'article 35, qui a prépondérance, puisqu'il est dans la Constitution du Canada. À votre avis, l'arrêt *Sparrow* et l'arrêt *Sioui*, qui ont été rendus par la Cour suprême il n'y a pas très longtemps, sont très clairs quant à vos droits. C'est là dessus que vous fondez votre recommandation?

**M. Conn:** Pour appuyer cette modification ou cet ajout. Cela n'exclut pas nécessairement d'autres décisions qui découleront probablement d'autres cas à l'avenir. D'autres décisions seront rendues, mais elles ne pourront bien sûr pas contredire les arrêts *Sparrow, Sioui, Simon* ou autres concernant les droits territoriaux.

**Senator Beaudoin:** My second question is for Maître Piette. There is a difference between the French and the English text, you say. You even very clearly pointed out the clauses. Of course, if you are right, and if the bill were passed as such, the courts would interpret the French text and the English text in relation to each other. That is the rule of interpretation par excellence.

But, in your view, that would not be sufficient because, in one case, mention is made of "rights" and, in the other, of "intérêts". I am inclined to believe on the face of it, like you, that the word "interest" is not the same thing as the word "rights". It is much more vague legally. So that is based on your study. We should examine the two versions to determine exactly what was meant.

[*Text*]

Deuxièment, quand vous dites, «on doit favoriser les évaluations conjointes», et, là, vous soulevez l'article 17 et les articles 40 à 42. Je pense que c'est raisonnable d'avoir des évaluations conjointes. Mais, pourquoi?

Est-ce que votre motif est politique? Ou, est-ce que votre motif est plus juridique en ce sens que vous craignez que si chaque ordre de gouvernement fait son évaluation séparément, les chances sont qu'il y aura, ce qu'on appelle en droit, un dédoublement, un chevauchement et, peut-être même, des empiétements d'un pouvoir sur l'autre. Ce n'est pas très clair pour moi.

Est-ce que c'est basé sur des motifs juridiques ou constitutionels? Ou si c'est basé sur des motifs de bons sens et de politique, dans le bon sens du mot. Parce que votre collègue, maître Sauvé, à dit: on n'a pas fait d'études juridiques ou constitutionelles, ou du moins si vous l'avez fait, vous n'avez pas insisté.

J'aimerais bien savoir si votre conclusion, évaluation conjointe, qui m'apparaît intéressante comme idée, est basée là-dessus ou si elle est basée simplement sur le bon sens, ou, je ne sais pas, sur des motifs politiques tout à fait nobles, bien sûr.

**M. Piette:** Sénateur Beaudoin, au Barreau nous avons tenté d'éviter les pièges trop évidents du débat politique sur les questions de compétence et les questions constitutionelles. Nous avons tenté de restreindre notre examen du projet de loi en fonction de considérations pratiques, compte tenu de l'expérience pratique des membres qui composent notre comité, qui sont tous soit des professeurs, soit des pratriciens du droit et des gens qui connaissent le domaine du droit de l'environnement et qui connaissent, également, le domaine de l'administration de l'environnement.

Nous avons également pris en considération notre perception de l'intérêt du public qui est, comme vous le savez, la raison d'être du Barreau du Québec.

Compte tenu de cela, il nous est apparu que le fait que les deux niveaux de gouvernement fassent, sur un même sujet, des évaluations environnementales séparées, avec études séparées, avec consultation du public de façon séparée, solicitation d'expertise, de participation publique du promoteur, et caetera, de façon séparée, sur un même dossier, cela nous semblait ne pas être dans l'intérêt public ni dans l'intérêt de l'environnement.

D'abord cela entraîne des gaspillages ou des mauvaise utilisations de ressources. Quand on demande à des gens de faire la même chose sur le même dossier, il y a, inévitablement, du gaspillage. Ensuite, on peut abuser du public: quand on demande à des citoyens, à des municipalités, à des organismes et à des cadres intermédiaires de se présenter et de commenter un dossier et qu'on leur demande de faire cela deux fois, alors

[*Traduction*]

Second, when you say, "joint assessments should be promoted", and there you refer to clause 17 and clauses 40 to 42. I believe it's reasonable to have joint assessments, but why [are you pushing for them]?

Is your reason political? Or is your reason more legal in that you fear that, if each order of government conducts its assessment separately, chances are that it will be what is called in law a duplication, an overlap and perhaps even encroachments by one power over another. That is not very clear for me.

Is this based on legal or constitutional grounds? Or if it is based on reasons of common sense and politics, in the proper sense of that word, because your colleague, Mr. Sauvé, said that you had not conducted legal or constitutional studies, or at least if you had not done so, you did not emphasize the fact.

I would like to know whether your conclusion— joint assessment—which seems to me to be an interesting idea, is based on that or whether it is simply based on common sense, or, I don't know, on political grounds, entirely noble ones, of course.

**Mr. Piette:** Senator Beaudoin, we of the Barreau have tried to avoid the all too obvious pitfalls of the political debate on questions of jurisdiction and constitutional questions. We have tried to limit our examination of the bill to practical considerations, in light of the practical experience of the members who make up our committee, who are all either professors, or law practitioners or people who know the field of environmental law and who also know the field of environmental administration.

We also took into consideration our perception of the public interest, which, as you know, it is the purpose of the Barreau du Québec to defend.

In light of that, it seemed to us that the fact that the two levels of government might conduct, on the same subject, separate environmental assessments, with separate studies, with separate public consultations, separately seeking expertise, public participation, participation by the proponent and so on in the same manner and on the same subject were not in the interest either of the public or of the environment.

First of all, this leads to waste and misuse of resources. When people are asked to do the same thing in the same matter, there is inevitably waste. Second, the public can be abused: when you ask citizens, municipalities, organizations and middle managers to appear and comment on an issue and ask them to do so twice when often these people are acting voluntarily, that seems to me to be an abuse of those people.

[*Text*]

que ce sont des gens qui souvent agissent bénévolement, là, encore, me semble-t-il, on abuse des gens.

Ensuite, cela peut mener à des considérations ou à des conclusions qui soient incohérentes ou qui soient carrément contradictoires. Si un processus va dans un sens, un autre va dans un autre sens, on peut se retrouver, effectivement, avec des mesures d'atténuation incompatibles ou des décisions, en bout de ligne, qui ne soient pas intégrées, qui ne soient pas compatibles.

Il nous semble qu'une bonne compréhension de la notion de développement durable appelle à une intégration des considérations environnementales et des considérations économiques et sociales. En fait, de l'ensemble des considérations qui doivent entrer dans l'appréciation d'un projet et dans la décision relative à un projet. Il nous semble qu'un processus qui favorise une intégration de tout cela où dans un forum on ne parlera pas seulement des poissons et des pêcheries, et, dans l'autre des mammifères terrestres, mais où l'on va parler de ces deux réalités environnementales dans un même forum, dans un même débat, on va parler des complémentarités, des interpénétrations, des interrelations, et caetera. Il nous semble de loin préférable et de loin plus compatible avec notre compréhension de ce qui est d'intérêt public.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais, comment y arriver à votre évaluation conjointe? Par accord ou par obligation dans la loi?

**M. Piette:** Il nous semble, et, ici je vais faire appelle, peut-être, à une expérience vécue au Québec et une expérience à laquelle j'ai eu l'occasion d'être associé, que la formule de l'entente entre les gouvernements est une formule heureuse parce que cela nous permet d'oser et d'adapter la collaboration à la spécificité et à la réalité de chacun des projets.

Qu'on le veuille ou non, un projet d'aéroport comme celui de Mirabel, un projet de train de banlieue entre Deux-Montagnes et Montréal, le projet de la Baie James, ce ne sont pas les mêmes projets. L'intensité des préoccupations et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement, ne sont pas les mêmes. Il est important qu'on puisse en débattre, en discuter et nous entendre sur les paramètres d'une collaboration.

Entre autre, savoir quelles sont les préoccupations de chaque niveau de gouvernement à l'égard de ce projet loi? Quel type de participation est-ce que chaque niveau de gouvernement veut mettre dans le dossier?

Est-ce qu'un projet, par exemple, justifie une participation paritaire parce que les préoccupations des deux niveaux de gouvernements sont comparables ou équivalentes. Si je veux prendre le cas du canal Lachine, où on veut décontaminer le canal Lachine. Pour décontaminer le canal Lachine il faut décontaminer la baie de Lachine, qui est à côté. La baie de Lachine c'est le domaine public Québécois, le canal Lachine

[*Traduction*]

Third, it can lead to incoherent or simply contradictory considerations or conclusions. If one process goes in one direction, another goes in another direction, there may in fact be incompatible attenuation measures or decisions at the end of the process which are not integrated, which are not compatible.

It seems to us that a proper understanding of the notion of sustainable development calls for an integration of environmental considerations with economic and social considerations, in fact of everything that must be taken into consideration in assessing a project and in the decision concerning a project. It seems to us that a process which promotes the integration of all that, one in which you do not only talk about fish and fisheries in one forum and about land mammals in another, but where you talk about both environmental realities in a single forum, in the same debate, you are going to talk about complementarities, interpenetrations, interrelations and so on. That seems to us far preferable and far more compatible with our understanding of what is in the public interest.

**Senator Beaudoin:** But how to achieve your joint assessment? By agreement or through an obligation stated in the statute?

**Mr. Piette:** It seems to us—and here I am going to refer to an experiment in Quebec, an experiment which I had the opportunity to be associated with, in which the form of agreement between the governments was a fortunate one because it has enabled us to dare and to adapt the collaborative effort to the specific nature and reality of each project.

Whether we like it or not, an airport project such as Mirabel, a project to run a commuter train between Lake of Two Mountains and Montreal, and the James Bay project, are not the same kind of project. The degree of concerns and responsibilities of each order of government are not the same. It is important that we be able to debate them, to discuss them and to agree on parameters for a collaborative effort.

Among other things, knowing the concerns of each level of government concerning the bill. How does each new government want to participate in the issue?

Does a project, for example, justify equal participation because the concerns of the two levels of government are comparable or equivalent. If I take the case of the Lachine Canal, where authorities want to decontaminate the Lachine Canal, to decontaminate the Lachine Canal, you have to decontaminate Lachine Bay, which is next to it. Lachine Bay is in the Quebec public domain; the Lachine Canal is in the

[*Text*]

c'est le domaine public fédéral. Les territoires c'est à peu près équivalent. On décide de fonctionner en paritaire dans un cas comme celui-là.

Vous avez un autre dossier comme celui du train de banlieue de Montréal, où, là, c'est un problème de transport urbain qui est payé par la province, qui est initié par la province en collaboration avec les autorités municipales mais qui s'adonne à avoir besoin, peut-être, d'un kilomètre de voie ferrée relevant de l'autorité fédérale. Donc, il y a un permis fédéral à donner, et caetera.

L'intensité de la préoccupation fédérale dans ce deuxième dossier est beaucoup moindre que celle de la préoccupation provinciale. On peut prendre l'exemple de l'aéroport de Saint-Jean, également. Là, c'est un aéroport, donc, une matière qui relève normalement de la compétence fédérale mais qui a quand même un impact sur les terres agricoles, sur l'aménagement du territoire urbain, donc, la province a quand même un intérêt.

L'avantage d'avoir une flexibilité dans la façon dont on peut s'entendre entre les deux gouvernements, cela nous apparaît être évident. Il faudrait s'assurer que dans la rédaction de ces articles-là, qu'il n'y ait pas de contraintes indues d'imposées au ministre ou à ceux qui voudront faire une entente entre le gouvernement fédéral et la province, de sorte que ces ententes-là s'avèrent impossibles parce qu'il y aurait un carcan ou des conditions trop onéreuses, trop lourdes à assumer ou à imposer à l'autre niveau de gouvernement.

Il nous semble que faire appel à des choses comme, par exemple: respecter les objectifs de cette loi, respecter l'esprit de la loi, respecter les fins de la loi, ou, substantiellement, il y a, peut-être, des qualificatifs ou des formules qui peuvent être conçues et qui n'empêcheront pas la conclusion d'entente, comme je vous le dit, qui seront adaptées à la spécificité de chaque cas et à l'intensité des responsabilités et des compétences de chaque niveau de gouvernement dans chaque projet.

**The Chairman:** Before I go to Senator Kenny, are there any other panel members who wish to comment on the exchange with Senator Beaudoin?

**Senator Beaudoin:** I think the same question may be asked to the other panel members.

**Mr. Hazell:** This question of predominantly provincial projects or predominantly federal projects has been dealt with in the *Oldman* court decision. It is fair to say that in that Supreme Court decision, the court said that the *Oldman dam project* is not a provincial project. It is a project for which the proponent happens to be the provincial government, and provincial permits are required; but, there are also federal permits required.

The federal government clearly has a responsibility and a duty to assess the environmental impact of its decisions. So if

[*Traduction*]

federal public domain. The territories involved are roughly equivalent. We decide to operate on an equal basis in a case such as that.

You have another project such as the Montreal commuter train. This is an urban transit problem which is subsidized by the province, which is initiated by the province in collaboration with the municipal authorities, but which may perhaps require a kilometer of railway, which is a federal jurisdiction. And so a federal permit must be granted, and so on.

The intensity of the federal concern in this second project is much less than that of the provincial concern. You can take the example of the Saint Jean airport as well. This is an airport and thus a matter normally under federal jurisdiction, but which nevertheless has an impact on farm lands, on urban land use, and therefore the province nevertheless has an interest.

The advantage of having flexibility in the manner in which two governments agree seems obvious to us. Care must be taken in the drafting of these clauses to ensure that no undue constraints are imposed on the minister or on those who want an agreement between the federal government and the province, so that these agreements prove impossible because they would impose a burden or over-onerous or burdensome conditions on the other level of government.

It seems to us that calling for such things as, for example, compliance with the objectives of this Act, with the spirit of the Act, compliance with the purposes of the Act, or, substantially, there may be qualifiers or formulas which may be conceived and which will not prevent agreements from being reached, as I told you, which will be adapted to the specific nature of each case and to the intensity of the responsibilities and powers of each government in each project.

**Le président:** Avant de donner la parole au sénateur Kenny, les autres témoins souhaitent-ils intervenir dans cet échange avec le sénateur Beaudoin?

**Le sénateur Beaudoin:** Je pense qu'on peut poser la même question aux autres témoins.

**M. Hazell:** La question des projets à prédominance fédérale ou provinciale a été réglée dans l'arrêt *Oldman*. On peut dire que la Cour suprême a tranché que le projet *Oldman* n'était pas un projet provincial. Il se trouve que son promoteur est le gouvernement provincial, et que des permis provinciaux sont nécessaires; mais il faut aussi des permis fédéraux.

Il est évident que le gouvernement fédéral a la responsabilité et le devoir d'évaluer l'incidence environnementale de ses

[*Text*]

permits are required with respect to the Oldman dam or any other project, then the federal government has a duty to apply its environmental assessment process. That is the approach that has been taken in the bill, and we think it is the right approach.

There are a number of provisions in the bill that allow the federal government to do a number of things to ensure that duplication is minimized. There is the joint panel review, for one. There is clause 12(4), which calls for cooperation by the relevant ministers with provincial and other agencies. There is Section 17, which provides for delegation of screening and comprehensive review. So there is a lot of flexibility in the bill, in our opinion, to reduce the duplication.

A second point is that, if we look at the existing law right now, there is very little flexibility under the existing law. There is no provision for joint panel reviews. There is no provision for mediation. There is really very little flexibility in that law. What has happened over the years is that the federal government has not bothered in many cases to apply that law. In April of 1989, the decision was taken in *Rafferty-Alameda* that the EARP guidelines Order in Council was in fact a law that had to be applied. That changed everything, as we know now, in the *Oldman* case.

The other thing is that if we just leave it to negotiations between the federal and provincial governments on a case-by-case basis, then what we are saying is that we are leaving it to the political forces of the day. In my own personal experience, I know how that works, and it is not a very happy experience. With respect to the Rafferty-Alameda dam you had high-level lobbying by the Government of Saskatchewan to tell the federal government, "You guys stay out of this. This is a provincial matter. Even though it is an international waterway, it has nothing to do with you. You guys stay out." In *Oldman dam case*, we see what has happened. There is a series of court decisions against the provincial governments, and the Alberta government still has not bothered to respect those decisions. It is an illegal dam. We know today in the report of the panel that the panel says that project is unacceptable.

I think, if you leave it to a case-by-case basis, you throw it into the political realm, and you just have chaos. We have to have very clear legislative standards, and many of those standards are set out in Bill C-13, particularly with respect to joint panel reviews.

**The Chairman:** Mr. Pannell, do you have anything to add?

**Mr. Pannell:** Just on some of the provisions. In many ways we feel this bill is too flexible, because it sets out an environmental assessment process that is very detailed and then permits a number of occasions where you can just opt out. Envi-

[*Traduction*]

décisions. Par conséquent, s'il faut accorder des permis pour le barrage Oldman ou tout autre projet, le gouvernement fédéral a le devoir d'appliquer son processus d'évaluation environnementale. C'est la démarche qui a été retenue dans ce projet de loi et selon nous, c'est la bonne.

Plusieurs dispositions du projet de loi permettent au gouvernement fédéral de faire prendre différentes mesures pour éviter le plus possible les chevauchements. Il y a l'examen par une commission conjointe, par exemple. Le paragraphe 12(4), prévoit la collaboration entre les ministres concernés et les autorités provinciales et autres organismes. L'article 17 prévoit la possibilité de déléguer l'examen préalable ou l'étude approfondie. La loi, selon nous, est assez souple pour éviter les chevauchements.

Deuxièmement, si l'on considère la loi actuelle, elle permet très peu de souplesse. Elle ne prévoit pas de commissions conjointes d'examen. Elle ne prévoit pas de médiation. Elle offre très peu de souplesse. Au cours des années, le gouvernement fédéral a souvent renoncé à appliquer cette loi. En avril 1989, à propos de *Rafferty-Alameda*, il a été décidé que le Décret sur les lignes directrices avait force de loi et devait être appliqué. Comme nous le savons, cela a tout changé dans l'affaire *Oldman*.

En outre, si nous laissons tout aux négociations entre le fédéral et les gouvernements provinciaux, au cas par cas, cela veut dire que nous nous en remettons au pouvoir politique en place. J'ai pu observer personnellement comment cela fonctionne, et mon expérience n'a pas été très heureuse. Dans le dossier *Rafferty-Alameda* , le gouvernement de la Saskatchewan a fait des pressions à un niveau élevé, auprès du gouvernement fédéral, disant «Ne vous mêlez pas de cela, c'est une affaire provinciale. Même si c'est une voie de navigation internationale, cela ne vous regarde pas. Ne vous en mêlez pas.» On a vu ce qui est arrivé dans l'affaire *Oldman*. Les tribunaux se sont à plusieurs reprises prononcés contre les gouvernements des provinces, mais le gouvernement de l'Alberta n'a pas respecté leurs décisions. Le barrage est illégal. Nous savons aujourd'hui que la commission d'examen disait dans son rapport que le projet est inacceptable.

Si on s'en remet à l'examen cas par cas, on s'en remet entièrement à la politique, et c'est alors le chaos. Il faut établir des normes législatives claires, et bon nombre de ces normes sont contenues dans le projet de loi C-13, surtout en ce qui concerne la commission conjointe d'examen.

**Le président:** Monsieur Pannell, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

**M. Pannell:** Seulement à propos de certaines dispositions. D'une certaine manière, nous estimons que le projet de loi est trop souple car il prévoit un processus d'évaluation environnementale extrêmement détaillé, puis permet un certain nombre

[*Text*]

ronmental joint assessments is a place where you can opt out. If a province wishes to, or has to, because of its own legislation, do an assessment, then, by agreement in the Act, you can enter into an agreement with that province to do the assessment. Then it is no longer really within the purview of the process that is set out in the Act any longer. It is entirely a different process. You can agree to virtually any process that the province and the federal government want to agree to, and the only conditions are minimalistic conditions. They are set out in section 41. They are very limited. Essentially, the report must finally be published and go to the minister, and then there must be some opportunity for the public to be involved in the case. If you read the list, it is not a significant list of minimum requirements for that agreement.

There is a whole series of other similar occasions in the bill for international assessments, where agreements can be reached to conduct assessments involving some other country assessments as indicated with respect to aboriginal lands. These things can be done by an assessment that is completely different from the one set out in the Act, most times by agreement. So that is pretty much what is being sought, and that is pretty much what is in the bill, and that is not in the existing EARP guidelines order.

**The Chairman:** Okay. Chief Jacobs, did you want to comment on this at all?

**Chief Jacobs:** No.

**The Chairman:** Senator Beaudoin, do you have another question?

**Senator Beaudoin:** No.

**The Chairman:** Senator Kenny.

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman. I have questions for all three groups in the panel.

Regarding the Association du Barreau du Québec, I am concerned with their list of discrepancies between English and French. Mr. Chairman, what mechanisms do we have available to us to correct these between now and the time the law is proclaimed?

**The Chairman:** I do not purport to be giving the definitive answer on this, but my recollection, when similar circumstances have arisen, is that you have to amend the bill. This is often done after the fact, with an undertaking in one of these bills that they have from time to time which does that very thing.

**Senator Kenny:** I note the House of Commons is already suggesting an amendment to the bill. I am just wondering if we can first obtain their list and then consolidate any other lists that we might have of errors of this sort and then find some mechanism to transmit it to the other place. It seems crazy to have discrepancies of the sort that you have brought

[*Traduction*]

de dérogations. Les évaluations environnementales conjointes sont une forme de dérogation. Si une province souhaite entreprendre une évaluation, ou si sa propre législation l'y oblige, on peut — la Loi dit d'un commun accord — conclure une entente avec cette province pour faire l'évaluation. Cela ne se fait dès lors plus selon le processus qui est prévu dans la loi. C'est un tout autre processus. Pratiquement n'importe quel processus sur lequel s'entendent la province et le gouvernement fédéral sera acceptable, et les seules conditions sont modestes. Elles sont prévues à l'article 41. Elles sont très limitées. Essentiellement, le rapport doit finalement être publié et présenté au ministre; le public doit alors avoir la possibilité de participer à l'examen. Ce n'est pas une bien longue liste de conditions minimales.

Il y a toutes sortes d'autres occasions où le projet de loi prévoit également la possibilité d'effecter des évaluations de concert avec d'autres pays, notamment en ce qui concerne les terres autochtones. Le processus d'évaluation peut alors différer totalement de celui que prévoit la Loi, s'il y a entente, généralement. C'est essentiellement ce qu'on demande, et c'est bien ce que prévoit le projet de loi, contrairement au Décret actuel sur les lignes directrices.

**Le président:** Bon. Chef Jacobs, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Jacobs:** Non.

**Le président:** Sénateur Beaudoin, avez-vous une autre question?

**Le sénateur Beaudoin:** Non.

**Le président:** Sénateur Kenny.

**Le sénateur Kenny:** Je vous remercie, monsieur le président. J'ai des questions pour les trois groupes de témoins.

La liste des écarts entre l'anglais et le français, qu'a dressée l'Association du Barreau du Québec, m'inquiète. Monsieur le président, que pouvons-nous faire pour nous assurer que les corrections nécessaires seront apportées avant que la loi ne soit promulguée?

**Le président:** Je ne prétends pas faire autorité en la matière, mais si je me souviens bien, dans des circonstances semblables, il a fallu modifier le projet de loi. Cela se fait souvent après coup, et il y a dans les projets de loi une disposition qui le permet.

**Le sénateur Kenny:** Je constate que la Chambre des communes propose déjà une modification au projet de loi. Je me demandais si je pouvais d'abord obtenir la liste de la Chambre, puis dresser une liste unique à partir de toutes les listes d'erreurs qui pourraient exister avant de la transmettre à l'autre endroit. Il me semble ridicule de ne rien faire pour cor-

[*Text*]

to our attention and not do something about them before enactment.

**Senator Beaudoin:** It may be done in two ways: It may be done at this stage in the Senate, and if it is true that there is a discrepancy that is real in law, we may correct it right now; or, as we have done in the past, we sometimes correct disparities in many other bills with an omnibus bill. It is a question of technique.

**Senator Kenny:** Could we at least ensure that we obtain as comprehensive a list as the Quebec Bar has, and perhaps if there are other examples that have come forward we could have a consolidation.

**The Chairman:** I think that is a good suggestion. We will assemble that list and present it to the Department Justice.

**Senator Kenny:** Regarding the Assembly of First Nations, what sort of consultations, Chief, were you invited to or were you a party to in relation to Bill C-13?

**Chief Jacobs:** Personally, I was invited to none, and I did not have any knowledge of the consultation process going forward, but that is not unusual. That is not something that would pass my way. But the assembly has been involved.

**Mr. Conn:** We have been involved to varying degrees with the legislative review committee. We made some representations there, as well as working with, or presenting certain issues to, the drafters or individuals in the Department of the Environment and the Department of Indian Affairs so they could incorporate certain points.

**Senator Kenny:** Did you make representations in the Commons? Did you appear before their committee?

**Mr. Conn:** Before the legislative review committee, yes, there was a presentation. A written submission was presented.

**Senator Kenny:** What sort of response have you received from the government to the specific suggestions you have given us in your brief? Have they given you any answers?

**Mr. Conn:** We have received no response whatsoever on the suggested amendments.

**Senator Tremblay:** Not even section 48?

**Mr. Conn:** Yes, section 48, on those three components.

**Senator Kenny:** There was just a blank wall? Was there any promise of response at all?

**Mr. Conn:** Just a blank wall. There was no promise whatsoever for a response, so we thought we would give it another shot with you people.

[*Traduction*]

riger ces différences que vous nous avez signalées avant l'adoption du projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a deux façons possibles de procéder: on peut le faire à cette étape-ci, au Sénat, et s'il y a effectivement une différence réelle de droit, nous pouvons la corriger tout de suite; sinon, comme nous l'avons fait par le passé, il nous arrive de corriger ces différences dans de nombreux projets de loi en même temps, par une loi omnibus. C'est une question de méthode.

**Le sénateur Kenny:** Pouvons-nous au moins nous assurer d'obtenir une liste aussi complète que celle du Barreau du Québec, et si nous avons connaissance d'autres listes, peut-être devrions-nous les unir.

**Le président:** C'est une bonne idée. Nous allons dresser la liste et la présenter au ministère de la Justice.

**Le sénateur Kenny:** Chef Jacobs, à quelles consultations l'Assemblée des premières nations a-t-elle été invitée à participer relativement au projet de loi C-13?

**M. Jacobs:** Personnellement, je n'ai été invité à aucune consultation, et je n'ai pas eu connaissance d'un processus de consultation générale, mais ce genre de situations n'est pas rare. L'Assemblée a cependant participé.

**M. Conn:** Nous avons participé à différents niveaux aux travaux du comité législatif. Nous avons fait des observations et présenté des recommandations aux rédacteurs ou à des employés du ministère de l'Environnement et du ministère des Affaires indiennes, pour qu'ils tiennent compte de certaines de nos préoccupations.

**Le sénateur Kenny:** Avez-vous fait des représentations à la Chambre des communes? Avez-vous comparu devant son comité?

**M. Conn:** Oui, nous avons présenté un mémoire écrit au comité législatif.

**Le sénateur Kenny:** Comment a réagi le gouvernement devant les propositions que vous nous présentez dans votre mémoire? Vous a-t-on répondu?

**M. Conn:** Nous n'avons reçu aucune réponse à propos des amendements suggérés.

**Le sénateur Tremblay:** Même pas pour l'article 48?

**M. Conn:** Oui, à propos des trois modifications à l'article 48.

**Le sénateur Kenny:** Vous vous êtes cognés à un mur? Vous a-t-on promis une réponse?

**M. Conn:** Un mur. On ne nous a promis aucune réponse, et nous avons donc pensé nous adresser à vous.

[*Text*]

**Senator Kenny:** Okay. Regarding the word "significant", you ask that it be deleted here. If it was not deleted, what sort of definition would you apply to "significant"?

**Mr. Conn:** Definition? You mean replacement?

**Senator Kenny:** You are asking that the word "significant" be deleted. That leaves it very broad. Once you delete the word "significant", it becomes, "The minister must be of the opinion that a project may cause adverse environmental effects." That could mean that a very small item could precipitate action. Your suggestion is that you do that, and I am asking you to provide me with perhaps an alternative.

**Mr. Conn:** Well, I would not provide you with an alternative, because we would like to give it as broad an interpretation as possible. What often is insignificant to one person or group of people more often than not is significant to another. I would imagine that the minister, being so well informed by his officials, would consider, I guess to a large degree, every undertaking or project or activity that that department is involved in, in order to consider any potential implication or adverse environmental effect.

You have the word "adverse" to play with as well. We can get into all kinds of semantics as far as the words "adverse" or "significant" go, but I understand why the word "significant" was taken.

**Senator Kenny:** I do not want to spend all night on it, but if I give you a choice of leaving it in or providing more of a definition of the word, is that something you would like to think about or come back to the committee on?

**Mr. Conn:** We can think about it, but our preference would be the removal of it.

**Senator Kenny:** Coming to the caucus, you talked about the five-year review by the government. It is not by us—that is, it is not by Parliament. Do you have any views on that?

**Mr. Hazell:** One view we have is that it should not be a single five-year review. This should happen every five years, not just once. The government's commitment is to do it once and after that, who knows?

**Senator Kenny:** What I am asking is: Do you trust those folks more than you trust us?

**Mr. Hazell:** What a question, with the executive chairman sitting across the table.

The caucus has not addressed the particular question that you have outlined, but, speaking for myself, I like the idea of having a parliamentary review of these things. We have a House of Commons and a Senate here; let us take advantage of them. In that way you can be sure that everyone sees the light of day.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** Bon. Vous demandez que l'adjectif «important» soit rayé. À défaut, comment définiriez-vous «important»?

**M. Conn:** Définir? Vous voulez dire remplacer?

**Le sénateur Kenny:** Vous demandez que le mot «important» soit rayé. Cela reste très vague. Cela donne «le ministre est d'avis que le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs». Un point tout à fait mineur pourrait donc entraîner le processus. C'est ce que vous suggérez, et je vous demande de me donner peut-être une alternative.

**M. Conn:** Je ne peux pas vous proposer d'autre adjectif, car nous tenons à ce que l'interprétation soit la plus vague possible. Ce qui peut paraître insignifiant à une personne ou à un groupe est souvent de la plus haute importance pour un autre. J'imagine que le ministre, si bien renseigné par ses collaborateurs, se penchera sur tout ouvrage, entreprise ou activité à laquelle le ministère participe afin d'examiner les répercussions ou les effets environnementaux négatifs qu'ils pourraient avoir.

Il y a aussi l'adjectif «négatif». On peut se lancer dans toutes sortes de discussions sémantiques sur «négatif» ou «important», et je comprends pourquoi on a choisi «important».

**Le sénateur Kenny:** Je ne voudrais pas y consacrer la soirée, mais si vous aviez le choix entre garder le mot tel qu'il est, ou le définir plus précisément, souhaiteriez-vous y réfléchir et nous donner réponse?

**M. Conn:** Nous pouvons y réfléchir, mais nous préférons qu'il soit rayer.

**Le sénateur Kenny:** Au caucus maintenant. Vous avez parlé de l'examen que doit entreprendre le gouvernement au bout de cinq ans. Ce ne sera pas fait par nous, c'est-à-dire par le Parlement. Qu'en pensez-vous?

**M. Hazell:** Nous pensons que l'examen ne devrait pas intervenir une seule fois au bout de cinq ans. Il devrait intervenir tous les cinq ans, pas seulement une fois. Le gouvernement s'est engagé à faire un examen, et après cela, qui sait?

**Le sénateur Kenny:** Je vous demandais ceci: Faites-vous confiance à ces gens-là davantage qu'à nous?

**M. Hazell:** Quelle question vous posez là, avec le président exécutif assis en face!

Le caucus ne s'est pas penché sur cette question, mais personnellement, j'aime l'idée que ces lois soient examinées par le Parlement. Nous avons une Chambre des communes et un Sénat. Mettons les à profit! Ainsi on est certain que tout le monde sera éclairé.

[*Text*]

**Senator Kenny:** We have had a lot of testimony. I will not call it the conspiracy line of thought but the kindest way I want to characterize it tonight is the Trojan Horse view, that this legislation is a Trojan Horse for the "feds" to sneak up on the provinces and find ways to frustrate them and aggravate them. Does the caucus have any views on that theory?

**Mr. Pannell:** The quick answer is that we would not agree with that theory.

The basic approach that is looked at concerning how to deal with provincial and federal areas of jurisdiction is to do joint reviews. Notwithstanding that the present law does not contain provisions for joint reviews, joint reviews are already going on as the only workable method of matching up the two jurisdictions' different responsibilities.

In Manitoba, for example, all major assessments now are joint reviews. The one going on presently is for the Conawapa hydroelectric generating station. It is a joint federal-provincial review. The joint panel is constituted as a panel under the provincial legislation at the same time as they are constituted as a panel under the EARP guidelines order. Each of the two jurisdictions simply does exactly what its mandate is as set out in law. They meet both of the criteria—that is, federal and provincial—using the single panel.

It is essentially expected that this bill will do that. But the federal government have not withdrawn from their jurisdiction with respect to the environment. In some quarters some feel that that is desirable, but it is not the view of this caucus that that is desirable at all.

**Senator Kenny:** A variation of the Trojan Horse theory is that it usually starts with the typical rail crossing or single transmission tower on what is otherwise a provincial project. That sort of hook is then used as a basis for reasoning to go on to demonstrate why the province should handle the whole game. What comments does the caucus have on this?

**Mr. Pannell:** It strikes me personally as being very much at odds with reality. If you look at how these decisions about triggering environmental assessments occur, it is always determined on whether there is a significant, adverse environmental effect. That is becoming a technical description that is usually determined by someone with scientific qualifications.

The reality is that, for example, in the screening of the Point Aconi thermal station they came to the conclusion: "No significant adverse environmental effects." This is a relatively large thermal generating station. If a relatively large thermal generating station can get through a screening like that, one does not begin to worry too much about single transmission pylons, or whatever the example is that you gave.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** Nous avons entendu beaucoup de témoins. Je ne dirais pas qu'ils crient au complot, mais pour ne pas être méchant, je dirais qu'ils considèrent ce projet de loi comme le Cheval de Troie grâce auquel le fédéral s'infiltrera dans les affaires des provinces pour les irriter et les embêter. Votre caucus a-t-il une opinion sur cette théorie?

**M. Pannell:** Brièvement, nous ne partageons pas ce point de vue.

En ce qui concerne la question des compétences fédérales et provinciales, on a opté pour la solution des examens conjoints. Bien que la loi actuelle ne prévoie rien en ce sens, des examens conjoints sont déjà en cours, puisque c'est la seule méthode qui permette aux deux ordres de gouvernement de s'acquitter de leurs responsabilités respectives.

Au Manitoba, par exemple, toutes les évaluations environnementales importantes sont maintenant réalisées par une commission mixte. Il y en a une en cours actuellement portant sur la centrale hydro-électrique de Conawapa. C'est une commission fédérale-provinciale. La commission mixte a été constituée aux termes de la loi provinciale en même temps qu'elle était constituée aux termes du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation. Chacun des deux ordres de gouvernement s'acquitte très exactement de son rôle tel que le prescrit la loi. Avec une commission unique on satisfait ainsi aux critères fédéraux et provinciaux.

C'est essentiellement le résultat que l'on attend de ce projet de loi. Mais le gouvernement fédéral n'a pas renoncé à sa compétence en matière d'environnement. Dans certains milieux on estime que ce serait souhaitable, mais ce n'est absolument pas notre point de vue.

**Le sénateur Kenny:** Il y a une variante de cette théorie du Cheval de Troie. On dit que ça commence par le passage à niveau, ou le pylône de transmission, dans une entreprise essentiellement provinciale. On se sert de cette excuse pour démontrer que la province devrait s'occuper de tout le dossier. Qu'en pense votre caucus?

**M. Pannell:** Personnellement, je pense que ça ne correspond pas du tout à la réalité. Si l'on regarde comment on arrive à la décision d'effectuer une évaluation environnementale, on s'aperçoit qu'on se base toujours sur un effet environnemental négatif important. C'est une description technique qui est généralement présentée par une personne ayant des compétences scientifiques.

Le fait est, par exemple, que dans l'examen préalable sur la station thermique de Point Aconi, la conclusion était: «Pas de répercussions environnementales négatives importantes.» Or il s'agit d'une centrale thermique de bonne taille. Si une centrale thermique aussi importante peut passer un examen préalable, il n'y a pas trop matière à s'inquiéter d'un pylône de transmission, ou de l'autre exemple que vous avez donné.

[*Text*]

The practical reality is that when money is involved, and if it is a small amount of money that is the trigger and the concern and the project is a bad project, then the political solution is to withdraw the funds. If it is some other hook that brings the federal government into the arena, then it will have to be of significance. That will have to be something that an average scientific person would agree on in terms of being significant. It will not be modest things. The modest things are kind of red herrings to me.

**Mr. Hazell:** I wish to add a word in support of what Mr. Pannell says. When we think about environmental assessment processes we tend to think of the biggest projects for example, Great Whale or the Oldman River dam project. But the railway crossings represent 99 per cent of the screening activity that takes place at the federal level. All those sorts of things will be screened out. It probably takes 15 minutes of some bureaucrat's time to have it screened out as unlikely to have any significant environmental effect, and that is the end of matter. You never get into a comprehensive study, nor do you get into any real environmental assessment. Some relatively junior civil servant in the Department of Transport makes the decision that, "This is just a railway crossing; forget it," and off it goes. That is the end of the matter.

These sorts of examples tend to be used, but they tend to mislead a bit. The actual operation of the current EARP Guidelines Order in Council and the bill will ensure that these kinds of things are given the amount of attention they deserve. In the case of a simple railway crossing, that is very little.

**Mr. Pannell:** I wish to make a further note on that point. Another example would be the Ducks Unlimited corporate head office going into the Oak Hammock Wildlife Preserve, which is a ramsar site—I think it is only one of two ramsar sites in Manitoba. This would be a building that houses approximately 130 employees. "No significant adverse environmental effects" was the determination of the screening.

What happens if someone makes that determination federally? The only time you have a chance to overturn it is to take a case to court for judicial review and get some scientific opinion. That is, you have to have some scientist who is willing to go on the line and contradict whichever scientist made the government decision; and you need some organization that is prepared to find the resources to take it to court and thinks that it has a chance to get a judge to overturn the decision that this was not significant.

Generally speaking, the people who are likely to take cases like that are already overwhelmed by the really big environmental problems, and there is very little likelihood that you will even get challenges on the minor issues. In our view, therefore, you will not only get screened decisions that are observed, but you will get very few challenges as well in this area.

[*Traduction*]

Dans la réalité, quand c'est une question d'argent . . . et si c'est une somme modeste qui lance le processus, si l'on a raisons de s'inquiéter de la justification du projet, la solution politique serait de ne pas le financer. Si l'on veut faire intervenir le gouvernement fédéral en utilisant d'autres moyens, il faut que les répercussions soient importantes, et importantes aux yeux d'un scientifique moyen. Ce ne seront pas des effets mineurs. Ce sont là des faux problèmes, selon moi.

**M. Hazell:** Je souhaite dire quelques mots pour appuyer ce que vient de dire M. Pannell. Quand on pense à des processus d'examen environnemental, on pense souvent à de gros chantiers, comme Grande Baleine ou le barrage sur la rivière Oldman. Or 99 p. 100 des examens préalables au niveau fédéral concernent des passages à niveau. Tous ces dossiers-là seront éliminés à l'examen préalable. Il ne faut probablement pas plus de 15 minutes à un fonctionnaire pour décider que l'activité n'aura pas d'effets environnementaux importants, et ça ne va pas plus loin. On n'arrive jamais à une étude approfondie ou à une véritable évaluation environnementale. Un fonctionnaire de rang relativement modeste au ministère des Transports peut décider «ce n'est qu'un passage à niveau, oublions cela» et c'est fini. Le dossier est clos.

On donne souvent ce genre d'exemples, mais ils sont plutôt trompeurs. L'application des lignes directrices visant le PÉEE, le Décret et le projet de loi, permettront de s'assurer que ce genre de dossiers reçoivent l'attention qu'ils méritent. C'est-à-dire très peu, dans le cas d'un simple passage à niveau.

**M. Pannell:** Je voudrais ajouter encore un mot. On peut donner également comme exemple le siège social de Canards illimités Canada, qui sera construit dans la réserve faunique de Oak Hammock, qui est, je crois, un des deux seuls sites Ramsar au Manitoba. L'édifice accueillerait environ 130 employés. À l'examen préalable, on a conclu qu'il n'y aura pas d'effets environnementaux négatifs importants.

Que peut-on faire si cette décision est prise au niveau fédéral? La seule possibilité que l'on ait de la faire infirmer, c'est de la porter devant un tribunal pour un examen judiciaire et d'obtenir un avis scientifique. Il faut donc trouver un scientifique qui soit prêt à prendre le risque de contredire le scientifique qui aura pris la décision pour le gouvernement et une organisation en mesure de trouver les ressources nécessaires et qui pense avoir une bonne chance de convaincre le juge d'infirmer la décision.

Les gens qui sont disposés à défendre ce genre d'affaires sont généralement submergés par de gros problèmes environnementaux, et il est fort peu probable que ces dossiers mineurs soient contestés. Selon nous, non seulement la décision rendue à la suite de l'examen préalable sera respectée, mais elle sera rarement contestée.

[*Text*]

**Senator Kenny:** I know you folks are anxious to see this legislation move forward. I think the message you have given us is, "Hold your noses and vote for it". I wonder if you would briefly outline for the committee the reservations you do have about the legislation so that they are on the record here, while recognizing that you did submit briefs elsewhere.

**The Chairman:** If I may interrupt, we would appreciate receiving copies of the additional briefs you referred to.

**Mr. Hazell:** I will leave copies of them with the clerk before we go. I will speak to a couple that are nearest and dearest to my heart. Policy assessment is one area we feel should really have been included in this bill. As I mentioned, in my reading of the EARP Guidelines Order in Council, policy assessment should be being done right now and it is not.

I guess it was almost two years ago now that the Minister of Environment said that, from henceforth, policy assessments would be done. It is not happening, period.

When Mr. Charest appeared before this committee, he gave the example of the Canada-United States Free Trade Agreement, saying how, as a first step, an environmental assessment was being done of NAFTA. It is being done in a totally unacceptable manner. In fact, you cannot really call it an environmental assessment. We feel this really needs a legislative framework.

That is one matter we would like to have seen in the bill. We are prepared to live without it. I am sure there are lots of folks who feel it definitely should not be there. As Brian said, this bill is a compromise.

Another matter concerns intervenor funding. We feel there should have been some legislative provision requiring that intervenor or participant funding be provided.

**Senator Kenny:** By whom?

**Mr. Hazell:** These things would have to be worked out and there are a number of options, but it would ultimately come out of the federal purse, out of the Consolidated Revenue Fund. Those are two. Brian?

**Mr. Pannell:** Yes, actually, intervenor funding has brief mention in the bill. We would like to see an expanded, detailed, version of what the criteria are for obtaining funding, what you have to do to live with funding and to reasonably manage those funds, and to enter into a debate as to whether it came out of the Consolidated Revenue Fund or whether it was a proponent-paid system.

Regarding the ways where you can negotiate an alternative assessment approach, we would have preferred that it kept closer to the principles enunciated in the bill. The minimal

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** Je sais que vous tenez beaucoup à ce que cette loi soit adoptée. Ce que vous nous dites en fait, c'est «bouchez-vous le nez et adoptez-le». Pourriez-vous en quelques mots expliquer au comité quelles sont vos critiques à l'endroit du projet de loi, afin quelles soient officielles, même si vous avez présenté des mémoires ailleurs.

**Le président:** Si vous me permettez, nous vous saurions gré de nous faire parvenir ces mémoires dont vous avez parlé.

**M. Hazell:** J'en laisserai quelques exemplaires au greffier avant de partir. Je vais vous mentionner quelques-unes des critiques qui me tiennent le plus à coeur. Nous estimions vraiment que le projet de loi aurait dû prévoir l'évaluation des politiques. Comme je l'ai dit, d'après mon interprétation du Décret sur les lignes directrices, les politiques devraient actuellement déjà faire l'objet d'une évaluation, or ce n'est pas le cas.

C'était il y a près de deux ans maintenant que le ministre de l'Environnement déclarait que désormais on procéderait à des évaluations des politiques. Mais on ne le fait pas, un point c'est tout.

Lorsque M. Charest a comparu devant ce comité, il a donné l'exemple de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et il a dit que pour commencer, on faisait une évaluation environnementale de l'ALÉNA. On procède d'une manière tout à fait inacceptable. De fait, on ne peut même pas parler d'une évaluation environnementale. Nous estimons qu'il faut avoir un cadre législatif.

Voilà une chose que nous aurions souhaité voir dans le projet de loi. Nous sommes prêts à nous en passer. Je suis sûr que beaucoup de gens y seraient absolument opposés. Comme l'a dit Brian, ce projet de loi est un compromis.

Une autre question qui nous tient à coeur, c'est l'aide financière aux intervenants. Nous estimons qu'elle aurait dû être prévue par une disposition législative.

**Le sénateur Kenny:** Accordée par qui?

**M. Hazell:** Il aurait fallu en discuter. Il y a diverses solutions possibles. Mais cela sortirait en fin de compte du Trésor fédéral. Voilà deux choses. Brian?

**M. Pannell:** Oui, en fait on mentionne en passant l'aide financière aux intervenants dans le projet de loi. Nous aimerions avoir une version plus détaillée des critères pour obtenir cette aide, ce qu'il faut faire pour avoir une aide, pour gérer ces fonds, et décider ensuite si le financement devait venir du Trésor ou être assuré par le promoteur.

Nous aurions en outre souhaité que l'on respecte de plus près les principes énoncés dans le projet de loi pour ce qui concerne les possibilités de négocier d'autres méthodes

[*Text*]

conditions that are attached to negotiated environmental assessment processes are modest, to say the least. For example, in public participation, there is no requirement for intervenor funding, just to name one classic example. So you can negotiate an agreement for joint assessment and not have intervenor funding, although intervenor funding is otherwise required for a federal assessment.

There is no actual requirement for a proponent to comply with the process. There is no mandatory statement that proponents must comply with the environmental assessment process. We would like to have seen that in there. The answer that the government gives on that point is that they then may not get their licence, or what have you. I suppose, in most cases, that would be a motivater, but we would have preferred an affirmative statement of participation by the proponent.

We would prefer that a breach of the Act gave rise to a penalty, that failure to actively participate as required by the Act, causes you to be in breach of the Act. If you are charged with a breach, you should, potentially, receive a penalty. There are no penalty provisions for the majority of activities in the bill.

We would like to have seen that the minister could obtain an injunction against a development that was not proceeding in accordance with the Act. There is a limited injunction for limited circumstances but for the majority of circumstances there is no injunctive power in the Act.

It is a very long list that we go through. We do not accept that the final word has come forward on these things, but rather we are saying that this is one step beyond where we are today. These other things will perhaps be the next step and we are prepared to participate in that next step as well. However, we would prefer that we get those things that the government and others are willing to work with at the moment, which are better than the present law.

**The Chairman:** We have roughly half an hour. However, before going to Senator Ottenheimer, do any of the other panellists wish to comment on the exchange with Senator Kenny, principally with the environmental caucus? The Trojan Horse question may prompt the association?

**M. Piette:** Je voudrais peut-être faire un commentaire sur la question posée par le sénateur Beaudoin et les questions soulevées par l'Assemblée des premières nations en ce qui concerne le sens qu'il faut donner au mot «significant».

C'est un mot assez important dans ce projet de loi. On le retrouve à de nombreuses reprises. C'est un des facteurs les plus importants, je pense, dans le projet de loi.

Je sais que ce mot origine vraisemblablement de l'article 102.2(c) de la loi américaine sur une politique nationale

[*Traduction*]

d'évaluation. Les conditions énoncées pour négocier des processus d'évaluation environnementale sont modestes, pour le moins. Par exemple, à propos de la participation du public, il n'y a aucune exigence d'aide financière aux intervenants, pour ne citer qu'un exemple classique. On peut ainsi négocier une entente d'examen conjoint et éviter d'avoir à accorder une aide financière aux intervenants, alors que celle-ci est exigée pour une évaluation fédérale.

Rien n'oblige vraiment le promoteur à respecter le processus. Il n'est dit nulle part que les promoteurs doivent respecter le processus d'évaluation environnementale. Nous souhaiterions que ce soit le cas. Le gouvernement répond que le promoteur n'obtiendra pas son permis. J'imagine que ce serait une contrainte suffisante dans la plupart des cas, mais nous aurions préféré une déclaration exigeant la participation du promoteur.

Nous aurions souhaité qu'une infraction à la loi entraîne une amende, et que l'on considère comme une infraction le refus de participer activement au processus. En cas d'infraction, il y aurait possibilité de pénalité. Le projet de loi ne prévoit aucune pénalité pour la plupart des activités mentionnées.

Nous souhaiterions que le ministre puisse obtenir une injonction contre toute entreprise non conforme à la loi. Une injonction limitée est prévue dans certains circonstances, mais dans la plupart des cas, la loi ne confère aucun pouvoir d'injonction.

La liste est longue. Nous considérons que le dernier mot n'a pas encore été dit, mais que c'est un progrès par rapport à la situation actuelle. Toutes ces autres mesures que nous aurions souhaitées constitueront peut-être le prochaine étape, et nous sommes prêts y participer également. Toutefois, nous préférons obtenir ce que le gouvernement et les autres sont prêts à accepter pour le moment, car c'est mieux que la loi actuelle.

**Le président:** Il nous reste à peu près une demi-heure. Toutefois, avant de donner la parole au sénateur Ottenheimer, j'aimerais savoir si les autres témoins souhaitent intervenir dans l'échange entre le sénateur Kenny et les représentants du caucus environnemental? La question sur le Cheval de Troie attirera peut-être un commentaire de l'Association?

**Mr. Piette:** I would perhaps like to make a comment on the question asked by Senator Beaudoin and the questions raised by the Assembly of First Nations concerning the meaning to be given to the word "significant".

It is a fairly important word in this bill. It is used in many places. It is one of the most important factors, I believe, in the bill.

I know that this word likely originates in subsection 102.2(*c*) of the U.S. National Assessment Policies Act, which

[*Text*]

d'évaluation qui a été adoptée en 1969 et qui, pour la première fois, a employé ce mot. Ce mot a été soumis à une interprétation judiciaire extrêmement abondante. De sorte, qu'en droit de l'environnement américain, ce concept a une signification qui sera vraisemblablement utilisée et plaidée devant les tribunaux canadiens.

Donc, je pense qu'il faut tenir compte de cet élément avant de toucher à un mot comme celui-là.

Ceci n'enlève cependant rien à la pertinence possible des commentaires de l'Assemblée des premières nations. Est-ce que ce mot est bien employé dans le contexte où eux y font référence, la question peut être valablement posée. Il faut quand même avoir à l'esprit l'importance de ce mot que l'on retrouve à presque chaque page de la loi.

Je vous remercie.

**The Chairman:** Thank you. Chief Jacobs, would you like to comment on any of this exchange with Senator Kenny?

**Chief Jacobs:** Just with regard to the Trojan Horse discussion, I am not a lawyer. I try to put things into practical descriptions as well. When you talk about the Trojan Horse, I guess my concern at a community level is that, while the Trojan Horse is dealing with the question of significance, in fact, it is driving over top of me. That is my concern. The question there, if in fact it is left and it becomes an issue over which two jurisdictions are arguing, is that "significant" will become "more significant" in my mind. I just have some concerns with regard to the term remaining the way it is.

**The Chairman:** Thank you. Senator Ottenheimer?

**Le sénateur Ottenheimer:** Je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais retourner à la question posée par le sénateur Beaudoin, vis-à-vis le mémoire du Barreau du Québec.

Le Barreau critique, si vous le voulez, le projet de loi et je cite:

> Le libellé des dispositions sus mentionnées est à l'effet que les ententes fédérales-provinciales sur le processus conjoint d'évaluation devront nécessairement être conformes aux normes édictées dans la loi fédérale. . .

À mon avis, il faut qu'il y ait des normes dans un processus conjoint et que dans le domaine de l'environnement, il y ait des aspects interprovinciaux et internationaux, si le projet se trouve dans le province de Québec, ou en Ontario ou en Alberta.

Je suis d'accord que selon l'envergure du projet, naturellement il y aura une diversité de normes. Mais pour les projets, disons, d'une pareille envergure, est-ce que l'on peut avoir des normes différentes pour un projet qui se trouve au Québec ou en Ontario? Il me semble qu'avec la nécessité de souplesse que le mémoire souligne, qu'il y a aussi un aspect dans ce

[*Traduction*]

was passed in 1969 and which used this word for the first time. The word has been the subject of extremely abundant judicial interpretation, as a result of which the concept has a meaning in U.S. environmental law that will likely be used and pleaded before the Canadian courts.

So I think that this fact must be taken into account before touching a word such as this.

However, this argument in no way diminishes the possible relevance of the comments by the First Nations. Is this word properly used in the context in which they make reference to it? That question may validly be asked. One must nevertheless bear in mind the importance of this word, which is found on virtually every page of the bill.

Thank you.

**Le président:** Je vous remercie. Chef Jacobs, vouliez-vous ajouter quelque chose à cet échange avec le sénateur Kenny?

**M. Jacobs:** En ce qui concerne le Cheval de Troie, je ne suis pas avocat. J'essaie de voir les choses d'un oeil pratique. À propos du Cheval de Troie, ce qui m'inquiète pour notre communauté, c'est que quand le Cheval parle de question d'importance, il me galope sur le corps. C'est cela qui m'inquiète. Ce que je crains, si cela devient une question de lutte de compétence entre deux instances, c'est que l'adjectif «important» prenne plus d'importance à mes yeux. Je suis simplement inquiet que l'adjectif reste tel quel.

**Le président:** Je vous remercie. Sénateur Ottenheimer?

**Senator Ottenheimer:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to return to the question asked by Senator Beaudoin concerning the brief by the Barreau du Québec.

The Barreau criticizes the bill, if you will, and I quote:

> The provisions mentioned above are worded so that federal-provincial agreements on the joint assessment process must necessarily comply with the standards set out in the federal act. . .

In my view, there must be standards in the joint process and in the environmental field; there are interprovincial and international aspects, if the project takes place in the province of Quebec, or in Ontario or in Alberta.

I agree that there will naturally be a diversity of standards depending on the scope of the project. But for projects of, let us say, similar scope, can there be different standards for a project which takes place in Quebec or Ontario? It seems to me that, given the need stated in the brief for flexibility, there is also an aspect in this area of interdependence and an area of

[*Text*]

domaine d'interdépendance et un domaine d'uniformité des normes. Alors, il faut que ces normes soient énoncées par quelqu'un.

Je me demande si le Barreau reconnaît la nécessité des normes pour les projets, disons, d'une envergure significative et si le Barreau reconnaît la nécessité de norme et un aspect d'uniformité dans ce domaine, par quels moyens doit-on identifier ces normes, si ce n'est pas le gouvernement fédéral?

**The Chairman:** Senator Ottenheimer, if I can add a little to that, are you referring to this issue about which we heard earlier regarding clause 17 of the Act and the issue of whether an environmental review carried out, for instance, by Quebec in accordance with their environmental review provisions would satisfy the federal requirement? Am I mistaking your question?

**Senator Ottenheimer:** Although I guess they are related, I am not speaking specifically of equivalency, but of the Bar's reservation with respect to the processes defined by the federal law being operative, and, if it is not acceptable, the possibility of duplication. It is probably related to equivalency.

**The Chairman:** It is, but that is fine.

**M. Piette:** Sénateur, je fais référence de façon particulière, effectivement, à l'article 17.(2) qui vise des examens préalables. On parle de délégation d'examens préalables.

Au Québec, il pose certainement des difficultés (et dans d'autres lois provinciales) puisque le concept d'examens préalables n'est pas un concept que l'on retrouve nécessairement dans les lois provinciales de certaines provinces. Au Québec déjà, cette notion crée une difficulté et rend difficilement applicable l'article 17.

D'autant plus que si l'on ajoute à cela le fait que cela doit être exercé conformément à la présente loi et à ses règlements, là encore, on crée un carcan, des critères ou des paramètres obligatoires de sorte qu'il pourrait n'y avoir aucune variation au niveau de la province si on veut se prévaloir de l'article 17.

Nous voyons dans l'article 17 des contraintes qui vont le rendre difficilement applicable. L'idée est bonne mais notre préoccupation c'est de dire: est-ce qu'il y a moyen de l'assortir ou de la concevoir avec suffisamment de souplesse pour que cela puisse effectivement s'adapter aux réalités de chaque province?

Non pas qu'il n'y a pas un fil conducteur à travers les provinces. Je pense que l'essence même du régime fédéral, c'est qu'il y ait une diversité institutionnelle même entre les différentes régions. Il faudrait éviter d'y avoir un seul moule qui soit applicable dans tous les cas. Notre préoccupation c'est de dire: est-ce qu'il n'y a pas moyen de s'assurer que l'on puisse insuffler de la flexibilité là-dedans?

[*Traduction*]

standardization of standards. So these standards must be stated by someone.

I wonder whether the Barreau recognizes the need for standards for projects, let us say, of significant scope, and whether the Barreau recognizes the need for standards and for standardization in the area. What means must be used to identify these standards if the federal government does not do it?

**Le président:** Sénateur Ottenheimer, si vous le permettez, voulez-vous parler de la question dont on a traité plus tôt à propos de l'article 17 et de savoir si un examen environnemental réalisé, par exemple, par le Québec, conformément à ses dispositions législatives en la matière, répondrait aux exigences fédérales? Ai-je bien compris votre question?

**Le sénateur Ottenheimer:** Je ne parlais pas précisément d'équivalence, même s'il y a, je suppose, un rapport, mais plutôt de la critique exprimée par le Barreau au fait que les processus définis par la loi fédérale primeraient et sinon, qu'il risquait d'y avoir chevauchement. C'est probablement aussi une question d'équivalence.

**Le président:** En effet, mais ça ne fait rien.

**Mr. Piette:** Senator, I am referring in particular to subclause 17(2), which concerns screenings. Mention is made of delegating screenings.

In Quebec, some difficulties will certainly arise (and in other provincial statutes) since the concept of screenings is not a concept necessarily found in the statutes of certain provinces. In Quebec, this notion creates a problem and would make clause 17 difficult to apply.

Particularly since, if you add to that the fact that it must be exercised in accordance with the present statute and its regulations, once again you are creating a constraint, criteria or mandatory parameters so that there may be no variation at the provincial level if you want to invoke clause 17.

In clause 17 we see constraints that will make the clause hard to enforce. The idea is good, but our concern is whether there is a way of making it or designing it with enough flexibility so that it can in fact adapt to the realities of each province.

Not that there is not a kind of common thread running through the provinces. I think that the very essence of the federal system is that there is an institutional diversity even among the various regions. You should avoid having a single mould that is applicable in all cases. Our concern is whether there is a way to ensure that we can inject some flexibility into this.

[*Text*]

Je ferais la même remarque pour l'article 41. D'accord, il y a des paramètres d'indiqués à l'article 41. Est-ce que tous ces paramètres sont absolument nécessaires et indispensables? Est-ce que l'on ne devrait pas chercher une formule qui puisse à l'occasion enlever une contrainte? Je parlais tout à l'heure de respecter l'esprit de ces dispositions ou les objectifs. Enfin, je pense qu'il y a plusieurs formules possibles.

Ce que l'on craint, c'est que trop de rigidité empêche la conclusion d'ententes fonctionnelles qui tiennent compte de la spécificité des projets et de la spécificité institutionnelle de chacune des régions du Canada.

Je voudrais cependant contrebalancer cela en ce sens que l'on ne pense pas non plus que c'est dans l'intérêt public que tout soit laissé à des négociations secrètes.

C'est pour cette raison que l'on pense qu'une consultation du public serait souhaitable. En d'autres mots, qu'une entente conclue doit être rendue publique et soumise aux commentaires du public. Peut-être que même les gouvernements soient obligés de répondre aux objections formulées par écrit au public, comme cela se fait souvent aux États-Unis où les membres du public font des commentaires sur une initiative gouvernementale. Alors le gouvernement, quand il prend sa décision par la suite, doit dire pourquoi il a accepté ou non telle ou telle suggestion ou représentation du public.

**Le sénateur Ottenheimer:** Ce que vous suggérez est possible maintenant, je crois, mais ce n'est pas obligatoire. C'est exact, n'est-ce pas?

**M. Piette:** Ce que je suggère sur la consultation publique?

**Le sénateur Ottenheimer:** Oui.

**M. Piette:** Oui. Il n'y a sans doute rien d'illégal à ce que cela soit fait mais je me dis: si on met de la flexibilité dans la loi, une façon de contrebalancer cette flexibilité, c'est de s'assurer d'une forme de consultation publique pour s'assurer que les préoccupations du public sont bien prises en compte et bien comprises par les gouvernements.

**Le sénateur Ottenheimer:** Je vous remercie, monsieur.

**The Chairman:** Do any other members on the panel wish to comment on the exchange between Senator Ottenheimer and the Association du Barreau?

**Mr. Pannell:** No, I think it covers ground that we have already expressed our opinions on.

**The Chairman:** Senator Tremblay?

**Le sénateur Tremblay:** Monsieur le président, ma question que j'ai posée à l'association du Barreau fait suite effectivement à la fois à la question que posait le sénateur Ottenheimer et à celle que le sénateur Beaudoin avait posée préalablement.

[*Traduction*]

I would make the same remark concerning clause 41. Of course, certain parameters are indicated in clause 41. Are all these parameters absolutely necessary and essential? Should we not look for a way perhaps of removing a constraint? A moment ago, I mentioned respecting the spirit, or the aim, of these provisions. Lastly, I think that a number of formulae are possible.

What we fear is that too much rigidity will prevent the signing of operational agreements which take into account the specific nature of projects and the institutional specificity of each Canadian region.

However, I would like to counterbalance that by saying that we do not think it is in the public interest that everything be left to secret negotiations.

It is for this reason that we think public input would be desirable. In other words, we think that a signed agreement should be made public and submitted for public comment. Perhaps even the governments could be obliged to respond to objections made in writing by the public, as is often done in the United States, where members of the public made comments on government initiatives, so, when the government makes its decision, it must then say why it accepted or rejected such and such a suggestion or representation by the public.

**Senator Ottenheimer:** What you are suggesting is possible now, I believe, but not mandatory. That is correct, is it not?

**Mr. Piette:** What I am suggesting concerning public consultation?

**Senator Ottenheimer:** Yes.

**Mr. Piette:** Yes. There is no doubt nothing illegal in that being done, but I wonder, if some flexibility is injected into the act, one way of offsetting that flexibility is to ensure that there is public input, to ensure that public concerns are taken into account and well understood by the governments.

**Senator Ottenheimer:** Thank you, sir.

**Le président:** Les autres témoins souhaitent-ils intervenir dans la discussion entre le sénateur Ottenheimer et l'Association du Barreau?

**M. Pannell:** Non, il me semble que cela touche à des questions sur lesquelles nous nous sommes déjà exprimés.

**Le président:** Sénateur Tremblay?

**Senator Tremblay:** Mr. Chairman, my question, which I put to the Association du Barreau, is in fact a follow-up to both a question which Senator Ottenheimer asked and that which Senator Beaudoin posed before that.

[*Text*]

C'est à la page 5, paragraphe 3 de votre mémoire où vous parlez des ententes. Si j'ai bien entendu ce que vous en disiez, ces ententes seraient spécifiques à chaque projet. Est-ce bien cela?

**M. Piette:** C'est bien cela monsieur le sénateur.

**Le sénateur Tremblay:** Compte tenu de la multitude des projets qui se présentent forcément, je me suis posé la question suivante et je vous demande d'y répondre si par hasard cela pourrait correspondre à une des hypothèses que vous avez envisagées.

Est-ce que vous avez envisagé la possibilité de ce que l'on appelle des ententes cadres où précisément peuvent se clarifier certaines questions qui ont des rapport ou des ressemblances plus larges que lorsqu'on considère uniquement la situation d'une seule province. La flexibilité dont vous avez parlé étant laissée à des ententes spécifiques, ponctuelles pour chaque projet mais qui devrait respecter certains paramètres qui eux feraient l'objet de l'entente cadre? Voilà ma question.

**M. Piette:** Je pense, monsieur le président, que le commentaire du sénateur Tremblay est tout à fait pertinent. On a parlé jusqu'à maintenant d'entente spécifique pour plusieurs projets ou pour chacun des projets. Vous référez à une entente cadre. Je pense que la formule de l'entente cadre est certainement une formule possible.

Pour l'information du comité, il serait peut-être même utile de savoir que des discussions de cette nature ont eu lieu entre les gouvernements du Québec et du Canada il y a à peu près cinq ans. Effectivement, il y a eu une sorte de cadre général de coopération qui a été établi, non pas d'une façon formelle, il n'y a pas eu de signature ministérielle etc. Mais les représentants des deux gouvernements se sont rencontrés, ont discuté des projets et ont convenu d'un certain nombre de paramètres avec même cinq scénarios de coopération qui dépendent de l'intensité des responsabilités et des compétences de chacun des gouvernements dans chacun des dossiers ou des cas possibles.

C'est une sorte d'entente cadre qui a été convenue et non pas signée et qui se fait hors de tout formalisme. Cette entente cadre, je l'appelle comme cela pour les fins de la discussion, a toujours servi de point de référence pour les discussions qui ont eu lieu subséquemment sur chacun des dossiers spécifiques. Alors on s'est toujours référé à ça pour décider du dossier, du train de banlieue Montréal/Deux-Montagnes, pour discuter du dossier de l'aéroport de St-Jean (quoique c'est arrivé cette entente-là à peu près en même temps) pour discuter du dossier de Soligaz, pour discuter de toutes sortes d'autres dossiers comme ça, on s'est référé à ces grands paramètres.

Il ne serait pas impossible de penser qu'une entente de cette nature-là puisse être formalisée, ce qui n'empêchera pas

[*Traduction*]

On page 5, paragraph 3, of your brief, you talk about agreements. If I correctly understood what you said, these agreements would be specific to each project. Is that correct?

**Mr. Piette:** That is correct, Senator.

**Senator Tremblay:** Given the multitude of projects which necessarily arise, the following question occurred to me, and I ask you to answer it, if by chance it could correspond to one of the possibilities you have considered.

Have you considered the possibility of what are called master agreements under in which certain issues can be clarified that have links or broader similarities than when you consider only the situation of a single province? The flexibility of which you spoke would be left to specific, one-time agreements for each project, but which could comply with certain parameters which would be stated in the master agreement. That is my question.

**Mr. Piette:** I think, Mr. Chairman, that Senator Tremblay's comment is entirely relevant to this matter. Until now, we have spoken about specific agreements for a number of projects or for each project. You are referring to a master agreement. I think that the master agreement formula is certainly a possible one.

For the committee's information, it would perhaps be useful to know that discussions of this nature took place between the governments of Quebec and Canada roughly five years ago. There was in fact a kind of cooperation master agreement established, not formally, in that the ministers did not sign it, and so on, but the representatives of both governments met, discussed projects and agreed on a certain number of parameters with even five cooperation scenarios depending on the degree of the responsibilities and jurisdictions of each government in each of the issues or possible cases.

It is a kind of master agreement that was agreed on, not signed, and was reached without any formality. This master agreement, which I call that for discussion purposes, always served as a reference point for discussions that subsequently took place on each of the specific issues. So reference has always been made to that in deciding on the matter, on the Montreal-Lake of Two Mountains commuter train, to discuss the issue of the Saint Jean airport—although that agreement was reached at roughly the same time—to discuss the Soligaz issue, to discuss all kinds of other issues like that; reference was made to these major parameters.

It would not be unthinkable for an agreement of this kind to be formalized, and that would not prevent anyone from adap-

[*Text*]

d'adapter chaque cas au scénario ou au paramètre prévu dans l'entente.

**Le sénateur Tremblay:** J'ajoute une question complémentaire. Est-ce que ce concept d'entente cadre dans votre perception pourrait faire l'objet d'une disposition dans la loi même en tant que telle et que ce soit impératif?

**M. Piette:** Certainement qu'une telle disposition je crois pourrait faire partie de la loi. Dites-vous que ce serait impératif? Est-ce qu'il serait impératif de conclure une entente cadre avant de conclure des ententes spécifiques?

**Le sénateur Tremblay:** Qu'il y en ait une, qu'il y ait obligation pour les deux ordres de gouvernement de conclure des ententes cadres à ce propos et que la loi en fasse l'obligation prévoyant que les ententes cadres comporteraient des dispositions susceptibles de s'adapter aux situations particulières. Mais la fabrication si je puis dire intergouvernementale (je fais allusion ici au conseil ou au ministre de l'environnement) au moins de certains éléments, de certains paramètres à propos desquels ils se mettraient d'accord pour dire que ce sont là des choses essentielles pour atteindre les objectifs que tout le monde poursuit, c'est-à-dire protéger les intéressés, protéger l'environnement auquel tout le monde s'intéresse.

Il y a beaucoup de souplesse actuellement dans le projet de loi. On a peut-être voulu éviter précisément d'être trop directif. Cette idée d'articuler la coopération dans des ententes cadres obligatoires, (vous semblez avoir beaucoup d'expérience concrète, c'est pourquoi je pose ma question avec des hésitation forcément) je voudrais avoir votre sentiment là-dessus.

**M. Piette:** Il va de soi que les membres de notre comité n'ont pas eu l'occasion de se pencher et de discuter de cette hypothèse que vous soulevez. Je peux de la sorte difficilement m'expliquer en leur nom.

La préoccupation que nous avions comme comité, c'était de nous assurer de suffisamment de flexibilité pour permettre une collaboration efficace entre les deux niveaux de gouvernement en matière d'évaluation environnementale. Ce n'était certainement pas pour que personne ne se soustrait à ses obligations mais qu'au contraire les gens conjuguent leurs efforts pour assumer pleinement leurs responsabilités environnementales.

Dans cette recherche de flexibilité, je ne suis pas certain si une obligation préalable de la nature que vous évoquez serait la meilleure solution. Certainement que ça m'apparaîtrait comme étant une option intéressante parce que ça peut simplifier les discussions subséquentes. Par contre, selon les cas, selon les provinces, selon les réalités de chacun des gouvernements, il pourrait s'avérer parfois difficile de négocier une telle entente. Cela peut prendre du temps. Pendant ce temps-là, on ne peut pas collaborer ou on pourrait difficilement collaborer.

[*Traduction*]

ting each case to the scenario or parameter set out in the agreement.

**Senator Tremblay:** I have a supplementary. Could this concept of a master agreement, in your view, form the subject of a provision in the Act as such and be imperative?

**Mr. Piette:** Such a provision could I think certainly be part of the act. Are you saying that it would be imperative? Would it be imperative to reach a master agreement before reaching specific agreements?

**Senator Tremblay:** That there be one, that there be the obligation for both orders of government to reach master agreements on this matter and that the Act state that obligation, providing that the master agreements should contain provisions that could adapt to specific situations. But the fabrication, the intergovernmental fabrication if I can say so. . . I am alluding here to the council or Minister of the Environment, of at least certain elements, of certain parameters concerning which they would agree to say are the essential things to achieve everyone's objectives, that is to say to protect interested parties, to protect the environment in which everyone is interested.

There is currently a great deal of flexibility in the bill. Parliament perhaps wanted to avoid being too directive. I would like to hear your views on this idea of organizing cooperation through mandatory master agreements—you seem to have a great deal of concrete experience, and that is why I necessarily ask my question with some hesitation.

**Mr. Piette:** It goes without saying that the members of our committee have not had the opportunity to examine and discuss this scenario which you raise. It is difficult for me to explain on their behalf.

The concern we have as a committee is to ensure there is enough flexibility to permit effective collaboration between the two levels of government in environmental assessment. That was certainly not so that anyone could shirk obligations, but, on the contrary, for people to combine their efforts in order to assume their environmental responsibilities fully.

In this search for flexibility, I am not sure that a prior obligation of the kind you are suggesting would be the best solution. That obviously seems to me to be an interesting option because it could simplify subsequent discussions. However, depending on the case, depending on the province, depending on the realities of each government, it could at times prove difficult to negotiate such an agreement. It could take time, and, during that time, the parties could not collaborate or could find it difficult to collaborate.

[*Text*]

Je ne voudrais certainement pas que cette hypothèse soit un frein à la collaboration mais au contraire que ça la favorise et si on peut le concevoir de telle sorte que ça favorise une plus grande collaboration entre les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral, soit! Mais si ça risque cependant de le freiner, de constituer un obstacle supplémentaire, à ce qu'il y ait des évaluations environnementales conjointes, j'ai l'impression que l'on n'atteindra pas l'objectif souhaité.

**Le sénateur Tremblay:** J'ai une dernière question, je n'irai pas plus loin. Vous parlez de consultation du public à propos précisément des ententes. Est-ce qu'obligatoire ou pas, j'oublie l'aspect impératif, est-ce qu'une entente cadre, n'y aurait-il qu'une province qui en conclurait une, cela se poursuit, vous faisiez allusion tantôt qu'il y a presque l'équivalent d'une entente cadre qui a été à toutes fins utiles expérimentée il y a cinq ou six ans au moins dans une province, l'entente cadre que j'imagine pourrait peut-être plus convenablement, de façon plus réaliste être soumise à la consultation du public, ce qui conscientiserait le public sur des orientations générales plutôt que sur des projets spécifiques alors que c'est peut-être difficile d'imaginer une consultation publique sur des ententes ponctuelles pour chaque projet. Il me semble que ça fait beaucoup de consultations.

**M. Piette:** On pourrait peut-être imaginer que dans l'hypothèse où il y a une telle entente cadre, qu'effectivement la consultation ait lieu à ce niveau. Mais en l'absence d'une telle entente cadre, des consultations pourraient avoir lieu sur du cas par cas. Je dois vous dire que l'expérience à laquelle j'ai fait allusion dans les dernières années, pour le Québec, cela a donné lieu à six ou sept cas d'évaluations conjointes. Alors le nombre n'est pas astronomique sauf qu'il faut s'attendre je crois avec la mise en vigueur du projet de loi C-13 à ce qu'il y en ait davantage, cela va de soi.

**Le sénateur Tremblay:** Je vous remercie monsieur le président.

**The Chairman:** Senator Kenny, do you have a supplementary question or a fresh question? I would like to give the other witnesses a chance to comment on this exchange. However, if your question is associated with that concern—

**Senator Kenny:** It is not, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Briefly then, because we are getting close to the end of our time, are there any further comments on the exchange between Senator Tremblay and the Association du Barreau du Québec?

**Mr. Hazell:** I have a quick comment. The caucus's position is that there has to be a legislative framework for joint reviews. We have some experience with umbrella agreements. I believe there was an umbrella agreement relating to environmental assessment between the federal government and the Alberta government. The public had absolutely no input into

[*Traduction*]

I would certainly not like this scenario to be a brake on collaboration, but, on the contrary, for it to promote it, and if it can be conceived in this manner, to promote greater collaboration between the provincial governments and the federal government. But if it risks putting a brake on collaboration, or forming an additional barrier to joint environmental assessments, it is my impression that we will not achieve the desired objective.

**Senator Tremblay:** I have a final question; I will go no further. You were talking about public consultation concerning, precisely, agreements. Should it be mandatory or not? I will forget the imperative aspect. Would only one province sign a master agreement? You said a moment ago that the virtual equivalent of a master agreement was, to all intents and purposes, tried five or six years ago at least in one province. I imagine that the master agreement could be more appropriately, more realistically submitted to public consultation, something that would make the public aware of general orientations, rather than of specific projects, whereas it is perhaps difficult to imagine a public consultation on one-time agreements for each project. It seems to me that that would mean a lot of consultations.

**Mr. Piette:** One could perhaps imagine that, if there were such a master agreement, the consultation would in fact take place at that level. But failing such a master agreement, consultations could take place on a case-by-case basis. I must say that the experiment I referred to in recent years in Quebec resulted in six or seven cases of joint assessments. So the number is not astronomical, except that, with the implementation of Bill C-13, I believe we have to expect there will be more. That goes without saying.

**Senator Tremblay:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Sénateur Kenny, avez-vous une question complémentaire, ou une nouvelle question? J'aimerais donner aux autres témoins la possibilité de faire leurs commentaires. Toutefois, si votre question est en rapport avec . . .

**Le sénateur Kenny:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Dans ce cas, très brièvement, car l'heure avance, quelqu'un souhaite-t-il intervenir dans la discussion entre le sénateur Tremblay et l'Association du Barreau du Québec?

**M. Hazell:** Je voudrais faire une observation rapidement. Le caucus estime qu'il doit y avoir un cadre législatif pour les examens conjoints. Nous avons une certaine expérience des accords cadres. Il me semble qu'il y avait un accord cadre sur les évaluations environnementales entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta. Le public n'a absolu-

[*Text*]

the development of that agreement. That is our big concern, whether we are talking about umbrella agreements or agreements relating to specific projects.

There is a very great tendency for the relevant agency of the federal government to sit down with the provincial agency and cut a deal. That is the way it has been done in the past. Our view is that that is not the way it should be done in the future. The negotiation of these particular agreements is often extremely time-consuming. With respect to Great Whale, it is my understanding that the negotiation of the memorandum of understanding and the earlier agreement that led to the memorandum of understanding took a year and a half. These things have historically had no public input and they can be extremely time-consuming. Our view is that there has to be a legislative framework for these things.

**Senator Kenny:** I have a comment, Mr. Chairman. Chief Jacobs is entitled to an answer. He has put a proposal to the government and he has put it again to this committee, and I think it is up to us to ensure that it does not disappear down the memory hole. I suggest to you and to the steering committee that we call upon a representative from the government to respond to the Chief's concerns and provide him and this committee with answers to the proposals he has given us here.

**The Chairman:** Thank you for that advice. We will follow up on it, as you suggest, with the steering committee. In fact, I have had some preliminary discussions about an early occasion for the committee to meet with officials with respect to some other things, and that can be added.

I would like to make one brief correction at the request of our research support person. In the briefing notes that were distributed to the senators it was erroneously stated that L'Association du barreau du Québec had not made a previous submission. That is true with regard to Bill C-13, but they had made a submission on Bill C-78.

Having said that, I would like to conclude the meeting by thanking all three of the organizations that have appeared before us and you, their representatives. It has been very helpful for to us hear from you. We appreciate the work of your organizations. We appreciate your being with us this evening, at an inconvenient time for you, I am sure. Thank you very much.

On that note, I will adjourn the meeting.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

ment pas participé à l'élaboration de cet accord. C'est ce qui nous inquiète, qu'il s'agisse d'accords cadres ou d'accords portant sur des projets précis.

Les organismes pertinents du gouvernement fédéral ont fortement tendance à négocier une entente avec leurs homologues provinciaux. C'est ainsi qu'ils ont procédé par le passé. Ce n'est pas ainsi qu'il faudrait procéder à l'avenir. La négociation de ces accords est souvent très longue. Dans le cas de Grande-Baleine, il me semble qu'il a fallu un an et demi pour négocier le protocole d'entente et l'accord préalable. Le public n'a jamais été invité à participer, et ces négociations peuvent prendre très longtemps. Nous estimons qu'il faut avoir un cadre législatif pour ces choses.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire. Le chef Jacobs a le droit d'attendre une réponse. Il a fait une proposition au gouvernement, il l'a répété devant ce comité, et il nous incombe maintenant de nous assurer qu'elle ne disparaîtra pas dans le trou noir de la mémoire. Je vous suggère, ainsi qu'au comité directeur, que nous invitions un porte-parole du gouvernement à donner son point de vue sur les préoccupations du chef Jacobs et à lui répondre, en même temps qu'à ce comité.

**Le président:** Je vous remercie de ce conseil. Comme vous l'avez suggéré, nous en parlerons en comité directeur. De fait, on a déjà parlé de la possibilité que le comité rencontre des porte-parole officiels à propose d'autres choses et on pourra ajouter celle-ci à la liste.

À la demande de notre attaché de recherche, je vous signale une correction. Dans les notes d'information qui ont été distribuées aux sénateurs on dit que l'Association du Barreau du Québec n'avait pas présenté de mémoire jusqu'ici. C'est vrai en ce qui concerne le projet de loi C-13, mais l'Association avait présenté un mémoire sur le projet de loi C-78.

Sur ces mots, je souhaite mettre un terme à la réunion en remerciant les trois organisations qui ont comparu ce soir, et leurs représentants. Votre contribution nous a été très utile. Nous apprécions le travail que font vos organisations respectives. Nous vous remercions d'être venus ce soir, à une heure mal commode pour vous, je n'en doute pas. Nous vous remercions.

Sur ces mots, je lève la séance.

La séance est levée.

**(PANEL C):**

*From the Association du Barreau du Québec:*

Me Jean Piette, Barrister and Chairman of the Committee on the *Barreau sur le droit de l'environnement*;

Me Marc Sauvé, Barrister, Research and Legislation Services.

*From the Assembly of First Nations:*

Chief Mel Jacobs, Curve Lake First Nation;

Keith Conn.

*From the Canadian Environmental Assessment Caucus:*

Stephen Hazell, Co-Chair;

Brian Pannell, Co-Chair.

**(PANEL C):**

*De l'Association du Barreau du Québec:*

Me Jean Piette, avocat et président du Comité du Barreau sur le droit de l'environnement;

Me Marc Sauvé, avocat, Service de la recherche et de législation.

*De l'Assemblée des Premières Nations:*

Chef Mel Jacobs, Curve Lake First Nation;

Keith Conn.

*De Canadian Environmental Assessment Caucus:*

Stephen Hazell, vice-président;

Brian Pannell, vice-président.

## WITNESSES—TÉMOINS

**(PANEL A):**

*From the Canadian Construction Association:*
John Halliwell, President;
Pierre Boucher, Director of Special Services.

*From the Association des ingénieurs-conseils du Québec:*
Guy Laberge, President of the environmental committee.

*From the Association québécoise pour l'évaluation d'impacts:*
Luc Ouimet, President and President of the *Bureau de consultation de Montréal*;
Pierre Hamel, Executive Member;
André Marchand, Executive Member.

**(PANEL B):**

*From the Canadian Chamber of Commerce:*
Sharon Glover, Vice-President, Policy and Government Relations.

*From the Conseil du Patronat du Québec:*
Jacques Garon, Research Director;
M[e] Sylvain Lussier, Counsel.

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*
Michel Dorais, Chairman.

(*Continued on previous page*)

**(PANEL A):**

*De l'Association canadienne de la construction:*
John Halliwell, président;
Pierre Boucher, directeur des services spéciaux.

*De l'Association des ingénieurs-conseils du Québec:*
Guy Laberge, président du Comité de l'environnement.

*De l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts:*
Luc Ouimet, président et président du Bureau de consultation de Montréal;
Pierre Hamel, membre de l'Exécutif;
André Marchand, membre de l'Exécutif.

**(PANEL B):**

*De la Chambre canadienne de Commerce:*
Sharon Glover, vice-présidente, Politique et relations gouvernementales.

*Du Conseil du Patronat du Québec:*
Jacques Garon, directeur de la recherche;
M[e] Sylvain Lussier, conseiller juridique.

*Du Bureau Fédéral d'Examen des Évaluations Environnementales (B.F.E.E.E.):*
Michel Dorais, président.

(*Suite à la page précédente*)

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Tuesday, June 9, 1992
Monday, June 15, 1992

**Issue No. 7**

**Fourth Proceedings on:**

Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process

INCLUDING:

Third Report of the Committee

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le mardi 9 juin 1992
Le lundi 15 juin 1992

**Fascicule nº 7**

**Quatrième fascicule concernant:**

Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale

Y COMPRIS:

Troisième Rapport du Comité

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28206

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable William M. Kelly, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Beaudoin | Lefebvre |
| Berntson | MacDonald (*Halifax*) |
| Buchanan | *Murray, P.C. |
| Cogger | (or Lynch-Staunton) |
| *Frith (or Molgat) | Ottenheimer |
| Hays | |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Cochrane. (June 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Carney. (June 9, 1992)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

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

*Président:* L'honorable Daniel Hays

*Vice-président:* L'honorable William M. Kelly

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | Kelly |
| Austin | Kenny |
| Beaudoin | Lefebvre |
| Berntson | MacDonald (*Halifax*) |
| Buchanan | *Murray, c.p. |
| Cogger | (ou Lynch-Staunton) |
| *Frith (ou Molgat) | Ottenheimer |
| Hays | |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane. (Le 9 juin 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan substitué à celui de l'honorable sénateur Carney. (Le 9 juin 1992)

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 7, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted."

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 7 avril 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 9, 1992
(15)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 8:00 a.m. (*in camera*) this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Hays, Kelly, MacDonald and Ottenheimer. (5)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Graham. (1)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Peter Berg and Lynn Myers, Researchers.

The Committee proceeded to consider its report on the Synfuels Project.

The Honourable Senator Kelly moved—That the third report of the Committee entitled "Scotia Synfuels: A project for the 1990s" be adopted by the Committee and be sent to the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator MacDonald moved—That the Committee pays the registration fees of the "World Energy Council—15th Congress" which will be held in Madrid, Spain, on September 20-25, 1992 for the Honourable Senators Ottenheimer and Hays, and that the registration fees and expenses for the same conference be paid for Mrs. Lynn Myers, researcher.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 8:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

MONDAY, JUNE 15, 1992
(16)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 10:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Hays and Kelly. (3)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Graham and Hastings.(2)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Monique Hébert, researcher.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 9 JUIN 1992
(15)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui (à huis clos) à 8 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Hays, Kelly, MacDonald et Ottenheimer. (5)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Graham. (1)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg et Lynn Myers, attachés de recherche.

Le Comité examine son rapport sur le projet de la Scotia Synfuels Limited.

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que le troisième rapport du Comité intitulé «Scotia Synfuels: Un projet des années 1990» soit adopté par le Comité et transmis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur MacDonald propose,—Que le Comité paie les frais d'inscription des honorables sénateurs Ottenheimer et Hays au «15e Congrès du Conseil mondial de l'énergie» qui se tiendra à Madrid (Espagne) du 20 au 25 septembre 1992, et que les dépenses et les frais d'inscription pour la même conférence soient payés pour Mme Lynn Myers, attachée de recherche.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 8 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 15 JUIN 1992
(16)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 10 h 5, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Hays et Kelly. (3)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Graham et Hastings. (2)

*Présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Monique Hébert, attachée de recherche.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice:*

John C. Tait, Q.C., Deputy Minister.

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, President;

Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mr. Dorais made a statement and, together with the other witness, answered questions.

Mr. Tait made a statement and answered questions.

At 11:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice:*

John C. Tait, c.r., sous-ministre.

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE):*

Michel Dorais, président;

Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation.

Conformément à l'Ordre de renvoi daté du 7 avril 1992, le Comité procède à l'étude du projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

M. Dorais présente un exposé et, avec les autres témoins, répond aux questions.

M. Tait présente un exposé et répond aux questions.

À 23 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

Monday, June 15, 1992

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

## THIRD REPORT

Your Committee, authorized to study the Scotia Synfuels project, has, in its obedience to its Order of Reference of 10 December 1991, proceeded with that inquiry, which included consideration of testimony from officials of Scotia Synfuels Limited, the Departments of Energy, Mines and Resources and of Industry, Science and Technology, and now presents its final report.

## BACKGROUND

The Scotia Synfuels project involves the co-processing of high-sulphur coal and oil to produce a stream of cleaner petroleum products, including naphtha (the primary ingredient in gasoline), diesel/ No. 2 heating oil, and heavy distillates. Pure sulphur is derived as a valuable by-product. Potential markets for the project's output stream include Canadian and foreign refiners, as well as domestic power utilities such as the Nova Scotia Power Commission, which has expressed considerable interest.

The site chosen for the co-processing plant is the former Gulf Canada refinery located at Point Tupper, Nova Scotia, which benefits from considerable infrastructure already in place, including: buildings, roads, storage tanks, waste water treatment ponds and a wharf. The plant would use coal from the Cape Breton Development Corporation (DEVCO), which currently mines in excess of four million tonnes per year and has proven reserves of one billion tonnes, as well as heavy oils from Mexico and Venezuela or residuum from refineries in eastern Canada. The total capital cost for the project stands at $500 million (in 1990 dollars).

For economic viability, the project relies on the "spread," or the margin between product prices and feedstock costs, to cover operating costs, financing costs and an adequate return-on-equity to its shareholders. The blended coal/oil feedstock is less costly than the heavy oil used in current heavy oil upgraders (the coal component is cheaper than the heavy oil component) and a premium price could be obtained from marketing each product stream separately (without the need to blend to a pipeline delivery system, as is currently being done in western Canada). According to the project sponsor, Scotia Synfuels Ltd., an overall netback price premium of 15% is attainable on the output side, owing largely to the project's close proximity to eastern markets.

Scotia Synfuels Ltd. was formed in 1985 to advance preliminary work undertaken on the project by a consortium during the 1981-85 period. Buoyed by the success of a feasibility study and encouraged by provincial and federal levels of government to test the upgrading technology, the company formed a new consortium with Petro-Canada as partners, and purchased its refinery assets at Point Tupper. Work began on establishing the technical feasibility of a synthetic fuels plant using the co-processing technology. The test results which were produced in the summer of 1989 indicated that the project was technically feasible, generating yields (five barrels per tonne of coal) that were far superior to those achieved, for example, in oil sands operations.

Regarding the project's commercial viability, a study undertaken for Scotia Synfuels by Wood Gundy revealed that the project would be feasible if it could access a number of federal incentives which had been made available to stimulate economic activity in the Atlantic region. These included the 45% Cape Breton Investment Tax Credits (CBITC) and the Atlantic Enterprise Program (AEP) loan guarantee and interest buy-down subsidies. It should be noted that the Synfuels project had been declared eligible for these new incentives by the Department of Regional Industrial Expansion as early as 1985.

On the basis of these positive results, Scotia Synfuels submitted a formal request for federal financial assistance, and in particular the CBITCs. No cash injection was requested to construct the facilities required, but the proponent did ask for annual interest buy-down assistance on a $260 million loan. In fact, the project proponent was prepared to drop its request for a guarantee on that loan and the interest rate buy-down provisions, in exchange for retail tax relief on petroleum products derived from coal. It was argued that such relief is already in place for such alternative transportation fuels as propane, natural gas and diesel, as well as blends employing ethanol and methanol. Widening the access to tax relief could assist measurably in generating movement towards a more level playing field in the taxation area.

Financing for the capital costs of the project was to be sourced exclusively from the private sector. In structuring the project application in this manner, it was felt that if the market decided in its wisdom that the economic risks of the project were too high and that the initial investment should not be made, the federal government would bear no financial exposure. On the other hand, if the project was to proceed and was successful, the government could stand to benefit from sizeable tax revenues associated with the economic activity generated.

As was noted, the commercial feasibility of the project as then formulated hinged critically on a positive reply to the request for federal regional incentives. Yet this did not happen. The federal government concluded, in November 1990, that the project as then structured was economically unattractive. This conclusion, along with a number of other reasons such as the withdrawal of Petro-Canada as a sponsor of the project, the absence of

substantial private sector financial interest, and the inability of the project to gear up for the 1992 CBITC expiry date, served to conspire against success in receiving fiscal support.

Faced with the federal government's rejection, the project proponents were forced to re-orient their project proposal substantially. In December 1991, a new submission was presented to the federal government by Scotia Synfuels and the Government of Nova Scotia to provide funding for the project's development stage. Under this proposal, the federal government has been called upon to contribute a total of $14.25 million of up-front financial assistance towards a detailed process design engineering and pilot plant test program, the technical and economic results of which would determine the ultimate viability of the fuels plant.

With respect to the full commercial implementation of the project, the sponsors request only that the project be entitled to a 30% Special Investment Tax Credit (SITC) and that, as was previously alluded to, the federal government provide excise tax relief for the product output. The previous demands for loan guarantees and interest subsidies have been dropped, and capital cost financing will, as before, be met entirely through the private sector.

## PROJECT RATIONALE

Without a doubt, Canada is rapidly depleting its reserves of conventional light crude oil. While we currently produce more than we use, new discoveries are not keeping up with production and it is projected that by the end of the decade, almost all established reserves will be depleted. Left to the market alone, Canada will likely once again become a net importer of oil. At the present time, Canada's self-sufficiency in crude oil is about 60% after peaking in 1984 at 83%. Moreover, Atlantic Canada is entirely dependent, and Quebec 75% dependent, upon foreign supplies of crude oil to meet their requirements. Ontario oil refineries may also soon be exposed to insecure foreign supplies, if an application to import up to 300,000 barrels per day of crude through a reversed Sarnia-to-Montreal pipeline (now mothballed) currently before the National Energy Board is approved.

It has often been stated that energy has a pervasive influence on how Canadians live. The country's high fuel consumption per capita for heating and transportation is necessitated by Canada's climate and geographical expanse. In particular, because oil holds a dominant position in satisfying energy requirements and because supply is so heavily concentrated in the Middle East, a region vulnerable to unpredictable and uncontrollable events, it can only be viewed as a strategic resource. As the Energy Options Advisory Committee concluded in its report on Canada's energy policies:

As the pattern of energy continues to evolve, Canada should adopt policies that foster adaptation to change, to ensure reliable supplies of energy in appropriate forms, at competitive prices, where and when they are needed. This approach recognizes the benefits of interfuel substitution capability...[1]

The Scotia Synfuels project presents Canada with a modest but important opportunity to reduce our, but more specifically eastern Canada's, excessive dependence on unreliable foreign supplies of oil. The Point Tupper facility would initially produce about the equivalent of 14,400 barrels of oil per day for the transportation fuels and power utility markets of eastern Canada and the northeastern United States. Construction of additional processing capacity could eventually boost its capacity to 50,000 barrels per day. The replacement of foreign oil by indigenous coal from Nova Scotia would represent a savings of between 6,400 and 22,250 barrels of imported crude oil per day for 35 years, on top of the boost the project would provide to that Province's coal industry.

As a new Canadian-owned technology, the coal/oil co-processing unit effectively increases available Canadian light sweet crude reserve at a comparable (or lower) cost per barrel than do conventional methods. The synfuels technology also represents an improvement over the development of frontier and offshore crude oil, which by comparison entail high finding costs, transportation uncertainties and adverse environmental concerns related to exploration, production and transportation.

The coal/oil co-processing plant contemplated at Point Tupper would be a North American first, and it would demonstrate to potential users around the world the effectiveness of a commercial technology which upgrades the world's most inexpensive and least environmentally-acceptable hydrocarbons. A successful Scotia Synfuels project would reinforce Canada's commitment, as recently expressed by The Honourable Jake Epp, Minister of Energy, Mines and Resources, to:

> ... intensify our efforts to increase the awareness and understanding of coal among Canadians. Coal is, after all, Canada's largest fossil energy resource, and it behooves us to learn how to use it cleanly and efficiently, so that it may fulfil its appropriate role in Canada's energy future.[2]

[1] Energy, Mines and Resources Canada, Energy Options Advisory Committee,Energy and Canadians Into the 21st Century,1988, p. 13.

[2] Notes for a speech by the Hon. Jake Epp, Minister of Energy, Mines and Resources Canada to the annual dinner of the Coal Association of Canada, 19 April 1990, p. 7.

5

In terms of regional development, the Scotia Synfuels project as is currently constituted offers to create 200 direct jobs at Point Tupper, thereby helping to revitalize a depressed region, and create or sustain 350 indirect jobs associated with DEVCO coal mining. Additionally, the project will induce other jobs that could, according to the project proponents, bring total employment of 2,000 persons to the region for up to 35 years. The new employment which is created will be located in an area where the unemployment rate is currently 20%. By comparison to the Hibernia project, as many or more permanent jobs will be created by Scotia Synfuels Ltd., at only 6% of the capital cost.

The Nova Scotia Department of Industry, Trade and Technology estimates that during the construction phase, a total of 2,687 person-years of employment and household income of $178.8 million will be created. On the operating side, an annual infusion of $25.3 million is projected.

Major capital projects of this type also generate substantial additional economic gains in the form of industrial benefits and tax revenues. The Synfuels project is expected to enhance business and employment opportunities throughout the country. On top of this, the federal and provincial governments stand to reap annual corporate taxes amounting to $800 million from the project, not including personal and corporate taxes from employees and suppliers that will also be due to both levels of government.

Increasingly, environmental concerns have tended to dominate energy policy-making. Important environmental gains could be realized with greater use of the technology which is planned for this project. The use of co-processed fuels offers the benefit of lower air emissions such as $SO_2$ and NOx, and could contribute in a major way towards a reduction in the severity of the acid rain problem. This benefit is very substantial when compared to burning coal directly in a coal-fired plant.

In the Synfuels process, $SO_2$ and NOx emissions are reduced by 99.6 and 97.1% respectively. Existing technologies that are aimed at reducing $SO_2$ and NOx emissions from power utilities concentrate on removing the pollutants during combustion, which involves the circulating fluidized bed system, or post-combustion flue gas desulphurization, which involves the scrubber system, in each case adding limestone. However, the removal of the pollutants with the use of synthetic fuels, prior to combustion, may well prove to be an environmentally more effective route because it avoids costly capital and operating expenses to the power plants that use this alternative fuel. Furthermore, because the synfuels plant will produce pure sulphur as a by-product, there are no associated landfill disposal problems that plague conventional solutions.

## A DEVELOPMENT FOR THE 1990s

Notwithstanding the difficulties that the project sponsors have experienced in convincing the federal government of the merits of government support, we believe that serious review of this worthy project proposal is warranted. As has been outlined, the Synfuels project could provide important socio-economic, technological, regional and environmental benefits to Canadians.

A number of developments have occurred since November 1990 to render the project more enticing to federal officials. According to Scotia Synfuels, the economics of the project have been enhanced, with lower feedstock costs achieved through the successful negotiation of a net back-pricing arrangement with the Venezuelan supplier of heavy crude, and higher revenues to be achieved through modifications in project design. Pre-tax rates of return for the project are now deemed by Scotia Synfuels to be entirely adequate when compared with industry norms, even without access to the 30% SITC, for which eligibility has been confirmed by the Department of Industry, Science and Technology.

With the project proposal reconstituted as mentioned above, there will also be less financial risk for the government to face. No longer will the government need to guarantee any private borrowings, nor will annual interest buy-downs be required.

Even if one rejects the economic analysis done for this project by Scotia Synfuels and contained in its most recent funding proposal, and one concludes that the project is not economically attractive given today's climate, economic factors alone should not always dictate our national decision-making. The evidence is quite clear that there are very significant social benefits to the country from this project going ahead. Energy security, regional development issues and environmental factors are important political considerations, and should be incorporated into a comprehensive social cost-benefit study. The Energy Options Advisory Committee provides us with wise counsel on this matter:

> Canada's energy should be developed and used to its economic potential, to provide growth and prosperity for Canadians today and in the future. ... Environmental goals should be accorded the same importance as other economic and social goals in the planning, development and use of energy. ... Commitment to research, development and management of technology is critical to enhancing Canada's energy choices and environmental quality into the 21st century.[3]

[3] Energy, Mines and Resources Canada (1988), p. 13, 55, 103.

We believe that the Synfuels project dovetails well with the federal government's prosperity and environmental initiatives. Reconstituted in its current form, the financial risks for the federal authorities have been substantially reduced. It is, simply put, a project for the 1990s. Given the diverse set of benefits that this project could provide, your Committee strongly recommends:

(1) that the Minister of Energy, Mines and Resources instruct his officials to undertake a comprehensive social cost-benefit analysis of the Synfuels project;

(2) that the federal government give serious consideration to the current Scotia Synfuels Limited proposal or, as an alternative, that it propose other favourable funding mechanisms for the project;

(3) that in the interest of being better able to control Canada's energy destiny, that the Government of Canada adopt an energy policy that would embrace federal government funding of energy projects of this type; and

(4) that to enhance its desire to reduce domestic requirements for conventional light crude oil, that the federal government examine the feasibility of providing producers of synthetic fuels from coal with excise tax relief, comparable to that given to producers of alternative fuels such as compressed natural gas, propane and diesel.

Respectfully submitted,

**DANIEL HAYS**
*Chairman*

Le lundi 15 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Chargé d'étudier le projet de la Scotia Synfuels Limited, votre Comité, conformément à l'ordre de renvoi qui lui a été confié le 10 décembre 1991, a procédé à cette étude, notamment à l'examen des témoignages des représentants de la société Scotia Synfuels Limited, d'Énergie, Mines et Ressources Canada et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada, et présente aujourd'hui son rapport final.

## DONNÉES DE BASE

Le projet présenté par la Scotia Synfuels Limited consiste à procéder au cotraitement du charbon et du pétrole à teneur élevée en soufre afin de produire une gamme de produits pétroliers plus sains pour l'environnement, notamment le naphta (principale composante de l'essence), le diesel, le mazout n° 2, ainsi que des distillants lourds. Le soufre à l'état pur constitue également un produit dérivé important. La Société envisage de commercialiser ses nouveaux produits auprès des raffineurs canadiens et étrangers et des sociétés nationales d'électricité, notamment la Nova Scotia Power Commission, qui a manifesté un intérêt marqué pour le projet.

La Société procédera au cotraitement de ses produits dans les anciennes installations de raffinage de la société Gulf Canada, à Point Tupper en Nouvelle-Écosse, où on trouve déjà une infrastructure importante, notamment des usines, des routes, des réservoirs de stockage, des bassins de traitement des eaux usées et un quai. L'usine utiliserait du charbon de la Société de développement du Cap-Breton (SDCB), qui en exploite actuellement plus de quatre millions de tonnes par année et qui dispose de réserves prouvées de un milliard de tonnes. On compterait également sur le pétrole lourd du Mexique et du Vénézuala ou sur les résidus des raffineries de l'Est du Canada. Le projet représente des immobilisations qui s'élèvent à 500 millions de dollars (en dollars de 1990).

S'agissant de la viabilité économique, la Société compte sur le phénomène de "l'écart", soit la marge entre le prix des produits et les coûts d'approvisionnement en matières premières afin de couvrir ses frais d'exploitation et de financement, et d'assurer un bon rendement des capitaux propres à ses actionnaires. Il est moins coûteux d'utiliser un mélange de pétrole et de charbon que du pétrole lourd comme c'est le cas actuellement dans les usines de valorisation de ce type de pétrole (le charbon est moins cher que le pétrole lourd); en outre, la Société pourrait obtenir un prix supérieur en commercialisant chaque produit séparément (sans être obligée de compter sur un réseau de distribution par pipeline comme on le fait actuellement dans l'Ouest canadien). Selon le parrain du projet, la Scotia Synfuels Limited, il est possible d'obtenir un prix en fonction des rentrées nettes supérieur du produit fini de l'ordre de 15 p. 100, grâce principalement à la proximité de marchés de l'Est du Canada.

La Scotia Synfuels Limited a été créée en 1985 pour poursuivre les travaux préliminaires concernant le projet effectués par un consortium de 1981 à 1985. Stimulée par le succès d'une étude de faisabilité et encouragée par les autorités fédérale et provinciale à mettre le nouveau programme de valorisation à l'essai, la Société a formé un nouveau consortium avec Pétro-Canada et a acheté ses usines de raffinage à Point Tupper. La consortium a d'abord procédé à une étude de faisabilité technique sur l'implantation d'une usine de combustibles synthétiques qui procéderait par cotraitement. Publiés à l'été de 1989, les résultats de l'étude indiquaient que le projet était réalisable sur le plan technique et qu'il assurait un rendement (5 barils par tonne de charbon) de loin supérieur à celui offert, par exemple, par l'exploitation des sables bitumineux.

Quant à la viabilité du projet sur le plan commercial, une étude réalisée par Wood Gundy pour le compte de la Société, révéla qu'il serait faisable à condition que les responsables puissent profiter d'un certain nombre de mesures fédérales qui avaient été annoncées en vue de stimuler l'activité économique dans la région de l'Atlantique. On pensait entre autres au Crédit d'impôt à l'investissement au Cap-Breton (CIICB) de l'ordre de 45 p. 100 ainsi qu'à la garantie de prêt et à la réduction des taux d'intérêt offertes dans le cadre du Programme Entreprise Atlantique. Mentionnons toutefois que le ministère de l'Expansion industrielle et régionale, dès 1985, avait déclaré que le projet était admissible à ces stimulants économiques.

Sur la foi de ces résultats encourageants, la Société présenta une demande officielle d'aide financière au gouvernement fédéral, exigeant plus précisément le CIICB. Aucune injection d'argent frais n'était nécessaire pour construire les installations requises, mais les responsables demandèrent effectivement une réduction des intérêts annuels sur un prêt de 260 millions de dollars. En fait, la Société était disposée à laisser tomber sa demande de garantie de prêt et de réduction des intérêts en échange d'un allégement de la taxe de vente au détail sur les produits pétroliers dérivés du charbon. On soutenait que cet allégement est déjà accordé pour les combustibles de remplacement utilisés pour le

transport comme le propane, le gaz naturel et le diesel, de même que pour les mélanges dans lesquels entrent de l'éthanol et du méthanol. L'élargissement de cet allégement fiscal pourrait ainsi contribuer de façon remarquable à une répartition plus équitable de la charge fiscale.

Le financement des immobilisations devait provenir exclusivement du secteur privé. En structurant ainsi la demande, on estimait que si les investisseurs décidaient, dans leur grande sagesse, que les risques économiques étaient trop grands et que l'on devait s'abstenir de procéder à l'investissement de départ, le gouvernement fédéral n'en subirait pas l'odieux. Par contre, si le projet devait être couronné de succès, le gouvernement pourrait bénéficier de recettes fiscales importantes provenant de l'activité économique qui serait créée.

Comme il a été signalé, la faisabilité du projet sur le plan commercial telle qu'il était exposé à ce moment-là, ne tenait pratiquement qu'à l'attribution de subventions fédérales au titre de l'expansion régionale. Cependant, ce n'est pas ce qui est arrivé. En novembre 1990, le gouvernement fédéral en venait à la conclusion que le projet, dans sa forme actuelle, n'était pas intéressant. Couplée à un certain nombre d'autres motifs, notamment le retrait de Pétro-Canada comme parrain du projet, le peu d'intérêt des investisseurs privés et l'impossibilité pour les responsables du projet de respecter les délais de présentation d'une demande de CIICB en 1992, cette décision a été un pas de plus dans le refus de l'appui fiscal dont les promoteurs avaient besoins.

Aux prises avec la conclusion du gouvernement fédérale, les requérants ont été forcés de restructurer leur projet de fond en comble. En décembre 1991, une nouvelle demande a été présentée au gouvernement fédéral par Scotia Synfuels et les autorités de la Nouvelle-Écosse afin d'obtenir les crédits nécessaires à l'élaboration du projet. À cet égard le gouvernement fédéral a reçu une demande de 14,25 millions de dollars d'aide financière de départ en vue de la réalisation d'un programme détaillé de conception du système de production et d'usine pilote. Les résultats techniques et économiques de ce programme devaient permettre d'établir une fois pour toutes la viabilité de l'usine de cotraitement des combustibles synthétiques.

En ce qui concerne la commercialisation des produits, les parrains demandèrent seulement que le projet soit admissible à un crédit d'impôt spécial à l'investissement de 30 p. 100 et que, comme il a été précisé antérieurement, le gouvernement fédéral accorde un allégement de la taxe d'accise pour les produits finis. Les demandes antérieures de garantie de prêt et de réduction des taux d'intérêt ont été abandonnées et le financement des immobilisations devait être exclusivement assuré comme avant par le secteur privé.

4

## RATIONALISATION

Il ne fait aucun doute que le Canada est en train d'épuiser, et rapidement, ses réserves de pétrole brut léger ordinaire. Bien que notre production dépasse actuellement notre consommation, les découvertes de nouveaux gisements ne suivent pas le rythme de production et l'on prévoit qu'à la fin de la décennie, presque toutes les réserves établies seront épuisées. S'il ne s'en remet qu'aux seules forces du marché, le Canada deviendra probablement à nouveau un importateur net de pétrole. Actuellement, l'autosuffisance du Canada en ce qui touche le pétrole brut est d'environ 60 p. 100 après avoir atteint un sommet de 83 p. 100 en 1984. En outre, pour satisfaire à leurs besoins, la région de l'Atlantique et le Québec sont respectivement tributaires à 100 et à 75 p. 100 du pétrole brut étranger. Les raffineries de pétrole de l'Ontario pourraient très bientôt elles aussi faire face à une certaine insécurité en matière d'approvisionnements étrangers si l'Office national de l'énergie approuvait la demande d'importation maximale de 300 000 barils par jour de brut qui lui a été présentée et dont la distribution se ferait par la pipeline inversé Sarnia-Montréal (projet mis de côté pour l'instant).

On dit souvent que l'énergie a une influence marquante sur le mode de vie des Canadiens. L'étalement géographique et le climat canadiens expliquent la consommation élevée, par tête d'habitant, de combustible destiné au chauffage et au transport. Et comme le pétrole occupe une si grande place dans la satisfaction des besoins énergétiques et que les approvisionnements sont si fortement concentrés au Moyen-Orient, région vulnérable aux événements imprévisibles et incontrôlables, cette forme d'énergie ne peut être considérée que comme une ressource stratégique. Dans la conclusion de son rapport sur la politique énergétique du Canada, le Comité consultatif de la confluence énergétique précisait ce qui suit:

> Comme le modèle énergétique évolue constamment, le Canada doit adopter des politiques qui favorisent l'adaptation aux changements afin d'assurer la fiabilité des approvisionnements énergétiques adéquats à des prix concurrentiels, aux endroits et aux moments indiqués. Une telle approche tient compte du modèle de demande de substitution intercombustible...[1]

Le projet de la Scotia Synfuels Limited offre au Canada une occasion modeste mais importante de réduire notre dépendance excessive face aux approvisionnements étrangers peu fiables, mais encore plus celle de l'Est du Canada. Les installations de Point Tupper produiraient au départ à peu près l'équivalent de 14 400 barils par jour de pétrole

[1] Énergie, Mines et Ressources Canada, Comité consultatif de la confluence énergétique, "Les Canadiens et l'énergie au seuil du 21 siècle", 1988, p. 13.

destiné au transport et aux services d'électricité de l'Est du Canada et du Nord-est des États-Unis. La construction d'autres usines pourrait faire passer la capacité de production à 50 000 barils par jour. Le remplacement du pétrole étranger par du charbon de la Nouvelle-Écosse représenterait une économie quotidienne de 6 400 à 22 250 barils de pétrole brut importé pendant 35 ans, sans compter la poussée que le projet viendrait donner à l'industrie charbonnière de la Nouvelle-Écosse.

Le cotraitement du pétrole et du charbon, cette nouvelle technologie proprement canadienne, permet effectivement d'accroître les réserves de pétrole léger canadien non sulfuré à un coût comparable (voire inférieur) par baril à ce que permettent les méthodes classiques. La technologie des pétroles synthétiques représente également une amélioration par rapport à l'exploitation du pétrole brut marin et des régions pionnières qui, en comparaison, implique des coûts élevés de prospection, de l'incertitude quant à leur transport et des préoccupations environnementales liées à l'exploration, à la production et à la distribution de ces combustibles.

L'usine de cotraitement de Point Tupper serait une première en Amérique du Nord; elle ferait la preuve aux utilisateurs éventuels du monde entier de l'efficacité d'une technologie commerciale permettant de valoriser les hydrocarbures les moins chers et les moins bien acceptés sur le plan environnemental. Le succès du projet de la Scotia Synfuels Limited viendrait renforcer, comme l'a déclaré récemment le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, M. Jake Epp, l'engagement du Canada qui souhaite:

> ... intensifier ses efforts pour sensibiliser davantage les Canadiens au charbon et leur mieux faire accepter cette forme d'énergie. En fait, le charbon est la plus importante source d'énergie fossile au Canada, et il nous appartient d'apprendre à l'utiliser proprement et efficacement afin qu'il puisse jouer le rôle qui lui convient dans les approvisionnements futurs du Canada[2].

Le projet de la Scotia Synfuels, dans sa forme actuelle, devrait créer 200 emplois directs à Point Tupper, favorisant ainsi la revitalisation d'une région défavorisée; il devrait en outre créer ou permettre de conserver 350 emplois liés à l'exploitation minière de la SDCB. De plus, selon les parrains du projet, celui-ci entraînera la création d'autres emplois qui pourraient au total faire travailler 2 000 personnes dans la région pendant 35 ans. Les emplois qui seraient créés toucheraient une région frappée actuellement d'un taux de chômage de 20 p. 100. Comparativement au projet Hibernia, pour seulement 6 p. 100 des immobilisations, la société Scotia Synfuels Limited créera autant, sinon plus d'emplois grâce à son projet.

[2] Notes pour une allocution de l'honorable Jake Epp, Ministre de l'énergie, des mines et des ressources, à l'occasion du banquet annuel de l'Association Charbonnière Canadienne, le 19 avril 1990, p. 8-9.

Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie de la Nouvelle-Écosse prévoit que durant la construction, on créera un total de 2 687 années-personnes de travail qui susciteront des revenus de 178,8 millions de dollars pour les ménages. Pour ce qui est de l'exploitation, on prévoit l'injection annuelle de 25,3 millions de dollars.

D'importants projets d'investissement comme celui-ci engendrent aussi des gains économiques considérables qui se traduisent par des avantages accordés aux industries et des recettes fiscales. Le projet de la Synfuels devrait stimuler la production industrielle et l'emploi dans tout le pays et les gouvernements fédéral et provincial sont susceptibles de récolter des impôts sur les sociétés de l'ordre de 800 millions de dollars provenant du projet, sans compter les impôts personnels et sur les sociétés que verseront aux deux paliers de gouvernement les employés et les fournisseurs.

Les préoccupations environnementales ont de plus en plus tendance à dominer la politique énergétique. On pourrait réaliser des gains importants au chapitre de l'environnement en utilisant davantage la technologie prévue pour ce projet. L'utilisation de combustibles cotraités permet de diminuer les émissions de $SO_2$ et de NOx dans l'air et pourrait, dans une large mesure, atténuer la gravité du problème des pluies acides. Cet avantage est très important comparativement à l'utilisation du charbon dans les usines.

Dans le processus de la Synfuels,les émissions de $SO_2$ et de NOx sont réduites respectivement de 99,6 et 97,1 p. 100. Grâce aux techniques actuelles qui visent à supprimer les émissions de ces gaz des usines hydro-électriques, on tente surtout de supprimer les polluants durant la combustion, ce qui implique le lit fluidisé circulant ainsi que la désulfuration des gaz de carneau après la combustion. Cependant, la suppression des polluants associés aux combustibles synthétiques, avant la combustion, pourrait bien s'avérer plus efficace sur le plan de l'environnement parce qu'elle permet aux centrales électriques qui utilisent cette technologie d'éviter de payer des coûts d'immobilisation et d'exploitation élevés. De plus, comme les usines de combustibles synthétiques vont produire du soufre pur en tant que produit dérivé, on n'est nullement aux prises avec les problèmes d'enfouissement des déchets qui bloquent toujours les solutions conventionnelles.

## PROJET DES ANNÉES 1990

Nonobstant les difficultés qu'ont éprouvées les parrains du projet à convaincre les autorités fédérales de leur accorder leur appui, nous croyons qu'il est nécessaire de procéder à un examen sérieux de ce projet valable. Comme il a été précisé, le projet en question pourrait procurer d'importants avantages socio-économiques, technologiques, régionaux et environnementaux aux Canadiens.

Des progrès ont été réalisés depuis novembre 1990 qui le rendent plus attirant pour les représentants du gouvernement fédéral. Selon la Société, les retombées économiques du projet se sont améliorées grâce à une baisse des coûts d'approvisionnement en matières premières attribuable à la négociation d'une entente sur les revenus nets avec les fournisseurs vénézuéliens de pétrole brut; en outre, on prévoit une hausse des revenus par suite de modifications à la conception du projet. La Société considère aujourd'hui être en mesure d'offrir un bon taux de rendement avant l'imposition de l'impôt au regard des normes de l'industrie, même si elle n'obtient pas le crédit d'impôt spécial à l'investissement de 30 p. 100 qu'à confirmé le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

La reconstitution de la proposition mentionnée ci-dessus implique également des risques financiers moins grands pour le gouvernement. Il ne sera plus tenu de garantir des emprunts privés ni d'accorder une diminution des taux d'intérêt.

Même si l'on rejète l'analyse économique présentée par la Société dans sa plus récente proposition de financement, même si l'on conclu que le projet n'est pas viable compte tenu de la conjoncture économique, les facteurs économiques à eux seuls ne doivent pas toujours imposer la politique à adopter à l'échelle nationale. Il ne fait aucun doute que le pays tirerait des avantages sociaux importants de la mise en marche de ce projet. La sécurité énergétique, le développement régional et les facteurs environnementaux sont des considérations politiques importantes qui devraient être incluses dans une étude exhaustive sur les coûts-avantages sociaux. Le Comité consultatif de la confluence énergétique donne un sage conseil à ce propos:

Le Canada devrait exploiter et utiliser son potentiel énergétique afin d'assurer la croissance et la prospérité des Canadiens aujourd'hui et demain... Les objectifs environnementaux devraient avoir le même poids que les autres objectifs économiques et sociaux dans la planification, la conception et l'utilisation de l'énergie... Si le Canada veut exploiter au maximum ses choix énergétiques et assurer la qualité de son environnement au 21 siècle, il est essentiel qu'il s'engage fermement dans les domaines de la recherche, du développement et de la gestion de la technologie[3].

Nous croyons que le projet de la Synfuels s'harmonise très bien aux initiatives du gouvernement fédéral concernant la prospérité et l'environnement. D'après la nouvelle proposition, les risques financiers pour le gouvernement fédéral ont diminué de beaucoup. Il s'agit, purement et simplement, d'un projet pour les années 1990. Compte tenu des divers avantages qu'offre le projet, votre Comité recommande que:

[3] Énergie, Mines et Ressources Canada, 1988, p. 13, 55, 103.

1) le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources demande à ses fonctionnaires d'entreprendre une analyse exhaustive des coûts et avantages sociaux du projet de la Synfuels;

2) le gouvernement examine sérieusement la proposition actuelle de la société Scotia Synfuels Limited ou qu'il propose d'autres mécanismes de financement du projet;

3) pour permettre de mieux contrôler son destin énergétique, le gouvernement fédéral adopte une politique énergétique qui engloberait le financement de projets comme celui-ci; et

4) pour permettre, comme il le souhaite, de diminuer la demande de pétrole brut léger et ordinaire au Canada, que le gouvernement fédéral examine la possibilité d'accorder aux producteurs de combustibles synthétiques à base de charbon un allégement fiscal comparable à celui accordé aux producteurs de combustibles de remplacement comme le gaz naturel compressé, le propane et le diesel.

Respectueusement soumis,

*Le président*

**DANIEL HAYS**

## EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 15, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, Environment and Natural Resources met this day at 10.00 a.m. to continue its study on Bill C-13.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we do not have four senators, which is our quorum, but we have very important and busy witnesses before us today. My advice from the clerk is that a number of senators who would have wished to be here today are, for one reason or another, unable to attend. So I will call the meeting to order with the three of us and welcome the witnesses on Bill C-13 to help us deal with questions that have come up on the legislation.

The witnesses are, from the Department of Justice, John Tait, Deputy Minister of Justice; and Michel Dorais, from the Federal Environmental Assessment Review Office, its President.

Welcome gentlemen.

A number of questions have been raised in evidence. Your department, Mr. Tait, has done a review of the legislation on some concordance matters. The other issues are the matter of constitutionality, which Mr. Tait will comment on. A number of witnesses have raised questions with which you are familiar; provincial scoping, equivalency and so on. We want to give you this opportunity to comment on those concerns in order to put the evidence we have heard into perspective.

**Mr. Michel Dorais, President, Federal Environmental Assessment Review Office:** Thank you, Mr. Chairman. Before I start, I would like to introduce Madam Karen Brown, Vice-President of Policy and Regulatory affairs at FEARO and the main technical expert on Bill C-13.

Je tiens à remercier les membres du Comité de me donner une autre occasion de préciser certains aspects du projet de loi C-13. Si j'ai bien compris, les membres du Comité ont exprimé le désir de s'attarder principalement à deux aspects du projet de loi: la validité constitutionnelle et la notion d'équivalence des processus d'évaluation environnementaux provinciaux au Canada.

Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais toucher brièvement à ces questions en guise d'introduction, donner l'occasion à M. Tait d'apporter un complément

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 15 juin 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 10 heures pour poursuivre son examen du projet de loi C-13.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous ne sommes pas quatre, ce qui constitue notre quorum, mais nous recevons aujourd'hui des témoins très importants et très occupés. Le greffier m'a dit que plusieurs sénateurs qui désiraient venir aujourd'hui n'ont pas pu le faire pour une raison ou pour une autre. Je vais donc ouvrir la séance, même si nous ne sommes que trois. Je souhaite la bienvenue à nos témoins qui vont nous éclairer au sujet du projet de loi C-13 et répondre à nos questions.

Ces témoins sont le sous-ministre de la Justice, John Tait, et le président du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Michel Dorais.

Messieurs, vous êtes les bienvenus.

Plusieurs questions ont été soulevées lors des témoignages. Votre ministère, monsieur Tait, a examiné la loi sur le plan de l'équivalence. Il y a également la question de la constitutionnalité dont vous allez nous parler. Plusieurs témoins ont soulevé des questions que vous connaissez bien: soit la compétence des provinces, l'équivalence, et le reste. Nous voulons vous offrir l'occasion de répondre à ces questions de façon à ce que nous puissions placer les témoignages que nous avons entendus dans leur juste perspective.

**M. Michel Dorais, président, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales:** Merci, monsieur le président. Avant de commencer, je voudrais vous présenter M^me^ Karen Brown, vice-présidente de la politique et de la réglementation, au BFEÉE, qui est également notre principal expert technique au sujet du projet de loi C-13.

I would like to thank the Committee members for giving me another opportunity to clarify certain aspects of Bill C-13. If I have understood them correctly, the Committee members have expressed the wish to examine mainly two aspects of the bill: the constitutional validity of the bill and the notion of equivalence of the provincial environmental processes in Canada.

With your permission, Mr. Chairman, I would like to touch on these questions briefly by way of introduction, then give Mr. Tait the opportunity to add information on the bill's cons-

[*Text*]

d'information sur la constitutionnalité du projet de loi et nous nous ferons, je suis sûr, un plaisir de tenter, par la suite, de répondre aux questions qui nous seront formulées.

Je tiens d'abord et avant tout à rappeler que ce projet de loi a pour objet de permettre aux décideurs fédéraux de prendre des décisions dans leurs champs de compétence avec l'assurance que les facteurs et les conséquences environnementaux ont été examinés avec soin.

Vous avez entendu des opinions légales de certains témoins qui ont mis en doute la constitutionnalité du projet de loi et qui ont prêté, ma foi, toutes sortes d'intentions au gouvernement fédéral. Il s'agit évidemment d'opinions seulement qui ne correspondent pas aux avis qui ont été donnés au gouvernement.

Lorsqu'un projet de loi est préparé et rédigé, le ministère responsable bénéficie du conseil du ministère de la justice du Canada. Ce conseil a été donné et à titre de client, je suis convaincu que la lettre du projet de loi et son application prévue sont conformes à l'intention du gouvernement et du ministre responsable, de reconnaître les systèmes d'évaluation provinciaux qui existent au Canada, de respecter les juridictions de tous les paliers de gouvernement et d'éviter un dédoublement inutile et inefficace.

L'évolution de l'évaluation environnementale canadienne a été bousculée considérablement par la suite de jugements rendus par diverses cours de justice et l'un des plus récents et probablement le plus significatif, est sans doute le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'Affaire Oldman en début d'année.

Ce jugement a été analysé et la conclusion du Conseil légal de la couronne fut on ne peut plus clair: rien dans le projet de loi C-13 ne va à l'encontre de ce jugement. M. Tait, pourra, je crois, élaborer sur cette question.

Il reste cependant une question importante qui a fait l'objet de longues discussions au cours des dernières années et qui a été soulevée à quelques reprises lors des audiences de votre comité; il s'agit de la notion d'équivalence des processus d'évaluation environnementaux provinciaux. Vous me permettrez donc, monsieur le président, de prendre encore quelques minutes pour revoir cette question importante et apporter à la fois des faits et des éléments de réflexion qui vous aideront, je l'espère, dans votre tâche.

Nous avons en ce moment au Canada de multiples processus d'évaluation environnementale. Il en existe dans chaque province, dans les terres soumises à des accords avec les Autochtones tels la convention de la Baie James et du Nord Québécois et il en existe un spécifique au gouvernement fédéral. Tous ces processus sont différents. Par exemple, l'Ontario a un processus à caractère légal par lequel les citoyens se font

[*Traduction*]

titutional validity, and we will then be pleased, I am sure, to try to answer any questions you put to us.

The bill's purpose is to enable federal decision-makers to make decisions in their areas of jurisdiction with the assurance that environmental factors and consequences have been examined with care.

You have heard legal opinions from some witnesses who have cast doubt on the bill's constitutional validity and have attributed all kinds of intentions to the federal government. These are clearly only opinions and are not consistent with the advice that has been given to the government.

When a bill is prepared and drafted, the department responsible receives the advice of the Department of Justice Canada. In this case, such advice was given, and I, as a client, am convinced that the letter of the bill and its planned application are consistent with the intentions of the government and the minister responsible to recognize the provincial assessment systems that exist in Canada, to respect the jurisdictions of all levels of government and to prevent needless and inefficient overlap.

The development of Canadian environmental assessment has been considerably affected by the aftermath of decisions rendered by various courts of justice, and one of the most recent and likely the most significant is without a doubt the judgment rendered by the Supreme Court of Canada in the Oldman affair early this year.

That judgment has been analyzed, and the conclusion reached by the Crown's legal counsel could not be any clearer: nothing in Bill C-13 runs counter to this decision. I believe Mr. Tait will be able to elaborate on this matter.

There nevertheless remains one important question which has formed the subject of extensive discussion in recent years and which was raised on a number of occasions in the course of your Committee's hearings and that is the notion of equivalence of the provincial environmental processes. With your permission, then, Mr. Chairman, I will take a few more minutes to review this important question and to provide both facts and food for thought, which I hope will help you in your task.

We currently have many environmental assessment processes in Canada. They exist in each province, on lands subject to agreements with native peoples, such as the James Bay and Northern Quebec Agreement, and there is a specific process at the federal level. All these processes are separate. For example, Ontario has a legal process whereby citizens are often represented by lawyers and whose decisions are binding.

[*Text*]

souvent représenter par des avocats et dont les décisions sont exécutoires.

Le Québec, de son côté, a un processus déjudiciarisé dont l'objet est de procéder à une consultation publique et de fournir un avis éclairé au décideur. Il est, je pense, intéressant de noter également que plusieurs municipalités ont des processus d'évaluation environnementale. Le bureau de consultation de Montréal en étant un exemple.

Au cours des dix dernières années, chaque palier de décision au Canada a jugé opportun de se doter de mécanismes facilitant l'intégration des facteurs environnementaux et des vues du public dans la prise de décision. La Cour suprême du Canada nous a rappelé que l'environnement n'est pas un champ de juridiction en soi mais plutôt un élément à considérer au même titre que les facteurs économiques ou sociaux dans la prise de décision. Dans ces conditions, il est normal et sain que chaque juridiction se soit dotée d'un système adapté à ses besoins.

À la suite d'un exercice de consultation qui a commencé en 1986 et impliquant des Canadiens de toutes les régions du pays, le gouvernement fédéral a identifié, pour sa part, ses propres besoins en matière d'évaluation environnementale.

Il a conclu qu'une série de facteurs devait faire partie de l'analyse qui devra précéder la prise de décision dans ses propres champs de compétence. Ces facteurs sont énumérés précisément dans l'article 16 du projet de loi.

Ces facteurs, dans plusieurs cas ressemblent aux éléments identifiés par les processus d'évaluation environnementale des provinces et dans d'autres cas, ils sont différents.

Il est important de reconnaître et d'accepter le fait que chaque palier de décision est tout à fait libre de choisir les éléments d'analyse qu'il souhaite ou ne souhaite pas considérer dans sa prise de décision. Il est donc normal que les décideurs provinciaux choisissent eux-mêmes le méthode par laquelle il tiendront compte de l'environnement dans leurs décisions et il est également normal que les décideurs fédéraux choisissent également eux-mêmes le mécanisme par lequel ils s'assurent de prendre des décisions informées.

On n'oserait, en effet, jamais concevoir qu'une province confie l'analyse économique précédant une décision importante, au gouvernement fédéral; ils feront l'analyse eux-mêmes. De même, il serait inconcevable que l'analyse économique soutenant une décision fédérale soit confiée entièrement à une province.

Ce qui est vrai pour l'analyse économique est aussi vrai pour l'analyse environnementale. Il en résulte inévitablement et par définition, un certain dédoublement au stade des analyses préalables, qu'elles soient économiques, sociales ou environnementales lorsque plus d'un palier de gouvernement a des décisions à prendre sur le même projet.

[*Traduction*]

Quebec has a dejudiciarized process whose purpose is to conduct public consultation and to provide informed opinions to decision-makers. I believe it is also interesting to note that a number of municipalities have environmental assessment processes as well. The *Bureau de consultation de Montréal* is an example.

Over the past 10 years, each decision-making level in Canada has deemed it appropriate to establish mechanisms for integrating environmental factors and public views in the decision-making process. The Supreme Court of Canada has reminded us that the environment is not itself an area of jurisdiction, but rather a factor to be taken into consideration in the decision-making process in the same way as economic or social factors. In these conditions, it is natural and healthy for each jurisdiction to have a system that is tailored to its own needs.

The federal government identified its own environmental assessment needs following a consultation exercise that began in 1986 involving Canadians from all regions of the country.

It concluded that a series of factors had to be considered in the analysis that would have to precede the decision-making process in its own areas of jurisdiction. Those factors are specifically listed in clause 16 of the bill.

In a number of instances, those factors resemble the elements identified by the provinces' environmental assessment processes and are different in other cases.

It is important to recognize and accept the fact that each decision-making level is entirely free to choose the analytical factors which it wishes or does not wish to weigh in its decision. It is therefore natural that provincial decision-makers choose the method they will use to take the environment into account in their decisions, and it is also natural that federal decision-makers also choose on their own the mechanism whereby they ensure they reach informed decisions.

We could never conceive of a province entrusting the economic analysis preceding an important decision to the federal government. The provinces conduct the analysis themselves. It would also be inconceivable for the economic analysis supporting a federal decision to be wholly entrusted to a province.

What is true for economic analysis is also true for environmental analysis. By definition, the inevitable result is a certain degree of overlap at the preliminary analysis stage, no matter whether the analyses are economic, social or environmental, where more than one level of government has to make a decision on the same project.

[*Text*]

Nous solutionnons généralement ces problèmes par des partages administratifs, des ententes administratives et des échanges d'information. C'est exactement ce que propose de faire le projet de loi C-13.

La raison principale pour laquelle certains témoins vous ont saisi de ce problème de l'équivalence, repose sur une préoccupation tout à fait légitime d'éviter les dédoublements inutiles. C'est pour cette raison que, premièrement, l'examen préalable et les études approfondies exigées par le projet de loi peuvent être complétées par les provinces en autant que le décideur fédéral dispose de l'information dont il a estimé qu'il aurait besoin. Il n'y aura donc pas de dédoublement à ce niveau, nous n'avons nullement l'intention de répéter l'analyse déjà effectuée par l'entremise d'un système d'évaluation provincial.

Deuxièmement, dans le cas d'ententes-cadre impliquant des transferts de fonds fédéraux conduisant à des projets tels qu'ils sont définis dans le projet de loi, ce dernier ne s'appliquera pas et les systèmes provinciaux pourront être utilisés. Ce sera d'ailleurs une conditions à la signature de ces ententes. Le gouvernement fédéral signale ainsi à tous les paliers de juridiction que l'argent des Canadiens ne sera pas investi dans les projets tels qu'ils sont définis dans le projet de loi, sans une évaluation environnementale au préalable. Ceci, sans imposer un processus précis à qui que se soit.

Troisièmement, pour ce qui est des programmes de suivi qui pourraient être imposés à la suite d'une évaluation environnementale, il sera possible d'en assumer la mise en œuvre par le biais de mécanismes provinciaux. Encore là, nous avons la possibilité d'éviter tout dédoublement.

Quatrièmement, pour ce qui est des quelque 5 à 10 grands projets qui seront chaque année au Canada, des candidats à l'audience publique, le gouvernement fédéral a choisi l'approche coopérative. Il faut bien se rendre compte ici que ces projets sont, dans presque tous les cas, des méga-projets ayant des impacts très sérieux sur l'environnement et représentant un intérêt pour tous les canadiens. En effet, je pense qu'il faudrait être bien coupé de la réalité pour affirmer que des projets tels Grande-Baleine, le stockage de déchets radioactifs, le développement de mines d'uranium ou l'expansion des grands aéroports canadiens, constituent des projets locaux et sans intérêts pour tous les Canadiens.

C'est pour cette raison que le gouvernement a décidé d'aborder ces quelques projets en suivant une approche coopérative plutôt qu'en reléguant à un système provincial toute la responsabilité de procéder à l'analyse et à l'audience publique. Cette approche coopérative est basée sur des ententes administratives qui ont pour but d'éviter les dédoublements et les conflits de juridiction.

Cette approche est basée sur le gros bon sens qui, j'ose croire, finit toujours par triompher de la rhétorique. C'est ainsi

[*Traduction*]

We generally solve these problems through administrative sharing, administrative agreements and exchanges of information. That is precisely what Bill C-13 proposes will be done.

The main reason why certain witnesses have put this problem of equivalence to you is an entirely legitimate concern to avoid needless overlap. It is for that reason, first, that screening and comprehensive studies required by the bill may be completed by the provinces as long as the federal decision-maker has the information which it deems it will need. There will thus be no overlap at this level. We have no intention of repeating the analysis already conducted through the provincial assessment system.

Second, in a case of master agreements involving transfers of federal funds and leading to projects as defined in the bill, the bill will not apply and the provincial system may be used. This will be one of the conditions of these agreements. The federal government is thus notifying all jurisdictional levels that Canadians' money will not be invested in the projects defined in the bill unless a preliminary environmental assessment is conducted. And this will not impose any specific process on anyone.

Third, as regards follow-up programs that could be imposed subsequent to an environmental assessment, it will be possible to implement those programs through provincial mechanisms. Here again, we have the opportunity to avoid all overlap.

Fourth, regarding the five to 10 major projects which will be candidates for public hearings in Canada each year, the federal government has chosen a cooperative approach. You must realize here that almost all these projects are mega-projects with very extensive impact on the environment and are of interest to all Canadians. I believe you have to be virtually cut off from reality to say that projects such as Great Whale, the storing of radioactive waste, development of uranium mines and the expansion of major Canadian airports constitute local projects of no interest to all Canadians.

For this reason, the government has decided to address these few projects through a cooperative approach rather than by delegating all responsibility for analyses and public hearings to a provincial system. This cooperative approach is based on administrative agreements whose purpose is to avoid overlap and jurisdictional disputes.

This approach is based on common sense, which, I believe, always triumphs over rhetoric. In this way, even in the diffi-

[*Text*]

que même dans le contexte difficile du décret sur les lignes directrices actuel, nous avons pu conclure une série d'accords avec les provinces en suivant exactement cette approche coopérative. Entre autres, nous travaillons en ce moment conjointement avec Terre-Neuve sur un projet, avec la Nouvelle-Écosse sur trois projets, avec le Québec pour ce qui est de l'expansion du port de Montréal, du canal Lachine et de Grande Baleine, avec l'Ontario pour le projet Little Jackfish, avec le Manitoba pour le Barrage Conowapa et avec la Saskatchewan pour les mines d'uranium.

Beaucoup de Canadiens ont suivi les audiences du projet Soligaz près de Montréal. Personne n'a parlé de dédoublement dans toute l'exécution de cette évaluation environnementale. En fait, personne ne s'est réellement aperçu que cette audience était un exercice conjoint entre le fédéral et la province. Il est donc possible de le faire et de le faire avec efficience et efficacité dans le respect le plus total des juridictions spécifiquement identifiées par chaque palier de gouvernement.

Monsieur le président, je sais que c'est possible, j'ai moi-même présidé l'audience Soligaz lorsque j'étais à la tête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec. J'ai fais ce travail pour le compte du gouvernement du Québec avec une participation active et constructive du gouvernement fédéral.

Je me permets de vous laisser en terminant sur une question qui porte à réflexion. Si l'on accepte la version de la Cour suprême du canada qui nous rappelle que l'environnement est une responsabilité partagée, pourquoi le décideur fédéral devrait-il accepter de substituer son analyse à un processus provincial alors qu'à l'inverse, on jugerait complètement impensable qu'une province accepte de substituer le sien à un processus fédéral? Les arguments soulevés vont dans les deux sens. Il s'agit simplement de refléter la réalité issue de l'arrangement constitutionnel actuel par lequel les juridictions de plusieurs paliers de gouvernement sont mises à contribution dans le cas de grands projets.

Le projet de loi C-13 n'a pas été conçu pour dédoubler l'analyse environnementale. Il n'a pas été conçu pour empiéter bêtement dans les champs de juridiction provinciaux. Il est destiné à s'appliquer exclusivement aux champs de juridiction fédéraux et il contient, à mon avis, tous les mécanismes nécessaires pour éviter le dédoublement.

Là-dessus, monsieur le président, je vous propose d'accorder la parole à mon collègue le sous-ministre de la justice. Je reste, comme lui, à votre disposition pour répondre aux questions des membres du comité.

**Mr. John C. Tait, Q.C., Deputy Minister, Department of Justice:** Mr. Chairman, I too am pleased to be here today to address the members of this committee. Bill C-13 is not legislation sponsored by my minister; therefore, I will not com-

[*Traduction*]

cult context of the present *Guidelines Order*, we have been able to sign a series of agreements with the provinces precisely using this cooperative approach. Among other things, we are currently working jointly with Newfoundland on a project, with Nova Scotia on three projects, with Quebec on the expansion of the Port of Montreal, the Lachine Canal and Great Whale, with Ontario on the Little Jackfish project, with Manitoba on the Conowapa Dam and with Saskatchewan on uranium mines.

Many Canadians followed the hearings on the Soligaz project near Montreal. No one mentioned overlap in the entire execution of this environmental assessment. No one really realized that this audience was a joint exercise involving the federal and provincial governments. It is therefore possible to do this and to do it efficiently and effectively, while entirely respecting the jurisdictions specifically identified by each level of government.

Mr. Chairman, I know that it is possible; I myself chaired the Soligaz hearing when I headed up the Quebec Board for Public Hearings on the Environment. I did that work for the Government of Quebec, with the active and constructive participation of the federal government.

I will close on a matter that will provide food for thought. If one accepts the version of the Supreme Court of Canada, which reminds us that the environment is a shared responsibility, why should the federal decision-maker agree to substitute its analysis for a provincial process when, on the other hand, it would be considered completely unthinkable for a province to agree to substitute its own for a federal process? The arguments advanced go in both directions. The point of the exercise is simply to reflect the reality that arises from the present constitutional arrangement whereby the jurisdictions of a number of levels of government are solicited in the case of major projects.

Bill C-13 was not designed to duplicate environmental analyses. It was not designed to encroach stupidly on areas of provincial jurisdiction. It is intended to apply solely to fields of federal jurisdiction, and, in my view, it contains all the necessary mechanisms to avoid overlap.

On that point, Mr. Chairman, I propose to give the floor to my colleague, the Deputy Minister of Justice. Like him, I remain at your disposal to answer the Committee members' questions.

**M. John C. Tait, C.R., sous-ministre, ministère de la Justice:** Monsieur le président, je me réjouis également de pouvoir prendre la parole devant les membres de votre Comité. Le projet de loi C-13 n'a pas été parrainé par mon ministre; en

[*Text*]

ment on the detailed policy contained in the legislation. I am here to deal with legal matters.

While I am prepared to discuss the general principles of constitutional law to provide a framework for the legislation, the committee will understand that, as legal advisor to the Government of Canada, by convention I cannot give detailed legal opinions as to the constitutionality or the interpretation of provisions of the bill.

Regulation of the environment is not an easy issue to deal with in the context of the division of powers. As Mr. Justice La Forest said in the recent Oldman River decision: "Environment is not an independent matter of legislation under the Constitution Act 1867. It is a constitutionally abstruse matter which does not comfortably fit within the existing division of powers without considerable overlap and uncertainty."

Monsieur le juge La Forest ne s'est pas confiné au milieu biophysique seulement dans cet arrêt. La notion de qualité de l'environnement n'est pas confinée au milieu biophysique seul, mais elle comprend également l'appréciation des conséquences sur les moyens d'existence, la santé et d'autres facteurs sociaux qu'entraînent l'altération de l'environnement.

L'évaluation environnemental, ajoute t-il, dans sa forme la plus simple, c'est un outil de planification, lequel est aujourd'hui considéré comme une composante inhérente à tout mécanisme de prise de décision qui se respecte.

Certes, ces commentaires doivent être remis dans leur contexte, celui du processus actuel d'évaluation environnemental qui a été établi par décret, mais je suis porté à penser qu'ils peuvent également s'appliquer au régime que veut instaurer le projet de loi C-13.

Pour l'essentiel, ce qui est proposé c'est un mécanisme de planification pour les décideurs fédéraux; ainsi, sera-t-on assuré que ces derniers tiennent compte des facteurs environnementaux, y compris les facteurs socio-économiques et les questions d'ordre technique, lorsqu'ils prennent certaines décisions.

Plusieurs de ces facteurs pris isolément, indépendamment des rapports qu'ils peuvent avoir avec les matières relevant du contrôle réglementaire fédéral, tomberont normalement dans le domaine des compétences réservées aux provinces.

L'autorité fédérale doit cependant en tenir compte dans les décisions qu'elle a elle-même à prendre dans certains domaines qui relèvent de sa compétence.

Clause 5 of Bill C-13 provides for four situations in which environmental assessment of a project is required. There are other situations where the environmental assessment process is engaged, but I will highlight these four.

[*Traduction*]

conséquence, je ne peux pas vous parler de la politique détaillée qu'il contient. Je suis ici pour traiter des questions juridiques.

Je suis prêt à discuter avec vous des principes généraux du droit constitutionnel dans le contexte de cette loi, mais vous comprendrez qu'en tant que conseiller juridique du gouvernement canadien, je ne peux pas vous fournir un avis juridique détaillé quant à la constitutionnalité ou à l'interprétation des dispositions du projet de loi.

La réglementation environnementale n'est pas un problème facile à régler dans le contexte du partage des pouvoirs. Comme le juge La Forest l'a déclaré récemment dans l'arrêt concernant le barrage Oldman: «L'environnement ne constitue pas une compétence législative distincte attribuée à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'agit d'une matière obscure qui ne peut être facilement classée dans le partage actuel des compétences sans un grand chevauchement et une grande incertitude».

Mr. Justice La Forest did not limit himself to the biophysical environment in this decision. The notion of quality of the environment is not confined to the biophysical environment alone, but also encompasses an appreciation of the consequences for means of subsistence, health and other social factors caused by changes to the environment.

In its simplest form, he adds, environmental assessment is a planning tool, which is today considered an inherent component of any decision-making mechanism worthy of the name.

Of course, these comments must be seen in their context, that of the present environmental assessment process, which was established by order, but I am inclined to think that they may also apply to the regime proposed under Bill C-13.

Essentially what is proposed is a planning mechanism for federal decision-makers. There will thus be assurances that decision-makers will take environmental factors into account, including socio-economic factors and technical factors, when they reach certain decisions.

A number of these factors, taken in isolation, regardless of their possible relationship with matters under federal regulatory control, will normally fall within the area of jurisdiction reserved for the provinces.

The federal authority must, however, take them into account in decisions which it will have to make in certain fields within its jurisdiction.

L'article 5 du projet de loi C-13 prévoit quatre situations dans lesquelles on doit procéder à l'évaluation environnementale d'un projet. Il y en a également d'autres, mais je parlerai des quatre circonstances en question.

[*Text*]

The first is where the federal government is itself the proponent of the project and does something to carry out that project. In this situation, Parliament is simply imposing duties on the federal executive as to how it is to carry out that activity.

The second situation where environmental assessment is required is where the government provides financial assistance, other than a general form of tax relief, for a project. In this instance, the government is simply exercising its spending power by fixing conditions to benefits it proposes to grant.

In the third situation, assessment is required where the government disposes of an interest in federal lands for the purpose of allowing a project to be carried out. Here, again, control is directed to the federal government and the use it allows to be made of its property.

It is the fourth situation that is most complex. An assessment may be required where a federal authority issues any form of regulatory approval to enable a project to be carried out in whole or in part. Controversy arises where the project is itself largely within provincial jurisdiction, but requires federal authorization for part of its construction or operation. The classic example is a project constructed to serve provincial needs, but which involves the building of a dam which changes the flow of a navigable river, perhaps one that would have an effect upon the fishery.

This is the type of situation which the Supreme Court, dealing with the existing EARP guidelines, examined in the recent Oldman River decision. In that case, Mr. Justice La Forest noted that it was perfectly legitimate for the federal government to deal with environmental matters in the course of granting approvals for projects which, in themselves, otherwise fell within provincial jurisdiction. He was unable to see how environmental considerations could be divorced from substantive federal regulatory responsibility in such a case. At the same time, however, he cautioned that the scope of a federal environmental review will be limited to matters which might have an impact on the area of federal jurisdiction affected and that the breadth of review may depend on the head of federal legislative power in play. The implementation of the legislation must reflect this limitation.

L'arrêt montre la nécessité d'établir un équilibre dans le domaine du contrôle environnemental et il reconnaît que les deux ordres de gouvernements peuvent être intéressés par les aspects environnementaux d'un projet. Cette notion est reprise dans le projet de loi qui prévoit un mécanisme de contrôle environnemental conjoint, mentionné par mon collègue, fédéral et provincial sous réserve de certaines garanties qu'une procédure régulière sera respectée.

[*Traduction*]

C'est d'abord lorsque le gouvernement fédéral est lui-même le promoteur du projet et contribue à son exécution. En pareil cas, le Parlement impose simplement au pouvoir exécutif fédéral la façon dont il doit se livrer à ces activités.

En deuxième lieu, il faut procéder à une évaluation environnementale lorsque le gouvernement apporte son aide financière autrement que sous la forme d'un allégement d'impôt. Dans ce cas, le gouvernement exerce simplement son pouvoir de dépenser en fixant des conditions en échange des avantages qu'il propose d'accorder.

Dans le troisième cas, l'évaluation doit avoir lieu si le gouvernement cède des terres domaniales pour la mise en œuvre d'un projet. Là encore, le contrôle vise le gouvernement fédéral et l'usage qu'il permet de faire de ses biens.

C'est la quatrième situation qui est la plus complexe. Une évaluation peut être exigée lorsque le gouvernement fédéral donne son approbation pour qu'un projet puisse être mis en oeuvre en totalité ou en partie. Cela prête à controverse quand le projet relève principalement des autorités provinciales, mais que le gouvernement fédéral doit autoriser une partie des travaux de construction ou de l'exploitation. L'exemple classique serait la construction d'un barrage qui répond aux besoins de la province mais qui modifie le débit d'un cours d'eau navigable, ce qui risque d'avoir des répercussions sur la pêche.

C'est le genre de situation que la Cour suprême a examiné récemment dans le cas du barrage Oldman, dans le contexte des lignes directrices actuelles pour l'examen des évaluations environnementales. Le juge La Forest a mentionné que le gouvernement fédéral était parfaitement en droit de tenir compte des aspects environnementaux avant d'accorder son approbation pour un projet qui, autrement, est du ressort d'une province. Il ne voyait pas comment les considérations environnementales pouvaient être dissociées des responsabilités du gouvernement fédéral en matière de réglementation. Néanmoins, il faisait valoir que la portée d'un examen environnemental fédéral devait se limiter aux aspects susceptibles d'avoir des répercussions dans un domaine de la compétence du gouvernement fédéral et que l'ampleur de l'évaluation pouvait dépendre du pouvoir législatif fédéral invoqué. La mise en œuvre de la loi doit refléter cette limitation.

The decision shows that it is necessary to strike a balance in the area of environmental control, and it recognizes that the two orders of government may be interested in the environmental aspects of a project. This notion reappears in the bill, which provides for a joint environmental mechanism, as mentioned by my colleague, a federal and provincial mechanism, subject to certain guarantees that a regular procedure will be followed.

[*Text*]

Vous observerez également que le projet de loi prévoit une évaluation environnementale des projets qui tout en se déroulant sur le territoire d'une seule province peuvent avoir des incidences environnementales importantes à l'extérieur de cette province. Cette évaluation peut être mise en branle à la demande d'une province touchée par ces incidences ou par des particuliers également touchés par ceci.

Les dispositions allant dans le même sens s'appliquent dans le cas des projets ayant une portée internationale. Manifestement, la capacité des provinces d'agir dans de telles situations, même si elles devaient se concerter, demeure limitée.

My position as legal advisor to the government prevents me from giving you, as a committee, definitive opinions on the constitutionality of the bill, except to say that I believe the scheme to be within the authority of Parliament. I would, however, be pleased, within that limitation, to answer any questions you might have.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai deux questions, monsieur le président, la première à M. Dorais et la deuxième à M. Tait. À M. Dorais, je pense que certains de mes collègues ont une préoccupation majeure. C'est la question des équivalences. S'il s'agit d'un projet provincial qui tombe sous la juridiction d'une province et que le fédéral intervienne seulement par son «standing power», pourquoi y aurait-il évaluation par le fédéral alors que ça serait si simple d'avoir une équivalence?

Autrement dit, si la province fait sa propre évaluation, pourquoi le fédéral ne l'accepterait-il pas *ipso facto*, car après tout, c'est un projet provincial qui tombe sous la juridiction provinciale. Le fédéral n'intervient que pour donner de l'argent. C'est important de donner de l'argent, je suis d'accord. N'empêche que c'est une matière provinciale.

**M. Dorais:** En réponse à cela sénateur Beaudoin, je vous dirais que sur les quelque 20 000 évaluations que nous faisons annuellement, dans 19 990 cas, ça serait possible de le faire.

Comme je l'ai mentionné, le problème se situe autour des cinq à dix grands projets de barrage, de développement, de moulin de pâte et papier qui sont d'un intérêt national.

Dans ces quelque cinq à dix cas, le gouvernement a fait le choix de ne pas reléguer complètement l'analyse et le contrôle, par le contrôle mais la tenue de l'audience publique à une province mais plutôt d'adopter une approche coopérative.

Maintenant dans cette approche coopérative, plusieurs options sont possibles. Nous avons en ce moment et je pense que cela a déjà été évoqué au comité un accord non signé avec le Québec mais que nous observons implicitement qui contient cinq scénarios d'actions calqués sur le degré d'intervention ou le degré d'intérêt dans un projet.

En d'autres mots, dans ces cinq scénarios, nous avons à une extrémité la situation où le fédéral n'a aucun intérêt, donc le

[*Traduction*]

You will also observe that the bill provides for an environmental assessment of projects which, while being carried out in a single province, may have major environmental impact outside that province. That assessment may be triggered at the request of a province affected by that impact or by individual citizens also affected by it.

Similar provisions apply to international projects. Clearly the provinces' ability to act in such situations, even if they had to join forces, remains limited.

En tant que conseiller juridique du gouvernement je ne peux pas vous donner une opinion définitive quant à la constitutionnalité de ce projet de loi si ce n'est qu'à mon avis il n'outrepasse pas le cadre des pouvoirs du Parlement. Je serais néanmoins tout disposé à répondre à vos questions.

**Senator Beaudoin:** I have two questions, Mr. Chairman, the first for Mr. Dorais, and the second for Mr. Tait. Mr. Dorais, I believe that some of my colleagues have one major concern. That is the question of equivalences. If a provincial project falls within the jurisdiction of a province and the federal government intervenes only through its stand-by power, why would an assessment be conducted by the federal government when it would be so simple to have an equivalence?

In other words, if a province did its own assessment, why would the federal government not accept it *ipso facto* because, after all, it is a provincial project under provincial jurisdiction? The federal government would be intervening only to provide money. It is important to provide money, I agree. But, it would nevertheless be a provincial matter.

**Mr. Dorais:** In answer to that, Senator Beaudoin, I would say that that would be possible in 19,990 of the some 20,000 assessments which we conduct every year.

As I mentioned, the problem arises concerning the five to 10 projects involving dams, developments and pulp and paper mills, which are of national interest.

In these five to 10 cases, the government has made a choice not to delegate analysis and control completely—not control, but rather the holding of public hearings—to a province, but rather to adopt a cooperative approach.

Now, a number of options are possible under this cooperative approach. We now have—and I believe that this was already mentioned to the Committee—an agreement with Quebec, which has not been signed, but which we see implicitly contains five action scenarios based on the degree of intervention or degree of interest in a project.

In other words, under these five scenarios, we have, at one extremity, the situation in which the federal government has

[*Text*]

processus provincial s'applique et à l'autre extrémité, la province n'a aucun intérêt, le processus fédéral s'applique. Vous avez trois scénarios possibles dépendant de l'intérêt de chacune des juridictions. Ces trois scénarios sont toutes des approches coopératives.

Dans les cas où le gouvernement fédéral aurait une participation marginale qui, il serait pas impliqué. Dans le cas où il aurait une participation moins importante, il pourrait être impliqué à la suite d'une négociation où la procédure provinciale, par exemple, pourrait avoir prédominance ou la procédure fédérale pourrait avoir prédominance si l'intérêt d'une province est minime.

Donc essentiellement c'est un choix qui a été fait pour ces grands projets qui sont d'intérêt national de garder une présence à l'intérieur de ces cinq à dix grands projets et de travailler conjointement avec les systèmes en place au Canada.

Pour la très très grande majorité des projets sinon la presque totalité, ils serait tout à fait possible d'utiliser des systèmes ou des mécanismes en place dans chacune des provinces pour atteindre les même objectifs, évitant ainsi toute forme de dédoublement.

**Le sénateur Beaudoin:** Mais s'il s'agit d'un grand projet comme Grande-Baleine ou peut-être le canal Lachine ou des choses comme ça, vous dites que c'est d'intérêt national. Vous savez que ce n'est pas trop populaire au Québec la question de la dimension nationale.

J'arrive d'un congrès du Barreau au Québec en fin de semaine. Je peux vous dire que les esprits sont très sensibilisés à ces choses. Est-ce qu'il n'y aurait pas moyen d'être plus clair dans la loi et de dire: ce qui est fédéral est fédéral et ce qui provincial est provincial. C'est toujours la même chose. C'est toujours le même problème. Pour la plupart des provinces, ça ne leur fait rien que le fédéral intervienne. Au contraire, elles sont satisfaites. Elles veulent que le fédéral intervienne.

Maintenant pour des raisons historiques, comme vous le savez, le Québec est très autonomiste. A chaque fois que le fédéral intervient à la faveur de l'intérêt national ou de la dimension nationale ou d'un pouvoir de dépenser, tout de suite cela soulève des craintes au Québec, surtout si c'est en matière hydroélectrique etc. Dans ce cas-là, si je comprends bien, il y aurait une évaluation conjointe des deux.

**M. Dorais:** Exactement.

**Le sénateur Beaudoin:** Pourquoi ne pourrait-il pas y avoir une équivalence?

**M. Dorais:** Il pourrait à la rigueur y avoir une équivalence. C'est un choix qui a été fait tel que demandé par l'ensemble des Canadiens. Toutes les options sont possibles dans

[*Traduction*]

no interest and in which the provincial process thus applies, and at the other extremity, the situation where the province has no interest and thus in which the federal process applies. You have three possible scenarios depending on the interests of each jurisdiction. Those three scenarios are all cooperative approaches.

In cases where the federal government would be a marginal participant, or in which it would not be involved, in cases where it would participate to a lesser degree, it could be involved following negotiations in which the provincial process, for example, could predominate or the federal process could predominate if the provinces' interest was minimal.

So it is essentially a choice which was made for these major projects, which are of national interest, in order to maintain a presence in those five to 10 projects and to work jointly with the systems in place in Canada.

For the very, very great majority of projects, if not virtually all projects, it would be entirely possible to use the systems or mechanisms in place in each of the provinces to achieve the same objectives, thus avoiding any form of overlap.

**Senator Beaudoin:** But in the case of a major project such as Great Whale or perhaps the Lachine Canal or similar projects, you say there is a national interest. You know that the national aspect issue is not too popular in Quebec.

I have just returned from a conference of the Barreau du Québec held on the weekend. I can tell you that people are very sensitive to these matters. Would there not be a way of making the bill clearer and of saying: what is federal is federal, and what is provincial is provincial? It is always the same thing. It is always the same problem. Most provinces do not care if the federal government intervenes. On the contrary, they are satisfied. They want the federal government to intervene.

Now, for historical reasons, as you know, Quebec has strong independent tendencies. Every time the federal government intervenes in the name of the national interest, a national dimension or a spending power, that immediately sparks fears in Quebec, particularly if the matter concerns hydro-electricity and so on. In this case, if I understand you correctly, there would be a joint assessment by the two.

**Mr. Dorais:** Exactly.

**Senator Beaudoin:** Why could there not be an equivalence?

**Mr. Dorais:** There could ultimately be an equivalence. That is a choice that was made at the request of all Canadians. All options are possible for the environmental assessment. I

[*Text*]

l'évaluation environnementale. Je voudrais revenir à un point important qui est la notion. . .

**Le sénateur Beaudoin:** Je soulève cela parce que vous allez avoir le débat avec M. Paradis et M. Charest cette semaine. Mes collègues vont être là. Je suis tout seul ici ce matin. Je peux vous donner un préavis à l'effet qu'ils vont être là et qu'ils vont soulever ces questions.

**M. Dorais:** C'est effectivement la question à laquelle j'ai tenté de répondre. Il y a une prémisse de départ qui me trouble. C'est la notion d'un projet provincial. Je pense que le conseil québécois du droit de l'environnement en avait fait un exposé. Cette notion de projet provincial est une notion qui a été véhiculée par les médias mais qui n'existe pas réellement. On a un projet d'Hydro-Québec, on a un projet d'Alcan. Ce ne sont pas des projets provinciaux. Ce sont des projets qui touchent les juridictions provinciales ou/et fédérales dans diverses proportions.

Un exemple: le gouvernement fédéral financerait 80 p.100 d'un projet; est-ce que cela devient un projet fédéral ou non si ce projet est dans un champ de juridiction provinciale? C'est pour ça que cette notion de projet fédéral ou provincial est une fausse notion qui nous aiguillonne dans une discussion nous menant à dire que ce projet-là nous appartient et ce projet-là vous appartient. Ce n'est pas le cas dans la réalité. Dans la réalité, nous avons des projets et surtout les gros projets qui exigent de chaque palier de juridiction un certain nombre de décisions.

L'exercice que nous faisons est un exercice ayant pour but une cueillette d'information nécessaire pour éclairer les décideurs des deux niveaux de gouvernement. Or il existe une série d'options qui évite le dédoublement mais qui quand même conserve aux décideurs fédéral un certain degré d'assurance à l'effet qu'elle sera partie à l'évaluation environnementale des projets les plus importants, les plus significatifs.

Pour ce qui est des autres projets, tout en conservant une assurance minimale que les facteurs dont il a besoin pour prendre une décision sont présents, il n'a pas jugé nécessaire de s'y impliquer physiquement, financièrement et autrement.

Donc c'est un choix qui a été fait pour ces grands projets pour lesquels le gouvernement fédéral a des décisions très significatives à prendre d'être impliqué dans la phase analytique menant à la prise de décision sur le projet.

**Le sénateur Beaudoin:** Il peut bloquer le projet.

**M. Dorais:** À la rigueur, il peut bloquer le projet ou poser un certain nombre de conditions, c'est absolument évident.

**Le sénateur Beaudoin:** Remarquez que lorsque le fédéral dit: j'interviens parce que j'ai un pouvoir sur la navigation, j'interviens parce que j'ai un pouvoir sur les Amérindiens, là il est en terrain solide. Mais s'il intervient en matière hydro-

[*Traduction*]

would like to return to an important point, which is the notion . . .

**Senator Beaudoin:** I mentioned that because you are going to have the debate with Mr. Paradis and Mr. Charest this week. My colleagues will be there. I am all alone here this morning. I can give you advance notice that they are going to be there and that they are going to raise these questions.

**Mr. Dorais:** That is in fact the question I tried to answer. I am bothered by one initial assumption. That is the notion of a provincial project. I believe that the *Conseil québécois du droit de l'environnement* made a presentation on the subject. This notion of provincial project is a notion which has been bandied about by the media, but which does not really exist. There is a Hydro-Quebec project; there is an Alcan project. These are not provincial projects. These are projects which involve provincial jurisdictions and/or federal jurisdictions to varying degrees.

One example: the federal government provides 80 per cent of funding for a project; does that make it a federal project or not, if that project falls within a field of provincial jurisdiction? That is why this notion of a federal or provincial project is a false notion, which goads us into a discussion and leads us to say that that project belongs to us or that the project belongs to you. That is not the case in reality. In reality, we have projects, mainly major projects, which require a certain number of decisions to be made by each jurisdictional level.

The exercise we are conducting is an exercise designed to gather the information needed to inform decision-makers at both levels of government. There exists a whole range of options which prevent overlap, but which provide federal decision-makers with a certain degree of assurance that they will be party to the environmental assessment of the most important, the most significant projects.

As for the other projects, while providing minimum assurances that the factors it needs in order to make a decision will be present, it has not deemed it necessary to get involved physically, financially or otherwise.

So this is a choice which was made for these major projects regarding which the federal government has very significant decisions to make as to whether to become involved in the analytical phase leading to a decision on the project.

**Senator Beaudoin:** It can block the project.

**Mr. Dorais:** Ultimately, it can block the project or set a certain number of conditions. That is perfectly clear.

**Senator Beaudoin:** Although, when the federal government says it is intervening because it has power over navigation, or it is intervening because it has power over native people, it is on solid ground. But if it intervenes regar-

[*Text*]

électrique qui elle est de compétence provinciale, il n'est pas sur une base solide. Il dit: oui, mais comme je vais dépenser de l'argent, je veux savoir pourquoi je devrais dépenser de l'argent.

Vous savez, le pouvoir de dépenser est un drôle de pouvoir. Cela existe le pouvoir de dépenser. Mais cela ne permet pas au fédéral d'intervenir dans la sphère provinciale. Ça lui permet de dépenser, c'est tout.

C'est là qu'il y a une petite sensibilité assez profonde entre Québec et Ottawa à ce niveau. Vous le savez, on en a discuté. Mes collègues en ont discuté. Dans le débat actuellement, cela prend des proportions un peu plus grandes. Moi je réagis à ça comme juriste. Je me dis si le fédéral veut dépenser, il dépensera. S'il ne veut pas dépenser il ne dépensera pas. Mais c'est un domaine de juridiction provinciale.

**M. Dorais:** Effectivement, je n'avais pas saisi votre question qui portait particulièrement sur l'exercice du pouvoir de dépenser. La réponse que j'ai donnée à l'effet que les décisions fédérales pourraient bloquer le projet n'est pas la bonne réponse.

Dans ce cas précis, le pouvoir fédéral se limite à ne pas dépenser l'argent ou à la dépenser. Donc dans un cas où une décision suite à une analyse environnementale, économique ou sociale, il n'y a pas seulement l'analyse environnementale qui entre en jeu, dans ce cas-là le gouvernement fédéral pourrait très bien décider de ne pas investir dans un projet. Cela n'a aucun impact direct sur la permission d'aller de l'avant ou non. Cela a un impact sur le financement du projet, c'est évident.

**Le sénateur Beaudoin:** Autrement dit, la province pourrait continuer mais le fédéral dit: moi je ne dépenserai pas un million pour cela.

**M. Dorais:** Oui, exactement, si on disait au ministre responsable, ne faites pas cette évaluation environnementale. On pourrait poursuivre l'argument plus loin et dire au ministre fédéral: on ne veut pas non plus que vous fassiez une analyse économique pour savoir si c'est un bon investissement. On ne veut pas que vous fassiez une analyse sociale pour savoir si cela a des répercussions sociales. On veut essentiellement un chèque en blanc, de l'argent qui appartient à tous les Canadiens et qui serait investi dans un projet dont vous n'aurez aucune connaissance d'analyse économique ou sociale. Le gouvernement fait le choix de s'impliquer dans l'analyse à la fois économique, sociale et environnementale.

**Senator Beaudoin:** My second question is for Mr. Tait.

**The Chairman:** I wish to interrupt here to get something on the record in terms of a clarification. Concerning spending power, if that is the entrée into assessment that the federal government has, then if I understand the exchange that has

[*Traduction*]

ding hydro-electricity, which is a provincial jurisdiction, it is not on solid ground. It says: yes, but since I am going to spend money, I want to know why I should spend money.

You know, the spending power is an odd power. The spending power exists, but it does not enable the federal government to intervene in a provincial sphere. It enables it to spend; that is all.

That is where matters are fairly sensitive between Quebec and Ottawa in this regard. You know about that; we have discussed it. My colleagues have discussed it. In the present debate, it has taken on somewhat larger proportions. I react to that as a jurist. I say, if the government wants to spend, it will spend. If it does not want to spend, it will not spend. But this is an area of provincial jurisdiction.

**Mr. Dorais:** I did not understand your question, which concerns the exercise of the spending power in particular. The answer that I gave, that federal decisions could block the project, is not the right answer.

In this specific case, the federal power is limited to not spending money or to spending money. So, in a case in which a decision following an environmental, economic or social analysis, it is not only the environmental analysis that comes into play. In this case, the federal government could very well decide not to invest in a project. That has no direct impact on permission to go ahead with the project or not. That has impact on the project's funding; that much is clear.

**Senator Beaudoin:** In other words, the province could continue, but the federal government says: I will not spend $1 million on that.

**Mr. Dorais:** Yes, exactly, if we told the minister responsible not to conduct this environmental assessment. We could take the argument one step further and tell the federal minister: nor do we want you to conduct an economic analysis to determine whether it is a good investment; we do not want you to conduct a social analysis to determine if it will have social repercussions; we essentially want a blank cheque. Money that belongs to all Canadians and which will be invested in a project in which you will have no knowledge of any economic or social analysis. The government chooses to get involved in the economic, social and environmental analysis.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma deuxième question s'adresse à M. Tait.

**Le président:** Je voudrais vous interrompre pour obtenir un éclaircissement. En ce qui concerne le pouvoir de dépenser, si c'est l'une des raisons qui permettent au gouvernement fédéral d'exiger une évaluation, si j'ai bien compris, étant donné que

[*Text*]

just occurred the federal government, because it is spending money on the project through a guaranteed or direct grant, has jurisdiction to carry out an environmental review. If that environmental review is negative and the panel says that this project should not proceed, then the federal government's withdrawal of funding is the only thing that happens and the project would otherwise proceed. I wish to address the concern about the spending power being a means of entering the provincial field almost at will. There are the colourability comments in the Oldman, where you could not do that because such a thing would be colourable or would be a way of doing things that you cannot do otherwise. Could you clarify that for me? Am I right in my understanding? Could you elaborate as to whether there are any other areas like spending power where a negative review from a panel would involve the government's withdrawal and the province would be left with the project?

**Mr. Dorais:** The areas are mainly spending power. I should like to think that there is no such thing as a negative environmental assessment. But there could be an environmental assessment recommending that the federal government does not proceed with its investment in the project.

**The Chairman:** What do you mean by "there is no such thing"? I used the word "negative"; perhaps I mis-used it. In other words, the panel says "no" to a project.

**Mr. Dorais:** In terms of environmental assessment, I am thinking of an exercise to collect information, digest it and present it. It is as much as possible a statement of facts. I agree that there could be some recommendations as a result of those facts, but essentially the exercise is an exercise by which a panel is mandated to listen to citizens and collect facts and present them to the decision-maker. So that it could be a recommendation against an investment of some kind, but that is not necessarily a negative connotation.

If it is spending power only, the federal government has two choices rather than the one option that you mentioned. The first option is not to give the money and withdraw completely from the project. The second option is to give the money anyway. So that the decision-maker has total power to reject the recommendations for the inclinations given in the environmental assessment and make the investment anyway. The power stays with the decision-maker. There are two options there. The two options are open, as they were before the environmental assessment was completed.

**The Chairman:** You said that this situation arises mainly with the spending power.

**Mr. Dorais:** Exclusively.

**The Chairman:** I was under the impression that was exclusive.

**Mr. Dorais:** Yes.

[*Traduction*]

le gouvernement fédéral consacre de l'argent à un projet sous la forme d'une subvention garantie ou directe, il a le droit de faire faire une évaluation environnementale. Si cette évaluation est négative et si la commission estime que le projet ne doit pas être réalisé, le gouvernement fédéral se contentera de retirer son financement et le projet pourra quand même être entrepris. Certaines personnes craignent que le pouvoir de dépenser permet au gouvernement fédéral de s'ingérer à sa guise dans un champ de compétence provinciale. Dans l'arrêt Oldman, le juge a fait valoir que ce n'était pas le cas, car ce serait un moyen de faire des choses qu'il ne serait pas possible de faire autrement. Pourriez-vous m'expliquer ce qu'il en est? Ai-je bien compris? Pourriez-vous me dire s'il y a d'autres circonstances dans lesquelles, en cas de décision négative d'une commission, le gouvernement se retirerait et la province se retrouverait avec le projet sur les bras?

**M. Dorais:** C'est surtout dans le contexte du pouvoir de dépenser. J'aimerais croire qu'il n'y aura jamais d'évaluation environnementale négative. Mais il se peut qu'une évaluation environnementale recommande au gouvernement fédéral de ne pas investir dans le projet.

**Le président:** Que voulez-vous dire exactement? J'ai parlé d'évaluation «négative», mais peut-être n'est-ce pas le bon mot. Autrement dit, la commission dirait «non» à un projet.

**M. Dorais:** Je conçois l'évaluation environnementale comme la collecte de renseignements, leur analyse et leur présentation. Il s'agit, autant que possible, d'un énoncé des faits. Je reconnais que ces faits pourraient entraîner certaines recommandations, mais la commission est surtout mandatée pour écouter les citoyens, recueillir des faits et les présenter au décideur. Par conséquent, elle se contenterait de recommander au gouvernement de ne pas investir, mais cela n'a pas nécessairement une connotation négative.

Si le gouvernement fédéral intervient uniquement dans le cadre de son pouvoir de dépenser, il a deux solutions. La première est de ne pas donner l'argent et de se retirer complètement du projet. La deuxième est de donner l'argent de toute façon. Le décideur sera donc entièrement libre de rejeter les recommandations de l'évaluation environnementale et de faire quand même l'investissement. Le pouvoir est entre ses mains. Il y a donc deux possibilités. Ces deux possibilités restent ouvertes comme elles l'étaient avant que l'évaluation environnementale ne soit réalisée.

**Le président:** Vous dites que cette situation survient surtout dans le cadre du pouvoir de dépenser.

**M. Dorais:** Exclusivement.

**Le président:** J'avais l'impression que c'était exclusivement dans ce cas.

**M. Dorais:** En effet.

[*Text*]

**The Chairman:** So there is no analogous situation to the spending power, entry into the provincial field that we have just discussed?

**Mr. Dorais:** You could probably have other situations where, if there is a piece of land that belongs to the federal government and then the project could take place without that land. In other words, the federal government could decide not to transfer the land and the project could go ahead anyway. Situations like that are not absolutely essential for the conduct of the project.

**The Chairman:** This is a bit of an extension, but what about the ubiquitous railway crossing example where you have a major project and the only federal involvement is minor? Let us put it this way. We will perhaps get into that in a question that will involve scoping. Perhaps I will reserve that question. I have imposed enough on you, Senator Beaudoin. I will deal with that area later on if you have not already answered that question, Mr. Dorais.

**Senator Beaudoin:** I am sure that the debate will continue on that. There is the question of the federal authority occupying the provincial field by virtue of the spending power. It is a difficulty in itself. I agree with you that it is not only for that problem, but also for all problems dealing with spending power.

My second question is directed to Mr. Tait. We are a bit worried about the discrepancies between the French version and the English version of the bill. Two of them at least appear to be of major importance. I agree that usually we correct some discrepancies between French and English—we do it every year I understand—by an omnibus statute. In these two cases the discrepancies are so major that we in the Senate may have some difficulty because when regulations are made in French by the minister, and in English by Parliament, it becomes a little more substantial. I do not have the two clauses before me, I have forgotten the document in my office.

**The Chairman:** Clauses 72 and 33.

**Senator Beaudoin:** Clause 72(1) says that it shall be undertaken by the minister, and in French it refers to a committee of the House of Commons or a joint committee that Parliament will designate to that effect. That is very different. If it is done by correction in an omnibus bill, it is probably at the very limit of what is possible by such a bill. It is a borderline case. I have grave reservations about that. I am not alone, and I am sure other senators will not go along with that proposal.

**Mr. Tait:** We approach the Miscellaneous Statute Law Amendment Act by applying two tests as to whether or not

[*Traduction*]

**Le président:** Par conséquent, il n'y a pas d'autre situation dans laquelle le gouvernement fédéral peut s'ingérer dans la sphère de compétence des provinces?

**M. Dorais:** Il peut sans doute arriver également que des terres appartiennent au gouvernement fédéral, mais que le projet puisse quand même être réalisé ailleurs. Autrement dit, le gouvernement fédéral pourrait décider de ne pas céder les terres en question, mais sans que cela ne compromette le projet. Ce genre de facteur n'est pas absolument crucial à la réalisation du projet.

**Le président:** C'est peut-être pousser un peu loin, mais quelle serait la situation dans le cas d'un passage à niveau qui constitue un projet important dans lequel la participation fédérale n'est que mineure? Nous aborderons peut-être la question quand nous parlerons de la primauté. Je devrais peut-être laisser cela pour tout à l'heure. J'ai suffisamment empiété sur votre temps de parole, sénateur Beaudoin. J'aborderai ce sujet plus tard si vous n'avez pas déjà répondu à la question, monsieur Dorais.

**Le sénateur Beaudoin:** Le débat va certainement se poursuivre sur ce sujet. Le gouvernement fédéral va donc empiéter sur le champ de compétence provincial grâce à son pouvoir de dépenser. C'est une question délicate. Je reconnais avec vous que cela pose un problème non seulement pour cette question, mais également pour tout ce qui a trait au pouvoir de dépenser.

Ma deuxième question s'adresse à M. Tait. Nous nous inquiétons quelque peu des différences entre la version français et la version anglaise du projet de loi. Au moins deux d'entre elles semblent être très importante. Je sais que, d'habitude, nous corrigeons certains écarts entre le français et l'anglais—et cela chaque année, je crois—au moyen d'une loi omnibus. Dans ces deux cas, les différences sont tellement importantes que cela risque de nous poser des problèmes au Sénat étant donné que, dans la version française, c'est le ministre qui prend les règlements et, dans la version anglaise, c'est le Parlement. Je n'ai pas ces deux articles sous les yeux. J'ai oublié le document dans mon bureau.

**Le président:** Ce sont les articles 72 et 33.

**Le sénateur Beaudoin:** La version anglaise du paragraphe 72(1) porte que l'examen doit être fait par le ministre, et la version française, qu'il doit être fait par un comité de la Chambre des communes ou un comité mixte que le Parlement désigne à cette fin. Ce n'est pas du tout la même chose. Si l'on veut corriger cela au moyen d'un projet de loi omnibus, ce sera vraiment à la limite du possible. J'ai de sérieuses réserves à cet égard. Je ne suis pas le seul et d'autres sénateurs n'approuveront probablement pas cette méthode.

**M. Tait:** Nous établissons si cela peut faire l'objet d'une loi corrective en nous basant sur deux critères. Le premier con-

[*Text*]

matters are acceptable for inclusion. The first test relates to the whole purpose of the bill. One of the purposes of the bill is to correct inconsistencies in legislation, whether they be inconsistencies within one language or between languages. At a technical level you go through the first door, and it is the Department of Justice's view that a correction of that kind is eligible, as you know. The second test applies when government ministers decide what they would like to put in the bill under the eligibility criteria. There a draft is brought forward to be considered by a committee of the Senate and the House of Commons. Senators and members of the house then give their view on what can and cannot go forward. Often the test there is whether it is controversial, has a major policy impact and should go in a normal piece of legislation. It would be the judgment of senators and Members of the House of Commons whether it would be eligible at that stage. Certainly it would be our view that it should get through the first stage and then considered for inclusion, based on the inconsistency between the two languages.

**Senator Beaudoin:** If we do not amend it now, we will have to do it one or two years afterwards. It is obviously an error. How can we say to our colleagues that we will adopt the legislation with the two versions, although they are not the same but have the same effect in law, and correct the situation thereafter? It is very difficult to convince people that we may do that.

**Mr. Tait:** My experience with matters of this kind, when the Senate has indicated that elements of the legislation are flawed in one way or another, is that the Senate has agreed to pass the legislation if they have received an agreement from the government, through the minister responsible, that the government will move quickly with new legislation or with regard to whatever the Senate thought was the appropriate approach. Sometimes it was not so much agreement through legislation as agreement to further study a matter. It would be at least possible, and obviously it is your decision, to ask the minister responsible to come back with the corrected version.

**Senator Beaudoin:** I will raise the matter with Minister Charest. This bill has been controversial from the beginning and those discrepancies will not help us at all. The criticisms put forward by Mr. Lucier the other day were very tough. I understand that if the bill is very urgent, we should adopt it right away. However, I wonder if we should not make the corrections before it is adopted. I know of course that it will postpone the passage of the bill and that it will have to go through the House of Commons again. The corrections will have to go to the House of Commons anyway, whether or not it is a different bill. Again that is the kind of question we will discuss with Minister Charest. No legislation is perfect, but there are limits.

[*Traduction*]

cerne l'objectif global du projet de loi. L'un des objectifs de cette mesure est de corriger certaines anomalies dans le texte de loi, que ce soit dans une langue ou dans les deux. Il s'agit du premier critère et le ministère de la Justice estime que ce genre de correction est admissible. Le deuxième s'applique lorsque les ministres décident de ce qu'ils vont inclure dans le projet de loi. On soumet alors une ébauche à un comité du Sénat et de la Chambre des communes. Les sénateurs et les députés donnent leur avis quant aux corrections qui peuvent ou non être apportées. Souvent, il s'agit d'établir s'il s'agit d'une question controversée, qui a d'importantes répercussions politiques et qui doit faire l'objet d'un projet de loi normal. C'est alors aux sénateurs et aux députés de déterminer ce qui est admissible. Étant donné qu'il s'agit d'une différence entre les deux langues, nous estimons que ces corrections devraient franchir la première étape et pouvoir être incluses.

**Le sénateur Beaudoin:** Si nous ne modifions pas le projet de loi maintenant, nous devrons attendre un ou deux ans. De toute évidence, il s'agit là d'une erreur. Comment pouvons-nous dire à nos collègues que nous allons adopter un projet de loi qui contient deux versions différentes, mais qu'elles ont le même effet juridique et que nous remédierons plus tard à la situation? Il sera très difficile de les convaincre.

**M. Tait:** J'ai constaté personnellement que, dans des cas de ce genre, quand le Sénat a souligné des erreurs dans certains éléments d'un projet de loi, il a accepté d'adopter celui-ci si le gouvernement s'était engagé, par l'intermédiaire du ministre compétent, à présenter rapidement un nouveau projet de loi ou à prendre les mesures que le Sénat jugeait appropriées. Dans certains cas, le gouvernement s'était engagé non pas à présenter un projet de loi, mais plutôt à étudier davantage la question. En tout cas, il serait possible, comme vous semblez l'avoir décidé, de demander au ministre responsable de revenir avec la version corrigée.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vais aborder la question avec le ministre, M. Charest. Ce projet de loi est controversé depuis le début et ces écarts ne vont pas nous simplifier les choses. L'autre jour, M. Lucier a formulé des critiques très sévères. Je sais que si cette mesure est très urgente, nous devrions l'adopter immédiatement. Toutefois, je me demande s'il ne faudrait pas apporter les corrections avant. Bien entendu, cela va retarder son adoption et il devra retourner devant la Chambre des communes. Les corrections devront être soumises aux Communes de toute façon, qu'il s'agisse ou non d'un projet de loi différent. Encore une fois, c'est une question dont nous discuterons avec le ministre, M. Charest. Aucune loi n'est parfaite, mais il y a des limites.

[*Text*]

**Mr. Dorais:** I would like to add one piece of information. On the two clauses to which you have referred, one deals with the establishment of a roster of possible members of commissions by Order in Council. It is a main provision. The other one is the five-year review; that certain clauses will not be triggered before five years. Clause 72 refers to the five-year review.

**Senator Beaudoin:** It does not look too good. We will discuss that at the time we report to the house.

**The Chairman:** Yes, among other things.

**Senator Beaudoin:** I was present when Mr. Lucier, the two lawyers from Winnipeg and the lady from the board of trade appeared. It was not a good afternoon for the bill. All of the witnesses criticized it, particularly Mr. Lucier. I thought at first the question of the spending power was isolated and that there were no other problems. Now that I have heard some criticism, not only from the lawyers of the Quebec bar, but from other witnesses from other parts of Canada, it worries me. The environment is very important. The environment is a shared jurisdiction although I do not like that phrase. There is no such word as "environment" in the Constitution. Fortunately at the time of Sir John A. Macdonald, our environment was beautiful. That is no longer the case. Federal and provincial powers are intervening in many areas and such concerns will not disappear. It is a major problem for the twenty-first century. We have to be clear in our legislation on the environment, and we have to reconcile the wishes of some provinces which would like to centralize the matter in Ottawa and Quebec which would like to decentralize. It is always the same problem and we are used to it. It is not the end of the world.

The legislation should be as respectful as possible of the division of powers. I know it is not an easy case. That is why we may want more precision, more respect for the division of powers in the bill. Tomorrow we will hear the testimony of Mr. Paradis of Quebec and on Wednesday, from the minister. My impression is that the legislation before us is perfectible. I wonder whether we should not do that right now.

**Senator Hastings:** "Perfectible", to make perfect.

**Senator Beaudoin:** More perfect. It is not clear cut enough. I understand the preoccupation with the environment and I am very interested in the environment. We have to have the best piece of legislation that we can get.

**The Chairman:** I will invite Mr. Dorais to comment on the general description of the concerns that the committee has to come to grips with and finalize the report on this legislation. I

[*Traduction*]

**M. Dorais:** Je voudrais ajouter une précision. Sur les deux articles que vous avez cités, l'un porte sur l'établissement d'une liste de personnes susceptibles d'être nommées membres de la commission par décret du conseil. Il s'agit d'une disposition principale. L'autre porte sur l'examen quinquennal; certaines dispositions ne seront pas appliquées avant cinq ans. L'article 72 se rapporte à l'examen quinquennal.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela ne fait pas très bon effet. Nous en discuterons lorsque nous ferons notre rapport à la Chambre.

**Le président:** Oui, entre autres choses.

**Le sénateur Beaudoin:** J'étais là quand M. Lucier, les deux avocats de Winnipeg et la dame de la chambre de commerce ont comparu. Ce n'était pas un après-midi très positif pour ce projet de loi. Tous les témoins l'ont critiqué et surtout M. Lucier. Au début, je croyais que les critiques viseraient le pouvoir de dépenser et qu'il n'y aurait pas d'autres problèmes. Maintenant que j'ai entendu les critiques non seulement des avocats du barreau du Québec, mais d'autres témoins d'autres régions du pays, cela m'inquiète. L'environnement est très important. C'est une sphère de compétence partagée, même si je n'aime pas cette expression. Le mot «environnement» n'est pas inscrit dans la Constitution. Heureusement, à l'époque de Sir John A. Macdonald, nous avions un bel environnement. Ce n'est plus le cas. Les pouvoirs fédéraux et provinciaux interviennent dans bien des domaines et ces préoccupations ne vont pas disparaître. Il s'agit là d'un grave problème pour le XXIe siècle. Notre législation environnementale doit être bien claire et nous devons tenir compte des désirs de certaines provinces qui souhaitent centraliser les questions environnementales à Ottawa et de ceux du Québec qui voudraient les décentraliser. Ce problème ne date pas d'hier. Ce n'est pas la fin du monde.

La loi devrait respecter le plus possible le partage des pouvoirs. Je sais que ce n'est pas facile. Voilà pourquoi nous voulons plus de précisions, plus de respect pour le partage des compétences dans le projet de loi. Demain, nous allons entendre le témoignage de M. Paradis, du Québec et, mercredi, celui du ministre. J'ai l'impression que ce projet de loi est «améliorable». Je me demande s'il ne faudrait pas le faire tout de suite.

**Le sénateur Hastings:** «Améliorable». Autrement dit, on pourrait le rendre parfait.

**Le sénateur Beaudoin:** Plus parfait. Il n'est pas assez clair. Je comprends les préoccupations à l'égard de l'environnement et je m'intéresse énormément à l'environnement. Il nous faut la meilleure loi possible.

**Le président:** Je vais inviter M. Dorais à nous faire une description générale des préoccupations sur lesquelles le Comité doit se pencher et de terminer le rapport sur ce projet

[*Text*]

would also like Mr. Dorais to comment on the important question raised by Senator Beaudoin.

**Mr. Dorais:** I will leave Mr. Tait to comment on the constitutional aspect. Mr. Chairman, I would like to talk a little about the "perfectibilité". I must agree with you, senator, that this is not the most perfect bill. It is five year's of work; 400 people, 85 departments and 10 provinces all worked together to make what I believe is the most acceptable and the most efficient package in the current context.

In the field of environmental assessment at the provincial, federal and other levels of government, perfect situations do not exist; it is a difficult field. This bill has been the result of probably the most extensive consultation process that has taken place in this country about environmental legislation. The result is a consensus as expressed by business, environmental groups, a majority of the provinces, and the various departments that will have to live with and implement the bill. Although the bill is not perfect, it is as close as possible that we can get to that situation in that particular context.

**Le sénateur Beaudoin:** Comment se fait-il que l'Hydro-Québec a une critique à apporter? Est-ce que c'est politique, juridique ou quoi?

**M. Dorais:** Il faudrait peut-être le demander à ce moment-là aux témoins en question. Dans ces cas précis, il y a certainement une position politique qui a été maintenue mais il y a également une position administrative.

Dans le cas de l'Hydro-Québec, ils travaillent en ce moment avec nous de très près sur le décret. Nos relations au niveau administratif sont excellentes avec la société d'État. Nous travaillons de concert. Nous travaillons en vue de la mise en oeuvre future d'un nouveau système d'évaluation environnementale, tel que prescrit dans le projet de loi C-13.

Maintenant, publiquement il faudrait demander la question aux gens de l'Hydro-Québec.

**Le sénateur Beaudoin:** On l'a demandé à Me Lussier qui est tout de même assez critique sur le projet de loi mais enfin. . .

**M. Dorais:** Comme je l'ai dit, cela reste peut-être une opinion et il y en a plusieurs.

**Le sénateur Beaudoin:** D'accord.

**The Chairman:** Mr. Tait.

**Mr. Tait:** Mr. Dorais speaks of the perfectability of the bill from a policy point of view. From the legal point of view, I would point out that the real difficulty comes from the fact that there is no head of power for the environment in the Constitution.

The decision of the Supreme Court in the Oldman dam makes it clear that the federal and provincial governments get

[*Traduction*]

de loi. Je voudrais également que M. Dorais réponde à l'importante question soulevée par le sénateur Beaudoin.

**M. Dorais:** Je laisserai M. Tait parler de l'aspect constitutionnel. Monsieur le président, je voudrais parler un peu de «l'améliorabilité» du projet de loi. Je reconnais avec vous, sénateur, que ce n'est pas le projet de loi le plus parfait qui soit. Il représente cinq années de travail. Quatre cents personnes, 85 ministères et dix provinces ont conjugué leurs efforts pour produire une mesure que je crois très acceptable et très efficace dans le contexte actuel.

Dans le domaine de l'évaluation environnementale, la situation n'est pas parfaite tant au niveau provincial que fédéral et autres. C'est un domaine complexe. Ce projet de loi est le fruit des consultations les plus intensives qui aient sans doute eu lieu au Canada au sujet de la législation environnementale. Il traduit le consensus auquel sont parvenus le milieu des affaires, les groupes environnementaux, la majorité des provinces et les divers ministères qui vont devoir appliquer le projet de loi. Même si ce dernier n'est pas parfait, il se rapproche le plus possible de la perfection dans les circonstances.

**Senator Beaudoin:** Why does Hydro-Québec have a criticism to make? Is it political, legal or what?

**Mr. Dorais:** You should perhaps ask the witnesses in question. In these specific cases, there is certainly a political position that has been maintained, but there is also an administrative position.

In the case of Hydro-Québec, they are currently working with us very closely on the order. Our administrative relations with the Crown corporation are excellent. We are working in concert. We are working to implement a new environmental assessment system, as prescribed in Bill C-13.

Now you should put the question to the Hydro-Québec people publicly.

**Senator Beaudoin:** We asked Mr. Lussier, who is fairly critical of the bill, but, well . . .

**Mr. Dorais:** As I said, that perhaps remains one opinion, and there are many others.

**Senator Beaudoin:** Agreed.

**Le président:** Monsieur Tait.

**M. Tait:** M. Dorais parle de «l'améliorabilité» du projet de loi du point de vue politique. Du point de vue juridique, je souligne que la véritable difficulté vient du fait que la Constitution ne prévoit pas le partage des pouvoirs en matière d'environnement.

L'arrêt rendu par la Cour suprême dans le cas du barrage Oldman montre bien que les responsabilités fédérales et pro-

[*Text*]

authority over environmental matters through the heads of power largely in sections 91 and 92.

From a legal point of view, attempting to perfect a federal bill is not neat and tidy because it deals with areas of jurisdiction such as navigation and shipping; Indians and land reserves for Indians; fisheries; peace, order and good government; and the residual power.

If one were to try to work out how the bill will apply in each of these areas and how these areas will be dealt with individually and cumulatively, one would end up having a bill that speculated on a whole range of factors which one has to think of in advance.

Instead, the government has attempted to have a bill that is relatively simple in its outline, but will have to be applied in respect of the constitutional division of powers. As Mr. Justice La Forest said in the words that I quoted from him, the bill may look as if it is more extensive in its "intrusion" into provincial jurisdiction than it turns out to be, because it is written broadly. However, it does have to be applied and will be applied with respect to the division of powers and with respect to Mr. La Forest's judgment in the Oldman dam decision, which is along the lines of what the Department of Justice thought the Supreme Court of Canada decision would be in the early days of interpreting the EARP guidelines that now exist, and in the early days of looking at bringing this legislation into play.

If one tried to craft legislation that was more obviously constitutional, one would end up with a bill that was very thick, very difficult to interpret and still did not cover all of the areas that some of the critics would like covered.

I have been very busy on other files. Although I was not reading the transcripts of the hearings every day, I read those transcripts to get a feel for what people's concerns were. I can understand why they raise the points that they do. Coming from where they are coming from, it makes a lot of sense. However, coming from where we are coming from, and talking legally, not from a policy point of view, we have considered whether we could better reflect federal jurisdiction by being more detailed about what our jurisdiction was. We really believe that would be an exercise in frustration and we would end up saying a lot more in the bill, but still not covering everything and making it a bill that is harder to implement, harder to understand, less accessible to the public and probably of greater rather than lesser concern to provincial governments.

What is key is that the legislation has to be applied in a way that reflects federal jurisdiction and it will be.

**The Chairman:** That is helpful.

[*Traduction*]

vinciales en matière d'environnement sont surtout réparties en fonction des pouvoirs attribués aux articles 91 et 92.

Du point de vue juridique, il n'est pas facile de produire un projet de loi parfait étant donné qu'il porte sur des champs de compétence comme la navigation et la marine marchande; les Indiens et les réserves indiennes; la pêche; l'ordre public et la bonne gestion du gouvernement, sans oublier le pouvoir résiduel.

Si l'on cherchait à établir comment le projet de loi s'appliquera à chacun de ces domaines et comment chacune de ces questions sera traitée individuellement et cumulativement, on se retrouverait avec un projet de loi qui émettrait toutes sortes d'hypothèses.

Le gouvernement a plutôt cherché à produire une mesure relativement simple, mais qui devra être appliquée en respectant le partage des pouvoirs prévus dans la Constitution. Comme le juge La Forest l'a déclaré dans les paroles que j'ai citées, le projet de loi peut sembler s'ingérer davantage dans un champ de compétence provinciale que ce n'est réellement le cas étant donné qu'il est libellé en termes assez généraux. Cependant, il doit être appliqué en respectant le partage des pouvoirs et en respectant l'arrêt rendu par le juge La Forest dans le cas du barrage Oldman. Le ministère de la Justice s'attendait d'ailleurs à ce que la Cour suprême du Canada se prononce dans ce sens lorsqu'on a commencé à interpréter les lignes directrices touchant les évaluations environnementales et à envisager de présenter ce projet de loi.

Si on essayait de rédiger une mesure plus constitutionnelle, on se retrouverait avec un projet de loi très épais, très difficile à interpréter et qui ne couvrirait toujours pas tous les domaines que certains détracteurs voudraient voir inclus.

D'autres questions m'ont tenu très occupé. Je n'ai pas lu tous les jours les procès-verbaux des audiences, mais j'en ai lu suffisamment pour avoir une bonne idée des préoccupations du public. Je comprends pourquoi ces objections ont été soulevées. Du point de vue des témoins, ces critiques semblent très logiques. Cependant, de notre point de vue, qui est juridique et non pas politique, nous nous sommes demandés s'il ne faudrait pas être un peu plus précis quant à l'étendue de notre champ de compétence. Nous croyons que c'est une mission impossible et qu'en fin de compte, le projet de loi serait beaucoup plus touffu, mais qu'il ne couvrirait pas tout et qu'il serait plus difficile à appliquer et à comprendre. Il serait moins accessible pour le public et causerait sans doute plus d'inquiétudes aux gouvernements provinciaux.

L'essentiel est que cette loi soit appliquée dans le cadre du champ de compétence du gouvernement fédéral, et elle le sera.

**Le président:** Voilà des propos très utiles.

[*Text*]

**Senator Kelly:** Thank you, Mr. Chairman. Earlier reference was made to the use of the Miscellaneous Statutes Law Amendment Act to correct some 30 discrepancies between the French and English version of this bill. Mr. Tait, in your experience would you expect that many discrepancies in a bill of this size? Here we are talking strictly about language and showing clearly what the meaning of the bill is in each clause. Are 30 discrepancies usual or unusual?

**Mr. Tait:** I would say neither one nor the other.

**Senator Kelly:** That is a great bureaucratic answer.

**Mr. Tait:** I am a trained lawyer.

There are examples of legislation of this length and complexity which have had a greater number. Although not exclusively, it tends to arise in the legislative process when things are done quickly. People are scrambling and staying up late at night and the process does not allow for the double checking that should and normally is done.

When I say that it is neither unusual nor usual, it is quite often something that happens. If one looks to the originating house, usually the House of Commons, and one sees a process where there are many points of view brought forward and then pressure to include amendments that reflect the evolving consensus of the committee, that is when this type of situation arises.

**Senator Kelly:** The tragedy in this case is that I believe this bill is a good bill, the principles included are important and this adds an ingredient that can cause more difficulty than one could imagine.

Every witness who came before us, notwithstanding the fact that many had criticisms and described shortcomings in the bill and things that should be considered for the future, in every case agreed that it is far better than what exists now; it is a step forward. That seemed to be the consensus. Yet discrepancies are difficult to deal with. Notwithstanding the fact that people worked late, we were told it took five years to get this bill together. Surely the language situation could have been handled during that five-year period.

I believe Mr. Dorais stated the use of the spending power on the part of the federal administration, where a project is strictly a provincial project, but requires or at least includes the anticipated public funding up to a certain level is what triggers the federal government examination of a project and the federal government can only go to the extent of withholding the funds, but not to the point of saying a project cannot go ahead.

**Mr. Dorais:** That is absolutely correct.

**The Chairman:** The issue of setting conditions has come up. I wonder if you could comment on the necessity to take mitigating measures.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kelly:** Merci, monsieur le président. Il a été question, tout à l'heure, de recourir à une loi corrective pour corriger une trentaine de différences entre la version française et la version anglaise du projet de loi. Monsieur Tait, trouvez-vous normal qu'il y ait autant d'erreurs dans un projet de loi de cette taille? Nous parlons ici strictement du libellé et de la nécessité de formuler clairement chaque article du projet de loi. Est-il normal ou non d'avoir une trentaine d'erreurs?

**M. Tait:** Oui et non.

**Le sénateur Kelly:** Voilà une belle réponse de bureaucrate.

**M. Tait:** J'ai une formation d'avocat.

Il y a déjà eu des projets de loi de cette épaisseur et de cette complexité qui contenaient un grand nombre d'erreurs. Ce n'est pas toujours le cas, mais cela a tendance à se produire lorsqu'on essaie de faire vite. Le personnel travaille tard le soir et on n'a pas le temps de procéder à la double vérification habituelle.

Je dirais que c'est une chose qui se produit assez souvent. Le projet de loi émane généralement de la Chambre des communes où de nombreux points de vue sont formulés ce qui nous oblige à apporter des modifications suivant les recommandations du Comité et c'est alors que ce genre d'erreurs se produit.

**Le sénateur Kelly:** Malheureusement, dans ce cas, je crois qu'il s'agit d'un bon projet de loi qui contient des principes importants, mais cela risque de causer beaucoup plus de difficultés que vous ne pouvez l'imaginer.

Tous les témoins qui ont comparu devant nous ont reconnu, même si la plupart d'entre eux ont formulé des critiques et souligné les lacunes du projet de loi, que cette mesure améliorerait nettement les choses par rapport à la situation actuelle et que c'était un progrès. Cela semble être l'avis unanime. Cependant, ces erreurs sont difficiles à justifier. Même si votre personnel a travaillé tard, vous nous avez dit qu'il avait fallu cinq ans pour préparer ce projet de loi. On aurait certainement pu corriger les erreurs de libellé au cours de ces cinq ans.

M. Dorais a dit, je crois, en ce qui concerne le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral que, lorsqu'un projet était strictement provincial, mais qu'il nécessitait un apport de deniers publics, le gouvernement fédéral entreprenait une évaluation environnementale et qu'il pouvait seulement refuser d'accorder des fonds, mais pas arrêter le projet.

**M. Dorais:** C'est tout à fait exact.

**Le président:** Il a été question de l'établissement de certaines conditions. Pourriez-vous nous parler de la nécessité de prendre des mesures d'atténuation.

[*Text*]

**Mr. Dorais:** As long as it pertains to federal heads of power.

**The Chairman:** Strictly speaking, the setting of conditions takes it out of the spending power scenario that we have been discussing.

**Mr. Dorais:** Yes, but only in the fields of federal jurisdiction.

**Senator Kelly:** I do not have the experience many of you have in how government does things. In a business context, if I am asked to finance a project and the project is clearly set out as to how it will be done, I may say that I will not fund the project in that form, but if certain adjustments are made to it, then I will consider it a suitable investment.

**Mr. Dorais:** Yes.

**Senator Kelly:** Is that not what the federal government might find itself doing? It is not intruding in any way except to the extent of saying that it could be made a better investment from our standpoint if this or that were done. Why would the provincial jurisdiction feel offended at that?

**Mr. Dorais:** We do not understand.

**The Chairman:** Mr. Tait, on the test that justice uses to determine the suitability of an amendment for correction in the Miscellaneous Statute Law Amendment Act, you said that it would not be suited to that if the amendment had to do with the purpose of a bill, or language to that effect.

You also said there was a second test which your department did not concern itself with in making the comments that it has, and that is; is the matter controversial. I believe that is what you said.

One of the amendments that would be needed here to clarify which version, either the French or the English, is to be the version is clause 72. It involves a matter of whether or not it would be subject to ministerial or a type of Parliamentary review. I think that was controversial in the House and I suppose could be made controversial in the Senate if there was a difference of opinion on which version should prevail.

Is that not something Justice concerns itself with in giving its view that this is suited to correction in miscellaneous legislation, but you say that that might be something that a parliamentary body might be concerned with?

**Mr. Tait:** We do not put forward to the Minister of Justice a recommendation that things we know to be very controversial go in the bill. We are self-screening as to things that are obviously controversial of policy importance.

What we normally apply are the tests: Is there an inconsistency? Is there an archaism? Is there something that is completely out of date that everyone would agree will help clarify the law and not have a major policy content?

[*Traduction*]

**M. Dorais:** À la condition que ce soit relié aux pouvoirs fédéraux.

**Le président:** En fait, l'établissement des conditions se situe en dehors du cadre du pouvoir de dépenser dont nous avons parlé.

**M. Dorais:** Oui, mais seulement dans les domaines de compétence fédérale.

**Le sénateur Kelly:** Je n'ai pas autant d'expérience que la plupart d'entre vous en ce qui concerne la façon de procéder du gouvernement. Dans le contexte commercial, si on me demande de financer un projet et si la façon dont ce projet sera réalisé est clairement énoncée, je peux dire que je ne suis pas disposé à financer le projet dans ces conditions, mais que si certains changements sont apportés, je serais prêt à le faire.

**M. Dorais:** Oui.

**Le sénateur Kelly:** N'est-ce pas ce que le gouvernement fédéral pourrait faire? Ce n'est pas de l'ingérence et il s'agit seulement de dire que l'investissement serait plus rentable à ses yeux si l'on faisait ceci ou cela. Pourquoi le gouvernement provincial s'en offusquerait-il?

**M. Dorais:** Nous ne le comprenons pas.

**Le président:** Monsieur Tait, au sujet du critère utilisé par le ministère de la Justice pour déterminer si une modification peut être apportée dans la Loi corrective, vous avez dit que ce ne serait pas le cas si l'amendement portait sur l'objet d'un projet de loi ou son libellé.

Vous avez dit également que votre ministère appliquait un autre critère à savoir s'il s'agissait d'une question controversée. C'est ce que vous avez dit, je crois.

L'une des modifications qui seraient nécessaires pour clarifier le français ou l'anglais porte sur l'article 72. Il faudrait déterminer si l'examen doit être fait par le ministre ou par le Parlement. Je crois que cette question a été controversée à la Chambre et je suppose qu'elle pourrait l'être au Sénat en cas de divergences d'opinion quant à la version qui doit l'emporter.

N'est-ce pas un critère dont le ministère de la Justice tient compte pour donner son avis quant à l'inclusion d'une correction dans la loi corrective? Vous dites cependant qu'une instance parlementaire pourrait peut-être examiner la chose?

**M. Tait:** Nous ne recommandons pas au ministre de la Justice d'inclure dans le projet de loi des questions qui seront probablement très controversées. Nous éliminons les sujets de polémique ayant une dimension politique.

Normalement, nous nous demandons s'il s'agit d'un manque d'uniformité, d'un archaïsme, de quelque chose de complètement périmé qui doit être corrigé pour clarifier la loi et qui n'a pas une grande importance politique.

[*Text*]

That kind of amendment would certainly be one we could recommend to our minister to consider. Then the process is that it would go to the Minister of Justice, who would then put it to cabinet for approval. Once cabinet has approved it as a draft, a draft bill is put before both the Senate and the House of Commons. They then take a look at it to see whether they agree this piece of legislation does what it is supposed to, does not contain matters it considers should be in another piece of legislation, and therefore could go through the House of Commons and the Senate generally speaking in one day.

Normally, if there are some things that are somewhat controversial, we leave them for the consideration of the two houses, because the two houses have such control over the contents that we do not think we have to err on the side of caution there because as soon as one of the two houses says, "We do not want that in," it comes out by precedent.

**The Chairman:** If it came out, then it would have to be corrected in another way, and that is the consequence of it. Instead of 72 and/or 33 being dealt with in a miscellaneous omnibus bill, it would have to go through a formal process of amending the then-act and being debated and subject to all of the parliamentary checks and balances on the executive that are so important to—

**Mr. Tait:** Exactly right. This is not the only mechanism for correction.

**The Chairman:** Senator Beaudoin.

**Le sénateur Beaudoin:** Avez-vous des précédents où l'on a passé un projet de loi où il y avait des erreurs aussi évidentes mais on l'a passé quand même en disant qu'on le corrigera après?

If it were a very urgent bill, I would understand that, of course. Is there any precedent for doing that?

**M. Tait:** Je vais poser cette question à mes collègues. J'hésite à mettre cela de l'avant, mais on m'avait dit que la Loi sur la taxe sur les produits et services était un tel exemple.

Je pense que cela n'a pas été corrigé par une loi corrective mais par un autre processus. Mais comme je le dis, j'hésite à mentionner cette loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Cela me surprendrait au sujet de la TPS parce que s'ils avaient découvert une grosse erreur, vous pouvez être sûr que cela aurait été soulevé, serait venu devant la Chambre!

**M. Tait:** Je pense que je pourrai demander à mes collègues du ministère de voir s'il y a d'autres exemples. Je pense que nos rédacteurs législatifs auraient une connaissance de cela.

**Senator Beaudoin:** I always thought that a correction bill is brought forward when it is discovered after the adoption of an act that there is a discrepancy. If we know that before, why in the world are we not correcting the situation right away?

[*Traduction*]

Nous recommanderions certainement à notre ministre d'envisager ce genre d'amendement. Ensuite, le ministre de la Justice le soumettrait à l'approbation du cabinet. Une fois que le cabinet l'aurait approuvé sous forme d'avant-projet, cet avant-projet serait soumis au Sénat et à la Chambre des communes. Ces derniers l'examineraient pour voir s'il atteint l'objectif qu'il est censé viser, s'il ne contient pas des questions qui devraient être incluses dans un autre projet de loi et s'il peut être adopté par la Chambre des communes et le Sénat, généralement dans l'espace d'une journée.

Normalement, lorsqu'il s'agit de questions controversées, nous laissons les deux Chambres l'examiner étant donné qu'elles exercent un tel contrôle sur la teneur des mesures législatives qu'il vaut mieux se montrer prudent. En effet, dès qu'une des deux Chambres refuse quelque chose, cela établit un précédent.

**Le président:** Si c'est rejeté, il faudra apporter les corrections autrement. Au lieu que les articles 72 et 33 soient rectifiés au moyen d'une loi corrective omnibus, il faudra modifier la loi, en débattre et la soumettre à tous les examens parlementaires qui sont tellement importants pour...

**M. Tait:** Exactement. Ce n'est pas le seul mode de correction possible.

**Le président:** Sénateur Beaudoin.

**Senator Beaudoin:** Do you know of any precedents in which a bill containing such obvious errors was passed with legislators saying they would correct them afterward?

S'il s'agissait d'un projet de loi très urgent, je le comprendrais, évidemment. Existe-t-il des précédents à cet égard?

**Mr. Tait:** I am going to put that question to my colleagues. I hesitate to put it forward, but I was told that the goods and services tax legislation was an example of this.

I don't believe that has been corrected by a corrective statute, but rather via another process. But, as I say, I hesitate to mention that statute.

**Senator Beaudoin:** I would be surprised concerning the GST because, if they had discovered a major error, you can be sure it would have been raised in the House!

**Mr. Tait:** I believe I will ask my colleagues at the Department to see whether there are other examples. I believe our legislative drafters would know about that.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai toujours pensé qu'un projet de loi correctif était présenté lorsqu'on s'apercevait d'une erreur après l'adoption d'une loi. Si cette erreur est constatée avant, pourquoi ne pas la corriger tout de suite?

[*Text*]

**Mr. Tait:** That is a matter for the judgment of the Senate, but I think if you look into history, you will find that the Senate has taken the view that there were a number of matters in pieces of legislation that they would prefer to see some other way, but they nevertheless passed the legislation in the form that it came forward, against a commitment or a discussion with the responsible minister to take other steps, whether it be bringing forward a miscellaneous or another piece of legislation to have some study done or something. I think you will find there are numerous precedents for the Senate to not insist on changing a piece of legislation it has before it, but to find other ways of meeting the same purpose.

**Senator Beaudoin:** Yes, I understand that.

**Mr. Tait:** I would put it in that category.

**The Chairman:** Mr. Tait, you led into your testimony with a caveat that you are not free to express detailed legal opinions, and I guess that is your judgment as to what a detailed legal opinion is and what it is not. Let me ask a couple questions anyway.

A witness before the committee from le Conseil du patronat du Québec and the Canadian Electrical Association raised issues involving the constitutionality of clauses 20 and 37. They argued the clauses, when read in conjunction with factors listed under clause 16—the need for an alternative to a project—would enable the responsible federal authority to make life-and-death decisions regarding projects on grounds that might have nothing to do with the environment. Where provincial projects are involved, they argue that these provisions would be unconstitutional, for only the provinces should have the right to determine such things as whether or not a project was needed or whether there was more environmentally-compatible alternatives.

Their argument would seem to have some merit, as federal actions under these clauses would not appear to be explicitly limited to those environmental effects that are directly related to federal responsibility. In the Oldman case, the Supreme Court seemed to suggest that such a connection was essential.

Does the Oldman case in fact lay down the principles that federal decisions must be based only on those environmental effects that are directly linked to specific heads of federal power?

**Mr. Tait:** If people are saying that clauses 20 and 37 empower the Government of Canada to make life-and-death decisions on projects on the basis of matters that are not related to the environment, then I cannot read this bill as doing that.

**The Chairman:** Even if it did, if it were challenged, the issue of colourability would come to the fore and presumably the matter would be resolved in that way.

[*Traduction*]

**M. Tait:** C'est au Sénat d'en juger, mais si vous examinez des précédents, vous constaterez que le Sénat a adopté, telles quelles, des lois qui laissaient à désirer, parce que le ministre responsable s'était engagé à y apporter des corrections, sous la forme d'une loi corrective ou d'une autre mesure législative prévoyant une étude, par exemple. Il y a eu de nombreux cas où le Sénat n'a pas insisté pour que le projet de loi soit modifié, mais pour qu'on trouve d'autres moyens d'atteindre le même but.

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, je comprends.

**M. Tait:** Je placerais ce projet de loi dans cette catégorie.

**Le président:** Monsieur Tait, vous avez commencé votre exposé en disant que vous ne pouviez pas nous fournir d'avis juridique détaillé et je suppose que c'est à vous de juger si un avis juridique est détaillé ou non. Je voudrais quand même vous poser une ou deux questions.

Un témoin du Conseil du patronat du Québec et l'Association canadienne de l'électricité ont soulevé la question de la constitutionnalité des articles 20 et 37. Ils ont fait valoir que, compte tenu des éléments énumérés à l'article 16 et de la nécessité d'examiner les solutions de rechange—l'autorité fédérale compétente pourrait prendre des décisions cruciales à l'égard des projets pour des raisons sans rapport avec l'environnement. Pour les projets provinciaux, ils estiment que ces dispositions seraient inconstitutionnelles vu que seules les provinces devraient avoir le droit de déterminer la nécessité du projet ou l'existence de solutions de rechange plus compatibles avec l'environnement.

Leurs arguments semblent assez valides étant donné que les mesures prises par le gouvernement fédéral en vertu de ces articles ne semblent pas se limiter expressément aux effets environnementaux directement reliés au champ de compétence fédérale. Dans le cas du barrage Oldman, la Cour suprême a semblé dire que ce lien était essentiel.

L'arrêt rendu dans ce cas n'établit-il pas que les décisions du gouvernement fédéral doivent se fonder uniquement sur les effets environnementaux qui sont directement reliés au champ de compétence fédérale?

**M. Tait:** Si certaines personnes prétendent que les articles 20 et 37 autorisent le gouvernement du Canada à prendre des décisions cruciales à l'égard des projets en se fondant sur des raisons sans rapport avec l'environnement, ce n'est pas ainsi que je comprends le projet de loi.

**Le président:** Même s'il le faisait, en cas de contestation, la question de la primauté serait examinée et le problème serait sans doute réglé à ce moment-là.

[*Text*]

**Mr. Tait:** I believe that the courts will read the bill to be within federal jurisdiction, which in some instances will mean that the bill will not be read by the courts or by the Department of Justice to have some of the effects that people who say the bill is invalid suggest that it will have.

More importantly, the bill defines environmental effects in a way which is entirely compatible with the Supreme Court decision. It does talk about socio-economic effects, but about the socio-economic effects in a certain context, which, as I read the Supreme Court decision, is exactly what the Supreme Court says the environment includes.

I know some people say you can look at economic effects, you can look at social effects, and that is strictly within provincial jurisdiction, but the way this bill allows that to be looked at relates it to the environment and is compatible with the Supreme Court decision. What that means is that some of the exaggerations that they bring forward to say the bill is invalid are just that, exaggerations. They are not accurate depictions of what this bill would allow to be done.

The suggestions that I have seen suggesting that this bill is invalid are based on saying that the bill would allow things to be done that it does not allow. Not in all cases. Sometimes it is a straight disagreement.

**The Chairman:** On the "need for and alternatives to" issue, could you put that into the context of what you have just said? That seems to be a bit of a flash point.

**Mr. Dorais:** The need for and alternatives to, are discretionary provisions in the bill. On clause 20, some people misread that section. When that section reads "justifiable in the circumstances," they immediately associate whether or not the project is justifiable. This section of the bill reflects the environmental effect being justifiable, not the justification of the project. We must be really careful in reading that. As Mr. Tait pointed out, it has to be related not only to the environmental effect, but to the environmental effect as it relates to federal heads of power.

**Mr. Tait:** I would also add that I think when one first reads this legislation, even with some knowledge of constitutional law, one is concerned that it may over-reach. When I read certain aspects of it, I was concerned in that way. When you see the issue of need for or alternatives to, you say, "Hmm, that is starting to go back to the proponent and starting to dictate to them what they are going to be doing. It looks like we are going pretty far here."

Let us say you took out those words and you were not to give weight to those issues. Then what do you give weight to? If you have some concerns about the effect of a project on the environment that does relate to federal jurisdiction, say Indian people or Indian lands, how do you deal with that in an intelli-

[*Traduction*]

**M. Tait:** Les tribunaux considéreront sans doute que le projet de loi entre dans le champ de compétence du gouvernement fédéral ce qui veut dire que, dans certains cas, ni les tribunaux ni le ministère de la Justice estimeront qu'il produit certains des effets que lui attribuent ses détracteurs.

Mais surtout, le projet de loi définit les effets environnementaux d'une façon entièrement compatible avec l'arrêt de la Cour suprême. Il parle des effets socio-économiques, mais dans un certain contexte ce qui, d'après l'arrêt de la Cour suprême, correspond exactement à la définition que cette dernière donne de l'environnement.

Évidemment, certains diront que les effets économiques et les effets sociaux sont purement du ressort des provinces. Néanmoins, le projet de loi permet d'examiner ces répercussions dans la mesure où elles sont reliées à l'environnement, ce qui est tout à fait compatible avec la décision de la Cour suprême. Autrement dit, il est exagéré de prétendre que ce projet de loi est invalide. Ce n'est pas conforme à la réalité.

Ceux qui prétendent que ce projet de loi est invalide partent du principe qu'il permettrait de faire certaines choses qu'on ne pourrait pas faire autrement. Ce n'est pas vrai dans tous les cas.

**Le président:** En ce qui concerne la nécessité d'examiner les solutions de rechange, pourriez-vous la situer dans le contexte de ce que vous venez de dire? Cela semble poser un problème.

**M. Dorais:** Il s'agit là de dispositions discrétionnaires du projet de loi. Certaines personnes ont mal interprété l'article 20. En lisant les mots «qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances» elles ont cru comprendre qu'il s'agissait d'établir si le projet était justifiable ou non. Dans cet article du projet de loi, ce sont les effets environnementaux qui doivent être justifiés et non pas le projet. Il faut lire très attentivement. Comme M. Tait l'a souligné, il faut non seulement que ce soit relié aux effets environnementaux, mais dans le contexte du champ de compétence fédérale.

**M. Tait:** J'ajouterais que, lorsqu'on lit ce projet de loi pour la première fois, même quand on possède une certaine connaissance du droit constitutionnel, on a l'impression qu'il va peut-être trop loin. C'est ce qui m'inquiétait quand j'en ai lu certains éléments. Pour ce qui est de la nécessité ou des solutions de rechange, je me suis dit qu'on allait commencer à dicter aux promoteurs ce qu'ils devaient faire, ce qui me semblait aller un peu loin.

Disons que nous supprimions ces mots et que nous n'attachions pas d'importance à ces questions. À quoi faut-il attacher de l'importance? Si vous vous souciez des effets d'un projet sur l'environnement qui sont en rapport avec un domaine de compétence fédérale comme les Indiens ou les

[*Text*]

gent way without looking at issues of need and issues of alternative?

There might be ways that the proponents could very readily go forward with the substance of what they want to do, without having the adverse impact on Indian lands. It may look as if it is reaching out to dictate, but in fact it is just a common-sense matter of the government taking into account what all of the factors are that would actually lead to better decisions from the proponents's point of view, as opposed to worse. If the government were not in a position to take account of those factors, presumably it would end up saying a simple no more readily.

**The Chairman:** That is a good answer. Let us use as an example a Quebec decision to generate additional hydropower being considered in a context of whether or not that is the best source of energy or whether there is even a need for additional energy of that type. Within a province, it raises the spectre in the person responsible for provincial policies' mind that here is a possibility for another level of government to substitute its judgments on something which, speaking as a provincial person, is exclusively within my area of policy jurisdiction.

That is the spectre that is raised. Then, they pick up on this language and, as you did when you read it, start to worry about it. I am interrupting you here to try to bring a little more focus to what you are saying.

**Mr. Tait:** Michel Dorais probably has a broader answer.

The key is that if the federal government looks at certain things as if they are their matters and not someone else's, or if the provinces look at it that way—and the Oldman River case in the Supreme Court says that is the wrong way to define it—then, as a lawyer, I would say they are making a mistake.

**The Chairman:** They are in there in your other basket.

**Mr. Dorais:** I have had to go through a number of discussions about project justification, not only in this job but in my previous one because it is always a sensitive subject. I always try to bring it down to the simplest expression.

We may find ourselves in a situation in which the Minister of Fisheries, who is responsible for the health of our fish population in this country, is asked to give a permit that could have some detrimental environment effect. Let us say that as a result it could kill 100,000 fish. If we do not have a mechanism to deal with it, it is equivalent to saying to the minister, "We are asking for that permit, but we will not tell you why."

Essentially, the reality is that the Minister of Fisheries says, "I am ready to consider that permit even if it has a major detrimental effect on fish, but I want to know why." That is all

[*Traduction*]

réserves indiennes, comment allez-vous aborder la question de façon intelligente sans parler de la nécessité et des solutions de rechange?

Les promoteurs pourraient trouver d'autres moyens d'atteintre très facilement leur objectif sans que cela n'ait de répercussions négatives sur les réserves indiennes. On peut avoir l'impression que l'on cherche à dicter la conduite à adopter, mais il s'agit seulement de tenir compte de tous les éléments qui permettront de prendre de meilleures décisions du point de vue des promoteurs. Si le gouvernement n'était pas en mesure de tenir compte de ces facteurs, il serait davantage porté à opposer un refus.

**Le président:** C'est une bonne réponse. Par exemple, disons qu'on examinerait la décision du Québec de produire de l'hydro-électricité supplémentaire en déterminant s'il s'agit ou non de la meilleure source d'énergie et s'il est nécessaire de disposer d'une plus grande quantité d'énergie de ce type. Au niveau provincial, la personne responsable de la politique énergétique craindrait qu'un autre niveau de gouvernement lui impose son propre jugement sur une question qu'elle jugerait exclusivement de son ressort.

Voilà ce que l'on craint. Ensuite, l'on se met à interpréter ce libellé, comme vous l'avez fait en le lisant. Je vous ai interrompu pour essayer de mieux préciser votre propos.

**M. Tait:** Michel Dorais a sans doute une réponse plus complète à vous donner.

En fait, si le gouvernement fédéral examine certaines questions comme si elles étaient de son ressort exclusif ou si la province le faisait—et dans l'affaire Oldman, la Cour suprême a dit que ce n'était pas la bonne façon de procéder—en tant qu'avocat, je dirais que c'est une erreur.

**Le président:** Également en tant que sous-ministre.

**M. Dorais:** J'ai participé à de nombreuses discussions au sujet de la justification des projets, non seulement dans mes fonctions actuelles, mais à mon poste précédent étant donné qu'il s'agit toujours d'une question délicate. J'ai toujours essayé de la réduire à sa plus simple expression.

Il se peut que l'on demande au ministre des Pêches, qui est chargé d'assurer la protection du poisson, un permis qui aurait des conséquences nuisibles sur l'environnement. Disons que cela pourrait tuer 100 000 poissons. Si nous n'avons pas un mécanisme pour régler ce genre de question, cela revient à dire au ministre: «Nous demandons ce permis, mais nous n'allons pas vous préciser pourquoi».

En réalité, le ministre des Pêches va dire: «Je suis prêt à envisager d'accorder ce permis même s'il cause des dégâts dans les stocks de poisson, mais je veux savoir pourquoi».

[*Text*]

there is behind this discussion around justification and the need for an alternative.

**The Chairman:** Oldman itself is an example of a panel asking why, and the minister saying, "Well, that is interesting, go ahead."

**Mr. Dorais:** The decision is still open to the minister.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous savez, une grande difficulté ici c'est que le partage des pouvoirs n'est pas clair. Le fédéral intervient en vertu de l'article 91, et la province intervient en vertu de l'article 92 et, là, on fait des examens. Probablement ce que les gens n'aiment pas, c'est qu'on refuse un permis pour des raisons qui sont, essentiellement, discutables.

Prenez, par exemple, un barrage hydro-électrique, c'est bien évident que cela a des conséquences sur les pêcheries, l'environnement, l'eau, les amérindiens, et caetera. Gouverner c'est cela; gouverner c'est choisir. A un moment donné, il faut prendre une décision et là on est dans un champ tellement complexe, qu'un pouvoir ou un ordre de gouvernement peut nuire à l'autre ordre de gouvernement pour la simple raison qu'ils ne sont pas d'accord sur les conséquences.

Maintenant, vous allez me demander quelle est la solution? Ne parlons pas d'amendements à la Constitution, on a bien assez de problèmes constitutionnels, il ne faut pas en ajouter un autre. Mais, on se complique un peu les choses en faisant des examens sans arrêt.

Vous allez me dire, monsieur Dorais: oui, mais, on va s'entendre avec les provinces. Probablement, que c'est la seule chose qu'on peut faire, à savoir, essayer de s'entendre. Je vous dis que c'est tout un pouvoir que de faire des évaluations sur n'importe quel projet. Je ne sais pas s'il n'y a pas moyen de trouver une autre solution. Cela fait bien des examens, monsieur Dorais!

**M. Dorais:** Monsieur le président, je pense que le sénateur Beaudoin décrit avec une certaine exactitude la situation qui existe en ce moment. Le projet de loi qui est avancé, a pour but de tenter de corriger certains aspects de cette situation qui est difficile en ce moment.

Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais peut-être aborder un point qui a été soulevé concernant l'urgence de ce projet de loi. Pourquoi on s'embarque là-dedans à ce moment-ci? Essentiellement, une des raisons principales est que nous avons un processus déficient en ce moment. Nous n'avons aucune entente avec personne, sauf des ententes cas par cas, avec des poursuites, une vulnérabilité légale absolument incroyable que le secteur privé a déplorée. Je dois avouer que nous avons beaucoup de sympathie pour ce genre d'argument-là parce que nous donnons de l'information qui n'est que renversée par une cour de justice deux semaines plus tard, et deux semaines plus tard, un autre jugement vient renverser la vapeur.

[*Traduction*]

C'est à cela que se résume le débat sur la justification et la nécessité d'une solution de rechange.

**Le président:** Dans le cas du barrage Oldman, la commission a demandé pourquoi et le ministre a répondu: «C'est très intéressant, allez-y».

**M. Dorais:** La décision reste entre les mains du ministre.

**Senator Beaudoin:** You know, one great difficulty here is that the division of powers is not clear. The federal government intervenes under section 91, and the province intervenes under section 92, and they conduct reviews. What people do not like is probably that a permit can be denied for reasons which are essentially debatable.

Take, for example, a hydro-electric dam. This will clearly have effects on fisheries, the environment, water, the native population and so on. That is what governing is; governing is choosing. At some point, you have to make a decision, and here we are in such a complex field that a power or an order of government can harm another order of government for the simple reason that they do not agree on consequences.

Now you are going to ask me what the solution is. Let us not talk about amendments to the Constitution. We have enough constitutional problems as it is without adding another. But we complicate matters somewhat by conducting endless reviews.

You will say to me, Mr. Dorais: yes, but we are going to agree with the provinces. That is likely the only thing we can do: try to agree. I say to you that conducting assessments of any project is quite a power. I do not know whether there is any way to find another solution. There have been a lot of reviews, Mr. Dorais!

**Mr. Dorais:** Mr. Chairman, I believe that Senator Beaudoin has described the current situation quite accurately. The purpose of the bill that has been put forward is to try to correct certain aspects of this situation, which is currently a difficult one.

With your permission, Mr. Chairman, I would like perhaps to discuss a point which was raised concerning the urgency of this bill. Why are we taking these steps at this time? Essentially, one of the main reasons is that we currently have a deficient process. We have no agreement with anyone, except agreements on a case-by-case basis, with legal actions, and absolutely incredible legal vulnerability which the private sector has criticized. I must admit that we have a great deal of sympathy for these kinds of arguments because we give information which is only overturned by a court of justice two weeks later, and two weeks after that, another decision reverses matters again.

[*Text*]

Donc, ce processus a introduit énormément de confusion à l'heure actuelle et c'est ce que nous essayons de rétablir avec le projet de loi C-13. D'ailleurs, le secteur privé se prépare à l'heure actuelle à la mise en oeuvre du projet de loi C-13 et même plusieurs projets, on m'informe, sont en attente du projet de loi C-13, justement, parce que le décret sur les lignes directrices actuelles est trop incertain et les promoteurs risquent de se ramasser en Cour suprême à tout bout de champ sur certains aspects du décret. Alors que le projet de loi est très clair. On sait exactement quels projets sont inclus. C'est très bien défini et très bien encadré et on sait exactement quels statuts vont s'appliquer et non pas un concept comme la définition de «Affirmative Regulatory Duty», qui n'est pas encore définit précisément.

Donc, l'urgence en ce moment provient d'une situation extrêmement instable, qui est reconnue instable par le secteur privé. Celui-ci s'est engagé avec nous dans une démarche de préparation des règlements, par exemple, très constructive pour déterminer comment va fonctionner ce projet de loi-là.

C'est également le cas de neuf provinces qui sont en négociation avec nous en ce moment sur la façon d'harmoniser ces processus pour éviter le dédoublement et offrir au secteur privé canadien un environnement compétitif où les règles sont connues d'avance et où les projets peuvent être livrés dans un lapse de temps déterminé et non pas complètement ouvert comme le décret s'y prête à l'heure à actuelle.

**The Chairman:** I wish to ask Mr. Dorais for a comment on the current status of administrative agreements that will be ongoing with the province that we have talked about in a general way in our dialogue this morning. Could you bring us up to date as to where they are at? I appreciate that the legislation has to be in place before they can be finalized, as envisaged in the legislation, but they are ongoing and you have referred to a number of them. Could you give us a status report as well as to where the regulations are at and when you envisage them being at a point—assuming you get the legislation and we have an act ready—to start the process of review? What is it that is on paper now as opposed to the behind-the-scenes development of regulations?

**Mr. Dorais:** Mr. Chairman, with your permission I would like to ask Ms Brown to answer those two questions. She is directly involved.

**Ms Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs, Federal Environmental Assessment Review Office:** Mr. Chairman, with respect to the memoranda of understanding with the provinces, we have embarked on a process that is multilateral, at this point through the Canadian Council of Ministers of the Environment. There is agreement that we will proceed as quickly as possible to have a front end

[*Traduction*]

So this process has caused a great deal of confusion, and that is what we are trying to correct with Bill C-13. The private sector is currently preparing for the implementation of Bill C-13 and I have been informed that some projects are even waiting for Bill C-13 precisely because the present *Guidelines Order* is too uncertain, and the promoters risk finding themselves before the Supreme Court at any time concerning certain aspects of the Order. The bill, on the other hand, is very clear. We know exactly which projects are included. That is very well defined and very clearly set out, and we know exactly which statutes will apply, and not a concept such as the Affirmative Regulatory Duty definition, which is not yet fully defined.

So the current urgency is the result of an extremely unstable situation, one that is recognized as unstable by the private sector. The private sector has embarked with us on an effort to prepare highly constructive regulations, for example, to determine how this bill will work.

That is also the case of nine provinces which are currently negotiating with us on the way to harmonize these processes in order to avoid overlap and to provide the Canadian private sector with a competitive environment in which the rules are known in advance and projects can be delivered within a specific length of time, not completely open, as the Order currently allows.

**Le président:** Je voudrais demander à M. Dorais de nous dire où en sont les ententes administratives avec les provinces dont nous avons parlé, dans les grandes lignes, ce matin. Pourriez-vous nous dire où elles en sont? Je sais que la loi doit être adoptée avant que ces ententes puissent être conclues, mais ces ententes sont permanentes et vous en avez mentionné un certain nombre. Pourriez-vous nous dire également où en sont les règlements et quand vous envisagez de les proposer—en supposant que la loi soit prête—de façon à entreprendre le processus d'examen? Qu'avez-vous déjà sur papier en ce qui concerne la réglementation?

**M. Dorais:** Monsieur le président, si vous le permettez, je voudrais demander à M^me^ Brown de répondre à ces deux questions. Elle s'en occupe directement.

**Mme Karen Brown, vice-présidente, politique et réglementation, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales:** Monsieur le président, pour ce qui est des protocoles d'entente avec les provinces, nous avons entamé un processus multilatéral par l'entremise du Conseil des ministres de l'Environnement. Nous sommes d'accord pour procéder le plus rapidement possible de façon à obtenir une série de proto-

[*Text*]

to a series of memoranda that would be similar in nature and tone and deal with similar issues.

We are drafting very generic "whereases" and principles for the memoranda of understanding that would apply multilaterally. We are making good progress. We should have a meeting near the end of June to have another crack at the draft we have at hand. We have conquered most of the difficult issues with the provinces.

We are also proceeding bilaterally with Alberta, which is quite anxious to move as quickly as possible to get a MOU readiness, in terms of having it ready for when the bill goes through. We are making good progress.

With respect to the regulations, we have been working on them for some time. We have a regulatory advisory committee composed of members of the environmental community, the provinces, industry and other federal departments which have been advising us for awhile on the regulations. We have three sets of regulations that must be in place for the bill to be proclaimed.

The first is the so-called law list, which is the list of federal acts and statutes to which the bill applies. That has been out in a draft for over a year. There has been a lot of consultation.

The second is the comprehensive study list, which is a list of projects which, if clause 5 is triggered and there is a project for the purposes of the act, then you do a certain amount of assessment. It is the degree and not a scope of application of the act.

The third one that is the most urgent in terms of complete consensus from the variety of interest groups, is the exclusion list. We are making some good strides on that. We have a paper out now on the criteria that will apply and the legal dimensions to try to get a list of excluded projects ready in time for proclamation.

**The Chairman:** I thank all of you for your presentations and your frank answers. They will be of help to us in our work. We have gone over time and I appreciate your patience.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

coles d'entente qui seront de même nature et qui porteront sur les mêmes questions.

Nous sommes en train de rédiger des principes très généraux pour les protocoles d'entente qui s'appliqueraient de façon multilatérale. Nous sommes déjà bien avancés. Nous devons tenir une réunion, vers la fin de juin, pour examiner de nouveau l'avant-projet. Nous avons réglé la plupart des questions délicates avec les provinces.

Nous négocions également au niveau bilatéral avec l'Alberta qui tient beaucoup à obtenir un protocole d'entente le plus rapidement possible afin qu'il soit prêt lorsque ce projet de loi sera adopté. Les choses avancent bien.

En ce qui concerne la réglementation, nous y travaillons depuis un certain temps. Nous avons un comité consultatif de la réglementation qui regroupe des environnementalistes, des représentants des provinces et des industries ainsi que d'autres ministères fédéraux qui nous conseillent, depuis un certain temps, au sujet de la réglementation. Nous avons trois séries de règlements qui doivent être pris pour que le projet de loi puisse être proclamé.

La première est la liste des lois fédérales auxquelles le projet de loi s'applique. L'avant-projet est prêt depuis plus d'un an. Il y a eu de nombreuses consultations à cet égard.

Nous avons ensuite la liste des projets qui feront l'objet d'une évaluation si l'article 5 s'applique. Il s'agit du degré et non du champ d'application de la loi.

Troisièmement, nous avons la liste des projets exclus, que les divers groupes d'intérêt considèrent comme la plus urgente. Nous progressons bien de ce côté-là. Nous avons publié un document énonçant les critères qui s'appliqueront et les dimensions juridiques de façon à essayer de dresser la liste des projets exclus avant la proclamation de la loi.

**Le président:** Je vous remercie tous pour vos exposés et vos réponses à nos questions. Cela nous aidera beaucoup dans notre tâche. Cette séance s'est prolongée plus que prévu et je vous remercie de votre patience.

La séance est levée.

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

Tuesday, June 16, 1992

Issue No. 8

Fifth Proceedings on:
Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process

INCLUDING:
Appendixes concerning the motion of May 21, 1992
Meeting No. 13

APPEARING:
The Honourable Pierre Paradis, Minister of the Environment, Government of Quebec

WITNESSES:
(See back cover)

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Le mardi 16 juin 1992

Fascicule nº 8

Cinquième fascicule concernant:
Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale

Y COMPRIS:
Les annexes relatives à la motion du 21 mai 1992
Réunion nº 13

COMPARAÎT:
L'honorable Pierre Paradis, Ministre de l'Environnement, Gouvernement du Québec

TÉMOINS:
(Voir à l'intérieur de la couverture)

En vente: Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Justice:*
John C. Tait, Q.C., Deputy Minister.

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*
Michel Dorais, President;
Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs.

*Du ministère de la Justice:*
John C. Tait, c.r., sous-ministre.

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE):*
Michel Dorais, président;
Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Tuesday, June 16, 1992

**Issue No. 8**

**Fifth Proceedings on:**
Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process

**INCLUDING:**
Appendixes concerning the motion of May 21, 1992
Meeting No. 13

**APPEARING:**
The Honourable Pierre Paradis, Minister of the Environment, Government of Quebec

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le mardi 16 juin 1992

**Fascicule nº 8**

**Cinquième fascicule concernant:**
Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale

**Y COMPRIS:**
Les annexes relatives à la motion du 21 mai 1992
Réunion nº 13

**COMPARAÎT:**
L'honorable Pierre Paradis, Ministre de l'Environnement, Gouvernement du Québec

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable William M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | *Frith (or Molgat) |
| Austin | Hays |
| Beaudoin | Kelly |
| Berntson | Kenny |
| Buchanan | MacDonald (*Halifax*) |
| Cogger | *Murray (or Lynch-Staunton) |
| De Bané | Ottenheimer |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Lefebvre. (June 16, 1992)

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

*Président:* L'honorable Daniel Hays

*Vice-président:* L'honorable William M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | *Frith (ou Molgat) |
| Austin | Hays |
| Beaudoin | Kelly |
| Berntson | Kenny |
| Buchanan | MacDonald (*Halifax*) |
| Cogger | *Murray (ou Lynch-Staunton) |
| De Bané | Ottenheimer |

**Membres d'office:*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée aisni qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur De Bané substitué à celui de l'honorable sénateur Lefebvre. (le 16 juin 1992)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 7, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 7 avril 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 16, 1992
(17)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Austin, Beaudoin, Buchanan, Cogger, De Bané, Hays, Kelly, Kenny and Ottenheimer.(10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Carney, Castonguay, Hébert, Lavoie-Roux, Poitras and Tremblay. (6)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Monique Hébert, Researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:*

The Honourable Pierre Paradis, Minister of the Environment, Government of Quebec.

*Witnesses:*

André Trudeau, Deputy Minister;

Georges Boulet, Director, Intergovernmental Relations;

Martin Lafleur, Political Adviser;

Sylvie Marier, Adviser.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mr. Paradis made an opening statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 JUIN 1992
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Austin, Beaudoin, Buchanan, Cogger, De Bané, Hays, Kelly, Kenny et Ottenheimer. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Carney, Castonguay, Hébert, Lavoie-Roux, Poitras et Tremblay. (6)

*Présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Monique Hébert, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:*

L'honorable Pierre Paradis, ministre de l'Environnement, Gouvernement du Québec.

*Témoins:*

André Trudeau, sous-ministre;

Georges Boulet, directeur des relations intergouvernementales;

Martin Lafleur, conseiller politique;

Sylvie Marier, conseillère.

Conformément à son Ordre de renvoi du 7 avril 1992, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

M. Paradis fait une déclaration préliminaire et répond ensuite aux questions avec les autres témoins.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 16, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-13, to establish a federal environmental assessment process, met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is an important meeting in our consideration of Bill C-13 in that we have with us today the Hon. Pierre Paradis, Minister of the Environment for the Government of Quebec, together with his deputy minister and certain officials.

Before asking Mr. Paradis to proceed, a request has been made of me by one of the committee members, Senator Tom Lefebvre from Quebec, who is unable to be with us because he is in hospital. He wanted very much to be here and he wanted me to tell you that, Mr. Minister.

Having said that, I will now ask you to proceed with your presentation following which we will have questions for you.

**L'honorable Pierre Paradis, ministre de l'Environnement, gouvernement du Québec:** Honorables sénateurs, vous me permettrez dans un premier temps de vous présenter les personnes qui m'accompagnent. À mon extrême droite, Georges Boulet qui est en charge des relations intergouvernementales au ministère de l'Environnement du Québec. À ma droite, André Trudeau qui est sous-ministre en titre au ministère de l'Environnement du Québec. À mon extrême gauche, Mme Sylvie Marier qui est en charge des communications au cabinet et Martin Lafleur, immédiatement à ma gauche, qui est au cabinet chargé du dossier des évaluations environnementales.

Je désire tout d'abord vous remercier de l'invitation que vous avez faite au gouvernement du Québec de venir témoigner devant les membres de votre comité.

Le projet de loi C-13, qui est présentement soumis à votre examen, vise à réformer l'ensemble du processus d'évaluation environnementale à travers le Canada. Il aura des effets importants sur les responsabilités que le Québec assume en matière environnementale.

C'est pourquoi, nous apprécions au plus haut point l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui de vous exprimer de vive voix les préoccupations du gouvernement du Québec et aussi celles de toute l'Assemblée nationale du Québec.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 juin 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, il s'agit aujourd'hui d'une importante réunion dans le cadre de notre examen du projet de loi C-13 puisque nous avons avec nous l'honorable Pierre Paradis, ministre de l'Environnement du gouvernement du Québec, son sous-ministre et certains hauts fonctionnaires.

Avant de céder la parole à M. Paradis, je tiens à vous faire part d'un message dont m'a chargé l'un des membres du comité, le sénateur Tom Lefebvre du Québec, qui ne peut pas être parmi nous parce qu'il est à l'hôpital. Il aurait bien aimé être ici et il m'a prié de vous le faire savoir, monsieur le ministre.

Cela étant dit, je vous demanderais maintenant de bien vouloir nous présenter votre exposé, après quoi, nous passerons aux questions.

**The Honourable Pierre Paradis, Minister of the Environment, Government of Quebec:** Senators, first allow me to introduce the persons accompanying me. On my far right, Georges Boulet, who is in charge of intergovernmental relations at the Quebec Ministry of the Environment. On my right, André Trudeau, who is Deputy Minister with the Quebec Ministry of the Environment. On my far left, Mrs. Sylvie Marier, who is the Cabinet officer responsible for communications, and Martin Lafleur, on my immediate left, who is the Cabinet officer responsible for environmental assessments.

First, let me thank you for inviting the Government of Quebec to be represented here before your Committee.

Bill C-13, which you are presently examining, is aimed at reforming the entire process of environmental assessment throughout Canada. Consequently, it will have major impacts on Quebec's responsibilities in this domain.

That is why we so greatly appreciate the opportunity offered to us today to express, on behalf of the National Assembly and the Government of Quebec, our concerns about the legislation before you.

[*Text*]

Le projet de loi C-13 a, en effet, suscité un événement exceptionnel, à savoir que l'Assemblée nationale a adopté de façon unanime une motion pour:

> désapprouver vivement le projet de loi C-13 du gouvernement fédéral, puisque ce projet de loi est contraire aux intérêts supérieurs du Québec.

Cet enjeu peut légitimer tout autant, je crois, cet autre événement exceptionnel que constitue la présence d'un ministre du Québec devant un comité sénatorial, dont le rôle a souvent été décrit comme celui de gardien de l'ordre et de l'équilibre constitutionnels au sein du pays tout entier. En fait, à son origine, le Sénat a été institué afin de défendre les intérêts des provinces et c'est dans ce contexte, que nous avons tenu à venir vous rencontrer aujourd'hui.

Ainsi, notre préoccupation à l'égard du projet de loi C-13 vient justement de ce qu'il contribue à créer un profond déséquilibre dans le partage des compétences entre l'un et l'autre gouvernement en matière d'environnement.

Ce n'est pas la première fois aujourd'hui que le Québec exprime ses inquiétudes face au projet de loi C-13. On se rappellera que le premier projet de loi sur le processus fédéral d'évaluation environnementale, le projet de loi C-78, a été déposé le 18 juin 1990. Dès ce moment, nous avons écrit une lettre au ministre de l'Environnement de l'époque au Canada, M. Robert René de Cotret, pour lui demander d'introduire dans le projet de loi la marge de flexibilité nécessaire pour qu'on puisse reconnaître la procédure québécoise d'évaluation et qu'on évite ainsi le double emploi des procédures.

Constatant qu'on n'avait apporté aucun amendement en ce sens au cours de l'automne, nous avons écrit de nouveau à M. Robert René de Cotret, le 17 décembre 1990, pour lui faire part de la position du Québec. Cette fois, nous avons insisté avec force afin de démontrer que les empiétements considérables du projet de loi fédéral auraient des conséquences majeures sur les attributions premières des provinces en matière d'évaluation des projets.

En mai 1991, on reprenait l'étude du projet de loi C-78, désigné dès lors sous le nom de C-13, en y apportant quelques modifications mineures mais sans chercher véritablement à répondre à nos préoccupations, ni à celles du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Aussi, le 19 décembre 1991, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, représenté par M. Ralph Klein, ministre de l'Environnement de l'Alberta, se présentait devant les membres du comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-13. À cette occasion, l'ensemble des ministres provinciaux demandait unanimement des amendements au projet de loi C-13. Pour notre part, nous avons écrit le 22 novembre 1991 à M. Jean Charest, l'actuel ministre de l'Environnement, pour lui réaffirmer de nouveau la position du Québec.

[*Traduction*]

Bill C-13 has, in fact, led to an exceptional circumstance:

> a unanimous motion by the National Assembly to vigorously denounce it as being contrary to Quebec's best interests.

This issue is further legitimized, I believe, by yet another exceptional circumstance — namely, this appearance of a Quebec cabinet minister before a Senate committee, whose role has often been described as that of the guardian of constitutional balance and order within Canada as a whole. Indeed, from the very outset, the Senate was established to protect the interests of the provinces, and it is from this perspective that we wanted to meet with you today.

Put simply, our concerns regarding Bill C-13 are directly related to the fact that it will help create a major imbalance in the distribution of powers between the two levels of government in environmental affairs.

This is not the first time that Quebec has expressed concern over Bill C-13. As you will recall, the first draft legislation on the federal environmental process, Bill C-78, was tabled on June 18, 1990. At that time, we immediately sent a letter to the federal Environment Minister, Robert-René de Cotret, requesting that he make the Bill sufficiently flexible to recognize Quebec's own assessment process, and thus avoid dual procedures.

After observing that no amendments to this effect were introduced during the fall of that year, we again explained Quebec's position to Mr. de Cotret in a second letter, dated December 17, 1990. This time, we firmly insisted that the federal legislation was considerably invasive and would seriously undermine the original powers granted the provinces with regard to project assessments.

In May 1991, Bill C-78, which had been renamed Bill C-13, was scrutinized again. Although some minor amendments had been made, neither our concerns nor those of the Canadian Council of Ministers of the Environment were really addressed. On November 19, 1991, the Council, represented by Alberta Environment Minister Ralph Klein, appeared before the members of the House of Commons legislative committee on Bill C-13. At that hearing, all the provincial ministers unanimously requested that Bill C-13 be amended. On November 22, 1991, we reiterated Quebec's position in a letter to Jean-J. Charest, the current federal Environment Minister.

[*Text*]

La position constitutionnelle que le Québec a alors adoptée était, à peu de choses près, celle qu'il défendait avec d'autres provinces dans l'affaire Oldman River. Comme vous vous en rappelez, tous les gouvernements attendaient le jugement de la Cour suprême du Canada pour pouvoir faire le point et mettre de l'avant de nouvelles propositions. Ce jugement a été rendu le 23 janvier dernier.

Tout en reconnaissant la compétence du gouvernement fédéral à mener une évaluation environnementale des projets pour lesquels une décision fédérale est requise, la Cour suprême du Canada a néanmoins cherché à préserver l'équilibre des compétences. Dans sa décision, le juge La Forest indique que le ministère fédéral ou la Commission, . . .et je cite:

> . . . ne peuvent se servir du Décret sur les lignes directrices comme moyen déguisé d'envahir les champs de compétence provinciale qui ne se rapportent pas aux domaines de compétence fédérale concernés.

De notre côté, pour faire suite au jugement Oldman, nous avons de nouveau écrit à M. Jean Charest, le 28 février 1992, pour lui réitérer nos préoccupations. Nous nous sommes de plus rencontrés le 12 mars dernier mais nos propositions n'ont pas reçu de suite, pas plus que celles du Conseil canadien des ministres de l'Environnement.

Malgré ces invitations à la prudence, le gouvernement fédéral a pris pour acquis que le jugement Oldman lui donnait raison et a plutôt cherché à accélérer l'adoption du projet de loi C-13.

Devant l'imminence de l'adoption du projet de loi C-13, les événements se sont précipités. Le 18 mars 1992, l'Assemblée nationale du Québec dénonce, à l'unanimité, l'attitude du gouvernement fédéral.

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement devait, pour sa part, se réunir le 19 mars 1992 à Vancouver. Cette réunion aurait pu être l'occasion de revoir à nouveau le projet de loi et de rechercher de nouvelles avenues de coopération. Ce jour-là fut, au contraire, marqué par l'adoption en troisième lecture du projet de loi C-13 par la Chambre des communes et ce, un peu moins de deux mois après le jugement rendu par la Cour suprême dans la cause Oldman River. Tout comme le Québec, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement ne peut que prendre acte du coup de force.

Il paraît ainsi bien étonnant qu'un projet de loi qui veut faire la promotion de la collaboration entre gouvernements soit finalement adopté dans la plus parfaite désunion. Cette précipitation du gouvernement fédéral paraît injustifiée et plusieurs des problèmes posés sont restés non résolus.

Devant cet état de fait, il nous apparaît primordial de vous soumettre nos préoccupations puisqu'il vous est possible

[*Traduction*]

The constitutional stance Quebec adopted at that time was more or less the same as the position it maintained with other provinces in the Oldman River affair. As you no doubt recall, all the governments concerned were waiting for the Supreme Court of Canada's decision before finalizing and presenting their new proposals. The decision was handed down on January 23, 1992.

While recognizing the federal government's authority to conduct environmental assessments of projects requiring federal approval, the Supreme Court of Canada nevertheless sought to preserve the balance of power. In his decision, Mr. Justice La Forest stated that:

> . . . neither the federal minister nor the commission could use the Guidelines Order as a veiled means of encroaching upon provincial areas of jurisdiction not answerable to the federal jurisdiction involved.

On February 28, 1992 we responded to the Oldman decision with yet another letter to Jean-J. Charest, reiterating our concerns once again. We also met with him on March 12, 1992, but, as in the case with the CCME recommendations, we have received no response to our proposals.

In fact, despite these cautionary measures, the federal government interpreted the Oldman decision as a signal to go ahead and sought to speed up the passage of Bill C-13.

When the adoption of the bill appeared imminent, the members of Quebec's National Assembly unanimously voted on March 18, 1992, to denounce the attitude of the federal government.

Meanwhile, the Canadian Council of Ministers of the Environment had planned to meet in Vancouver on March 19, 1992. That meeting could have provided an opportunity to review the proposed legislation once again and find new avenues of cooperation. However, that very same day, less than two months after the Supreme Court of Canada's decision on the Oldman River project, Bill C-13 received its third reading in the House of Commons and was enacted. And so, like Quebec, all the Canadian Council of Ministers of the Environment could do that day was formally acknowledge a remarkable hat trick.

It is astounding that a bill intended to promote cooperation between governments should end up being adopted in a climate of such extreme disunity. The precipitous action by the federal government does not seem justified, and many of the problems it raises remain unresolved.

Faced with such a *fait accompli*, we felt it was essential to make you aware of our concerns, because you still have the

[*Text*]

d'apporter à ce projet de loi les amendements susceptibles de l'améliorer dans sa forme et dans son contenu.

Trois intérêts majeurs nous motivent: celui du respect des compétences, celui de l'économie et bien sûr, celui qui touche l'environnement. Après avoir présenté ces trois aspects, j'élaborerai davantage sur les obstacles que le projet de loi pose à la coopération entre les gouvernements et sur les avenues possibles d'une véritable collaboration fédérale-provinciale.

L'environnement constitue au Canada une compétence partagée. Il ne relève pas, comme d'autres domaines, d'une compétence attribuée expressément par la Constitution à l'un ou à l'autre gouvernement. C'est pourquoi les gouvernements ont agi en matière d'environnement en s'appuyant sur les compétences que la Constitution leur attribue de manière explicite.

Ainsi, par exemple, le gouvernement fédéral gère l'environnement en raison de ses responsabilités en matière internationale, en matière des eaux navigables, de la protection des pêches, du transport interprovincial et de son rôle de fiduciaire à l'égard des terres autochtones.

Le Québec, comme les autres provinces, a pour sa part la responsabilité de gérer l'environnement en raison des responsabilités qu'il assume sur les terres publiques, les droits civils de propriété, l'organisation administrative des communautés locales et d'une manière tout aussi décisive, en raison de ses responsabilités à l'égard de la gestion des ressources, l'eau, la forêt, les sols, l'énergie, les minéraux et la faune terrestre.

En ce sens, le partage constitutionnel en matière d'environnement est en accord avec les principes du développement durable. Ainsi, il appartient aux gestionnaires et aux décideurs et au premier titre, à tous les paliers de gouvernement, d'intégrer la préoccupation de l'environnement dans leur planification des projets et les décisions qu'ils prennent.

Cette préoccupation les conduit à mesurer le plus exactement possible les impacts que la réalisation d'un projet peut avoir sur les diverses composantes de l'environnement, telles que l'eau, l'air, le sol, les espèces vivantes, de même que la santé et la qualité de vie des travailleurs et des populations locales, régionales et interrégionales.

C'est essentiellement ce but que poursuit l'évaluation environnementale. Correctement conduite et correctement appliquée, celle-ci devient un des outils les plus efficaces pour que soient pris en compte les facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision.

Par le projet de loi C-13, le gouvernement fédéral veut se doter, législativement, d'un processus d'évaluation environnementale. Jusqu'à ce jour, c'est le Décret sur les lignes directrices de 1984 qui encadrait ce processus.

Rappelons que le Québec a mis lui-même sur pied, en 1978, son propre système d'évaluation environnementale en

[*Traduction*]

power to introduce amendments that might improve both the form and content of this legislation.

The issues we are concerned with here today fall into three major categories: respect of jurisdictional authority, the economy and, of course, the environment. After reviewing each of these three aspects, I shall elaborate further on the obstacles this bill poses to intergovernmental cooperation and discuss possible avenues for achieving a truly collaborative relationship.

In Canada, the environment is a shared responsibility. Unlike other fields, it does not fall under a jurisdiction granted exclusively by the Constitution to a single level of government. For this reason, each level of government has tended to act on environmental matters on the basis of the powers explicitly conferred upon it by the Constitution.

The federal government, for example, manages the environment in keeping with its jurisdiction over such areas as international affairs, navigable waters, the protection of fishing rights, interprovincial transport, and so on, or in its role as trustee of aboriginal lands.

Quebec, like the other provinces, must also manage the environment, in keeping with its jurisdiction over public lands, civil property laws and the organization of municipal administrative bodies. Its jurisdiction is no less authoritative over resources such as water, forests, soil, energy, minerals and wildlife.

Under the Constitution, a sharing of jurisdictional authority over environmental matters is consistent with the principles of sustainable development. It is the responsibility of the managers and decision-makers and, more importantly, that of all levels of government to incorporate environmental concerns into their decision-making and project-planning processes.

These concerns prompt them to assess as precisely as possible what impacts a given project might have on the various components of the environment, such as water, air, soil, vegetation and wildlife, and on the health and quality of life enjoyed by the work force as well as the local and regional populations.

That is the basic purpose of environmental assessment. Properly carried out and applied, it becomes a highly effective tool for ensuring that environmental factors are taken into account in the planning and decision-making processes.

With Bill C-13, the federal government is establishing legal guidelines for environmental assessments. These were previously governed by the 1984 Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order.

In 1978, as you may recall, Quebec established its own system of environmental assessment as an integral part of the

[*Text*]

l'intégrant à la *Loi sur la qualité de l'environnement*. C'est en 1980 que le Bureau des audiences publiques sur l'environnement, communément appelé le BAPE, a été créé au Québec.

Mentionnons aussi que le processus d'évaluation environnementale originant de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, signée en 1975, a été introduit dans cette loi, selon l'accord des parties. Il convient donc de reconnaître également l'initiative prise par le Québec dans ce domaine et l'expertise qu'il a acquise en cette matière depuis au moins 14 ans.

Certes, notre procédure demeure perfectible. À la suite d'un récent rapport qu'a rendu une commission parlementaire sur le processus d'évaluation environnementale au Québec, nous entendons présenter des modifications législatives et réglementaires.

Conformément aux recommandations adoptées à l'unanimité par les députés ministériels et de l'opposition membres de la commission parlementaire, nous entendons élargir le champ d'application de la procédure d'évaluation environnementale, en soumettant à celle-ci les grands projets industriels, les projets de gestion de déchets et les projets récréo-touristiques.

Nous sommes d'avis que la procédure du Québec, distincte de celle du fédéral, mais efficace et soucieuse de la participation du public, constitue elle aussi un excellent modèle d'évaluation.

Notre conviction est que le projet de loi C-13, qui constitue un rouleau compresseur condamnant tous et chacun à l'uniformisation forcée, risque de bouleverser par contrecoup tout le domaine de l'évaluation environnementale au Québec et remettre en question inutilement, tous nos efforts.

Le projet de loi C-13 cherche à étendre démesurément les projets, gestes ou décisions de l'autorité fédérale qui devront être assujettis au processus fédéral d'évaluation.

Ce projet de loi cherche en effet à utiliser tous les leviers disponibles pour soumettre le plus grand nombre possible de projets au processus fédéral d'évaluation et même contrôler tous les aspects de cette évaluation, lorsqu'elle est faite par d'autres instances. Pour cette raison, le processus tel que libellé dans le projet de loi actuel va interférer d'une manière constante avec la procédure québécoise pour un grand nombre de projets. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire l'article 5 du projet de loi.

En effet, cet article prévoit que l'évaluation fédérale est requise pour tout projet dont un aspect, si minime soit-il, peut toucher une compétence fédérale. Ainsi, l'évaluation fédérale se fera non seulement sur un projet dont le gouvernement fédéral est le principal promoteur mais aussi sur celui dont il ne sera impliqué qu'en partie. Il touchera également tous les

[*Traduction*]

*Environment Quality Act*, and in 1980 we set up a bureau of public hearings on the environment, known as the BAPE.

I should note that environmental assessment guidelines resulting from the James Bay and Northern Quebec Agreement, signed in 1975, were incorporated into the Act, with the approval of the parties concerned. In short, Quebec deserves recognition for its initiatives in this field and the expertise it has acquired over the last fourteen years.

To be sure, our procedures can still bear improvement. In response to a recent report issued by a parliamentary committee on Quebec's environmental assessment process, we plan to table a number of legislative and regulatory changes to the Act.

In keeping with the recommendations adopted unanimously by the government and opposition members sitting on the parliamentary committee, we intend to give the environmental assessment process wider application to cover major industrial, waste-management, and tourism-and-recreation development projects.

We feel that Quebec's system is efficient and attentive to public participation, and though it differs from the federal process, it too is an excellent model of assessment procedures.

We are convinced that the steamroller effect of Bill C-13 condemns all of us to enforced uniformity. It will needlessly call into question all our efforts to date and, consequently, threaten to disrupt the entire field of environmental assessment in Quebec.

Bill C-13 will inordinately increase the number of projects, actions or decisions under federal authority that will have to be subjected to the federal assessment process.

The proposed legislation seeks not only to use every available means to submit as many projects as possible to the federal assessment process, but also to control all aspects of this process when handled by other authorities. As a result, the process, as currently defined in the Bill, will constantly interfere with Quebec's own assessment of a great number of projects. One only has to read section 5 to realize this.

In effect, that section stipulates that federal assessment is required for any project that has an aspect, however insignificant, that might fall under federal jurisdiction. Consequently, the federal assessment process will apply not only to projects in which the federal government is the chief developer, but also to projects in which it is only partially involved. It will

[*Text*]

projets qui peuvent exiger, pour leur réalisation, la cession d'une parcelle de territoire domanial.

L'évaluation fédérale touchera en plus tous les projets pour lesquels il délivre un permis, donne une autorisation, ou encore prend toute mesure en vue de permettre sa mise en oeuvre, que ce permis, cette autorisation ou cette mesure vise le projet dans son ensemble ou seulement une partie de celui-ci.

En ajoutant «toute autre mesure» au paragraphe 5(1)*d*), on voit que le projet de loi C-13 essaie de contourner une partie du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Oldman River. La cour avait en effet décidé que le processus d'évaluation prévu par le Décret ne s'appliquait qu'aux projets pour lesquels une loi fédérale accordait au gouvernement du Canada, je cite: «une obligation positive de réglementation». Le juge La Forest expliquait son interprétation du Décret de 1984 en ces termes, et je cite le juge La Forest:

> On n'a pas voulu dire que le Décret sur les lignes directrices soit invoqué chaque fois qu'il existe certaines possibilités de répercussions environnementales sur un domaine de compétence fédérale.

Or, on constate que ce que le Décret n'avait pu vouloir dire, selon l'interprétation de la Cour suprême du Canada, c'est le projet de loi qui le dit maintenant. «Prendre toute autre mesure» au sens du paragraphe 5(1)*d*) signifie bien que l'évaluation environnementale pourra aussi couvrir, au besoin, ces cas possibles de répercussions environnementales minimes sur un domaine de compétence fédérale, même lorsqu'il n'y a pas d'obligation légale. Étant donné que le projet de loi C-13 réforme en quelque sorte le jugement de la Cour suprême, il deviendra impératif de demander à la Cour suprême ce qu'il faut entendre par «prendre toute autre mesure».

Mais le paragraphe 5(1)*b*) va encore plus loin, puisqu'il oblige l'autorité fédérale à faire l'évaluation environnementale de tous les projets de compétence provinciale pour lesquels il exerce son pouvoir de dépenser et qui ne touchent aucunement ses compétences.

Or, on sait que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral est énorme et s'immisce dans tous les secteurs d'activités. Pensons par exemple au développement régional. C'est présentement un des principaux facteurs de déséquilibre au sein du partage des pouvoirs que la Constitution confère à l'un et l'autre des deux niveaux de gouvernement. La *Loi sur l'évaluation environnementale*, loin d'atténuer ce déséquilibre, vient au contraire l'accentuer, en imposant en plus l'application du processus fédéral d'évaluation à tout projet ou activité concrète auquel le gouvernement fédéral entend contribuer en vertu de son seul pouvoir de dépenser. Au double emploi des compétences s'ajoute maintenant le double emploi des évaluations.

[*Traduction*]

also apply to projects that cannot be carried out without the transfer of a portion of federal public lands.

In addition, the federal assessment process will apply to any project in which the federal government issues a permit, grants an authorization or takes any other action to allow it to proceed, whether the permit, approval or action in question relates to the whole project or only part of it.

The addition of "any other action" in paragraph 5(1)(*d*) of Bill C-13 is clearly an attempt to circumvent part of the Supreme Court's decision in the Oldman River affair. In effect, the Court had decided that the assessment process set out by the Order applies only to projects which the Government of Canada, under federal legislation, is obliged to regulate. Mr. Justice La Forest explained his interpretation of the 1984 Guidelines Order in the following terms (p. 41 of the judgment):

> "It cannot have been intended that the *Guidelines Order* would be invoked every time there is some potential environmental effect on a matter of federal jurisdiction."

Unfortunately, what the Order could not have intended to say, according to the Supreme Court's interpretation, is now stated in Bill C-13. Taking "any other action," in the sense of paragraph 5(1)(*d*), clearly means that environmental assessment could also cover, when applicable, situations with minimal potential environmental impact in an area where the federal government has jurisdiction, even if it has no legal obligations in that area. Since Bill C-13 more or less revises the decision of the Supreme Court, it seems imperative to ask the Supreme Court what is to be understood by the phrase "take any other action."

Paragraph 5(1)(*b*) goes even further, in that it obliges the federal government to conduct environmental assessments of all projects under provincial jurisdiction which do not affect any federal areas of jurisdiction but do involve the use of federal funds.

As we all know, the spending power of the federal government is enormous and greatly affects all areas of activity. Take, for example, regional development. Under the constitution, this sector is currently the source of one of the main imbalances in the distribution of power between the federal and provincial governments. The proposed legislation on environmental assessment, far from correcting this imbalance, in fact exacerbates it by extending the application of the federal assessment process to any project or concrete activity to which the federal government's only intended contribution is through its spending power. Thus, the overlapping of jurisdictions is now compounded by the redundancy of assessment procedures.

[*Text*]

Pour citer un exemple, le gouvernement fédéral s'est engagé dans le Plan vert du Canada, à dépenser 3 milliards de dollars pour une centaine d'initiatives. Un grand nombre de ces initiatives touchent des domaines de compétence provinciale, tels l'eau potable, les déchets domestiques, la protection des sols agricoles, la constitution de forêts modèles et la protection d'habitats fauniques. Elles peuvent déboucher sur divers projets. Selon le paragraphe 5(1)*b*), toutes ces dépenses, lorsqu'elles serviront à promouvoir des projets ou des activités concrètes, devront faire l'objet d'une évaluation fédérale.

À ce point de vue, le Plan vert, juxtaposé au projet de loi C13, apparaît sous plusieurs aspects comme une stratégie délibérée pour déposséder les provinces de leurs responsabilités dans le domaine de l'environnement et assurer la main mise du gouvernement fédéral en cette matière. Le Plan vert encadre le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral en matière environnementale, alors que le projet de loi C-13, pour sa part, oblige une évaluation fédérale sur tous les projets de compétence des provinces pour lesquels Ottawa envisage de dépenser. La boucle est bouclée. Par ces deux interventions, le gouvernement fédéral vient de s'attribuer une sorte d'hégémonie sur tout le domaine de l'environnement, y compris celui qui était constitutionnellement réservé au contrôle exclusif des provinces et pour lequel le Québec exerce depuis nombre d'années ses responsabilités.

En regard de la nécessité d'évaluer ou non un projet pour motif d'aide financière, pour autant qu'on trouve tout aussi logique que constitutionnel le pouvoir de dépenser et le pouvoir de tenir en plus une évaluation pour s'assurer de la bonne gestion de cette dépense, nous tenons à souligner au moins deux anomalies de ce projet de loi.

D'abord, le paragraphe 5(1)*b*), par exemple, crée pour les projets à évaluer une discrimination étonnante. En effet, si la contribution financière est directe, le processus fédéral d'évaluation devient obligatoire. Si la contribution est indirecte, sous forme d'un allégement fiscal par exemple, l'évaluation n'est plus obligatoire. On peut donc imaginer le nombre de scénarios de financement que les autorités fédérales pourront établir pour départager l'aide financière accordée en aide directe ou indirecte et conséquemment, pour déterminer si l'évaluation est obligatoire ou non.

Il est vrai que le projet de loi prévoit qu'un règlement ou un décret pourrait corriger cette anomalie, en décidant que tel projet spécifique qui fait l'objet d'un allégement fiscal pourrait, par exception, être soumis à une évaluation environnementale. Mais on comprend à quel genre d'incertitude un tel assujettissement pourrait conduire. Il sera en effet inusité que l'autorité fédérale décide d'évaluer ou non, pour un motif d'aide financière, un projet sur lequel une province a par ailleurs une compétence exclusive.

[*Traduction*]

As an example, under Canada's *Green Plan* the federal government is committed to spending some $3 billion on a hundred or so different initiatives. A great many of these initiatives affect areas of provincial jurisdiction, such as drinking water, household waste, the protection of agricultural lands, the composition of model forests and the protection of wildlife habitats. In short, they can involve a variety of projects, and according to paragraph 5(1)(*b*), all such spending, when directed towards projects or concrete activities, must be subject to federal assessment.

From this perspective, the Green Plan, when combined with Bill C-13, seems in many respects to be a deliberate strategy to divest the provinces of their authority over environmental matters and ensure that the federal government has full control over such matters. The Green Plan provides a framework for federal spending on the environment, while Bill C-13 requires that all federally funded projects under provincial jurisdiction undergo a federal environmental assessment. The circle is complete. Through these two measures, the federal government has just granted itself a kind of hegemony over all aspects of the environment, including those which constitutionally had been under the exclusive control of the provinces, and in which Quebec has been fulfilling its responsibilities for a number of years.

As far as deciding whether or not to assess a project to determine its eligibility for funding, even though it may seem logical as well as constitutionally acceptable to link spending power with the power to require assessments to ensure that spending is managed properly, we would like to point out at least two anomalies in the proposed legislation.

First, paragraph 5(1)(*b*), for example, is astonishingly discriminatory with regard to project assessments. If the funding is direct, the federal assessment process becomes mandatory. If the financial contribution is indirect, in the form of a tax break for example, the assessment process is no longer required. One can only imagine the number of funding scenarios federal authorities will be able to develop in order to decide whether to grant financial assistance directly or indirectly and, consequently, to determine whether or not an assessment is required.

It is true that the proposed legislation provides for a regulation or decree to correct this anomaly by ruling that, as an exception, projects granted a tax break could be subject to an environmental assessment. But one can easily imagine the kind of uncertainty that such a ruling could create. In fact, it would be highly unusual for the federal government to have to decide whether or not to assess, on the grounds of financial assistance, a project over which a province has exclusive jurisdiction.

[*Text*]

De plus, une autre anomalie est contenue dans le projet de loi à propos du pouvoir de dépenser. Par exemple, lorsque le gouvernement fédéral accorde, par une entente fédérale-provinciale, une enveloppe globale de fonds destinés à construire ou à améliorer des routes, il n'est pas tenu lui-même de faire l'évaluation des impacts environnementaux que peut avoir cette aide en vertu du deuxième paragraphe de l'article 7(2) du projet de loi. Par contre, l'article 54(1) prescrit que ces accords doivent, dans tous les cas, prévoir une évaluation des effets environnementaux.

La province qui reçoit l'enveloppe globale en vertu de cet accord devra, par conséquent, prendre la relève et faire cette évaluation en vue de déterminer de quelle façon s'exercera cette forme d'aide pour des projets qui, il ne faut pas l'oublier, n'en sont qu'à l'étape de la planification, ce que le projet de loi traduit de manière ambiguë par «des projets dont les éléments essentiels ne sont pas encore déterminés». Malgré l'évaluation d'ensemble que s'imposera la province, il faudra néanmoins qu'après coup, tous les projets soient à nouveau assujettis, un par un, au processus d'évaluation et ce, en vertu du troisième paragraphe de ce même article.

Dans le cadre des investissements publics des deux niveaux de gouvernement que le ministre fédéral des Transports, M. Jean Corbeil, entend proposer au Canada et également au Québec, on peut d'ores et déjà prévoir que le gouvernement fédéral aura la main mise sur l'avenir de ces investissements mais de surcroît, sur la part du Québec, donc sur les sommes que notre gouvernement consacrera à l'amélioration de son réseau routier.

Qu'il s'agisse de construction ou de réfection de routes, le Québec devra évaluer si les routes projetées peuvent avoir un effet sur le milieu forestier, sur le milieu aquatique, sur l'aménagement urbain, la conservation de l'énergie, et cetera. Une fois terminée cette même évaluation d'ensemble, une seconde analyse devra toutefois être reprise pour chacun des projets lorsque seront établis les plans et devis dudit projet. Et à ce moment-là, ce n'est plus la procédure provinciale qui va s'appliquer mais le processus fédéral. Où est la cohérence? On peut tout simplement supposer que le projet de loi C-13 n'entend pas viser l'évaluation des politiques ou des programmes mais bien des projets concrets. On peut se demander par quelle logique la procédure d'une province serait fiable au point de vue environnemental à la première étape et ne le serait plus à la deuxième étape.

On voit donc qu'un nombre considérable de projets seront susceptibles de déclencher pour une raison ou pour une autre un processus fédéral d'évaluation environnementale. Toute cela nous conduit à une conséquence presque inéluctable: une fois connues les listes d'exclusion ou d'inclusion, il est à prévoir que la plupart des projets dont les effets environnementaux peuvent être importants ou significatifs devront être sou-

[*Traduction*]

As far as spending power is concerned, the Bill contains another anomaly. When the federal government grants, under a federal-provincial agreement, an overall budget for building or upgrading roads, for example, it is not itself obliged to assess the environmental impacts that such assistance might generate, as stipulated under subsection 7(2) of the Bill. However, subsection 54(1) stipulates that such agreements must in all cases provide for an assessment of environmental impacts.

The province receiving the overall budget under such agreements must consequently take over and conduct the assessment to determine the nature of the funding for the project in question, which, at this point, is till in the planning stages (the wording in the Bill in this regard is vague — "projects whose essential elements are as yet undetermined"). Despite the overall assessment the province will conduct, it is nevertheless necessary, once these projects receive the go-ahead, for them to undergo, one by one, a second assessment by federal authorities in order to be eligible for the necessary subsidies. This is in accordance with subsection 3 of the same section.

With regard to the public funds proposals from both levels of government that the federal Transport Minister, Jean Corbeil, intends to submit to both Canada and Quebec, we can already expect that the federal government will want to control how these funds are spent in the future, and what's more, we can now expect that it will want to have a say regarding the amounts that the Quebec government will be spending on improving its own highway system.

Even though, in building or upgrading highways, Quebec will have to assess the impacts the planned roads might have on forest and aquatic environments, urban development, energy conservation, and so on, this global assessment, once completed, will nevertheless have to be followed by another assessment for each project once the plans and specifications are finalized. At that point, the provincial assessment will no longer apply, and the federal process will take over. Where is the consistency in this? One might simply infer that Bill C-13 does not apply to the assessment of policies and programs, but to that of concrete projects. One must still question the logic whereby a province's system is considered reliable from an environmental perspective during the first phase of a project, but not during the second.

In any case, we can now see that, for one reason or another, a considerable number of projects will be likely to trigger a federal environmental assessment process. All this leads us to a virtually inescapable outcome: once the lists of inclusions or exclusions are known, we can assume that most of the projects with major or significant environmental impacts will be subjected to two assessments, one conducted by the Government

[*Text*]

mis à deux évaluations, l'une tenue par le gouvernement du Québec selon la procédure inscrite dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* et l'autre tenue par le gouvernement fédéral selon le processus prévu par le projet de loi C-13. Ce qui était l'exception jusqu'à maintenant deviendra la règle à l'avenir.

Je passe maintenant aux conséquences du projet de loi C-13 sur le développement économique. Vous me permettrez d'abord de ne pas reprendre tous les arguments déjà évoqués par un bon nombre d'organismes qui sont venus vous rencontrer. En fait, autant le Barreau du Québec, que le Conseil du patronat du Québec, l'Association des ingénieurs-conseils du Québec, la Chambre canadienne de commerce et d'autres regroupements ont fait valoir leurs réticences face au projet de loi C-13 et leurs craintes quant à ses répercussions sur le développement économique. Cependant, nous tenons à vous indiquer qu'à notre avis, l'emploi d'une double procédure sera difficilement justifié aux yeux des promoteurs et aux yeux du public.

Pour les promoteurs, la possibilité qu'il y ait deux procédures à suivre pour l'évaluation environnementale de projets créera une grande insécurité. Les exigences diverses posées par l'une et l'autre procédure et les différents délais à chacune des étapes, sans compter les contestations judiciaires qui peuvent originer de leur mise en oeuvre, peuvent en effet paraître abusifs et hors de portée d'un grand nombre d'entreprises.

En définitive, le cheminement d'une double procédure, qui pourrait s'étaler sur deux à trois ans, pourrait les dissuader de s'engager dans un tel processus et les inviter à abandonner des projets par ailleurs valables pour le développement socio-économique d'une localité ou d'une région et acceptables au niveau de l'environnement. Ce genre de difficultés et d'embûches ne servira pas véritablement le développement économique du Québec ni celui du Canada et ne servirait pas non plus les valeurs associées au concept du développement durable. Bien entendu, s'il y a double procédure, le gouvernement fédéral en fera porter l'odieux sur les provinces et ne mettra pas en cause sa propre loi.

Voyons maintenant les conséquences du projet de loi sur l'environnement. Par ailleurs, on peut s'inquiéter de l'intérêt que le public démontrera à participer aux étapes diverses d'un processus double et désynchronisées dans le temps. Le projet de loi a pour but de faire participer le public mais il doit éviter à tout prix de créer un phénomène nouveau, celui du superfétatoire.

La tenue de nombreuses audiences publiques, tant fédérales que provinciales, pourrait bien éventuellement épuiser l'énergie et la motivation que les citoyens portent aux questions environnementales, pour la plupart de façon bénévole. L'objectif recherché de la participation effective du public pourrait ainsi en être compromis. Si on n'y prend garde, on

[*Traduction*]

of Quebec, using the procedures set out in the *Environment Quality Act*, and the other by the federal government, using the process provided for in Bill C-13. What has been the exception in the past will now become the rule.

I now turn to the effects of Bill C-13 on economic development. I do not think it is necessary to repeat all the arguments presented by many of the organizations that have already met with you. The Quebec Bar Association, the Conseil du Patronat du Québec, the Association des ingénieurs-conseils du Québec, the Canadian Chamber of Commerce and other groups have clearly indicated their misgivings about Bill C-13 and their fears concerning its effects on our economic development. However, I do wish to emphasize that the use of dual procedures will be difficult to justify in the eyes of project proponents as well as the public at large.

For project proponents, the prospect of having to go through two different environmental assessment procedures will create tremendous insecurity. The differing requirements of each procedure, as well as the time involved in each phase and the legal battles that could ensue from their implementation, might in fact seem to a great many businesses not only excessive but beyond their reach.

Simply the time required for a duplicate set of procedures, which could take as long as two or three years, could certainly discourage developers from participating in such a process and cause them to abandon projects that would otherwise be environmentally sound and contribute to the socio-economic development of a given community or region. These kinds of obstacles are hardly conducive to the economic development of either Quebec or Canada, nor do they serve the values associated with the concept of sustainable development. If indeed a dual process is imposed, the federal government will be placing an unbearable burden on the provinces, without questioning its own legislation.

Now let us look at the bill's effects on the environment. We also wonder to what degree the public will be interested in participating in the various phases of a dual process that is not synchronized. The proposed legislation aims to encourage public participation, but it must avoid at all costs creating a new phenomenon: superfluity.

Holding numerous public hearings at both the federal and provincial levels could very well end up draining the energy and time our citizens are willing to spend, for the most part voluntarily, on environmental issues, and the Bill's stated objective of achieving effective public participation could be compromised. If we are not careful, we could risk making the

[*Text*]

risque ainsi de banaliser le processus, ce qui ne serait nullement favorable à la protection de l'environnement. On ne fait plus ressortir les véritables enjeux; bref, au lieu d'éclairer les gens, on les confond.

Les citoyens s'interrogent également sur les coûts qu'ils auront à défrayer pour le fonctionnement d'un tel système et sur les gains environnementaux réels qu'on pourra obtenir en pratique, en dédoublant les témoignages des intervenants, experts scientifiques, juristes et groupes de l'environnement. Le manque de cohérence des recommandations de l'une et l'autre des commissions mandatées de tenir des audiences publiques pourrait finalement conduire à une perte de crédibilité pour l'un et l'autre des processus au sein de la population.

Sur ce dernier point, on peut citer la décision rendue récemment par le gouvernement fédéral dans le cas du barrage de la rivière Oldman. Le comité fédéral qui a effectué une seconde évaluation du projet, après celle effectuée par la province, en est arrivé à des conclusions fort différentes, pour ne pas dire opposées à celle de la commission albertaine, ce que le ministre fédéral de l'Environnement a décrit comme étant une situation gênante dans les circonstances.

Tous ceux et celles qui ont exercé le droit ou qui l'exercent encore connaissent les difficultés qu'ont deux paliers de gouvernement, lorsqu'ils légifèrent dans le même domaine, à faire respecter leurs lois et règlements. En fait, il est connu que des contrevenants aux lois font référence devant les tribunaux aux problèmes occasionnés par ces dédoublements en faisant valoir l'absence de compétence du niveau de gouvernement qui a engagé la ou les poursuites.

De la même façon, en plus de provoquer une insécurité juridique qui pourrait mener à de nombreuses contestations judiciaires, le projet de loi C-13 risque de susciter (ce qui sera fort déplorable) de nombreux motifs d'appel en regard de l'application de notre processus d'évaluation. Ces procédures dilatoires, vous en conviendrez, ne profiteront à personne et elles risquent de compromettre, même de paralyser, les évaluations environnementales.

Les options proposées par la loi: il y a de nombreux avantages pour qu'un processus unique, fiable, équitable et complet soit appliqué pour un projet donné. Cet objectif ne peut toutefois être réalisé qu'en autant que les deux gouvernements ont, de part et d'autre, l'opportunité de faire un choix et d'adopter la procédure qui est la plus indiquée, en tenant compte des circonstances et des responsabilités respectives qu'ils ont à assumer à l'égard des autorisations à donner au projet, soit dans son ensemble ou encore dans l'une ou l'autre de ses parties. Ce libre choix devrait être à la source d'une véritable coopération entre les gouvernements.

[*Traduction*]

entire process ineffectual, which would certainly not contribute to protecting the environment. The real issues are being obscured; instead of enlightening people, we are merely confusing them.

Taxpayers will most surely also want to know the cost they will have to bear for operating such a system, as well as the real environmental gains to be achieved in practical terms by having interested parties, scientific experts, legal advisors and environmental groups present their arguments twice. A lack of coherence between the recommendations of the two commissions charged with holding public hearings could, in the end, result in a loss of credibility for both processes in the eyes of the public.

On this last point, it is worth noting the decision recently made by the federal government in the case of the Oldman River dam. The federal committee that conducted a second assessment of the project following the province's own assessment arrived at very different, if not opposite conclusions to those of the Alberta Commission, which the federal Environment Minister described as an embarrassing situation under the circumstances.

Anyone who has practised law knows the difficulties that the two levels of government encounter in having their respective laws and regulations adhered to when they both legislate in the same area. Defendants often cite the problems caused by overlapping legislations and try to prove that the level of government which has brought charges against them does not have the proper jurisdiction.

Similarly, in addition to creating a juridical grey area that could result in countless legal actions, Bill C-13 threatens to generate a vast number of appeals concerning applications of our assessment process, which would be a deplorable situation. Such delaying tactics, as you will no doubt agree, benefit no one and risk compromising and even paralyzing the environmental assessments process.

The options proposed by the bill: there are a number of advantages to applying a single, reliable, fair and comprehensive assessment process to a given project. However, this objective cannot be achieved unless both governments in turn have the opportunity to select and adopt the procedure best suited to the circumstances and their respective responsibilities in terms of the approvals required for either the project as a whole or specific aspects of it. Freedom of choice of this sort should in fact form the basis of a truly cooperative relationship between both levels of government.

[*Text*]

La *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec permet ce choix. Il est donc pertinent de se poser la questions suivante: est-ce que le projet de loi C-13, tel que formulé présentement, permet le même choix?

À ce chapitre, le ministre parrain du projet de loi nous a écrit que le texte législatif prévoyait diverses formes de collaboration entre les deux gouvernements. Il l'a déclaré à nouveau devant les membres de ce comité le 4 mai dernier. Donc, nous devons nous poser la question: est-ce que le projet de loi C-13 répond réellement aux volontés et aux voeux exprimés par son parrain?

Or, après avoir parcouru les diverses dispositions du projet de loi qui portent sur la coopération, on constate que la réalité est toute autre. Les avenues offertes pour cette coopération sont en effet parsemées d'embûches et d'obstacles.

Lorsqu'on y regarde de près, tous les mécanismes de coopération ou d'harmonisation des procédures prévus par ce projet de loi C-13 ont pour effet, lors d'une évaluation conjointe, de subordonner la procédure québécoise ou celle d'une autre province au processus fédéral. Ils n'ont jamais pour effet de reconnaître pleinement la valeur et l'opportunité d'adopter complètement, pour une évaluation conjointe, la procédure du Québec.

L'évaluation des programmes à frais partagés: il n'y a en fait, qu'une exception notable et le ministre fédéral de l'Environnement en fait grand état pour démontrer l'esprit de coopération et d'ouverture du projet de loi. C'est le cas que j'ai évoqué tantôt, à savoir qu'une province pouvait utiliser sa procédure pour l'évaluation d'ensemble des projets pour lesquels le gouvernement fédéral entend dépenser des fonds dans un domaine qui relève de la compétence exclusive de cette province. On a vu que cette ouverture n'est que provisoire.

Lorsqu'il s'agira de l'étape de réalisation du projet, il faudra de nouveau en faire l'évaluation et cette fois, la procédure provinciale, si elle est utilisée pour l'évaluation conjointe, devra être complètement subordonnée aux conditions posées par le projet de loi C-13.

Hormis ce cas particulier, la marge de manoeuvre d'une province est, en vertu du projet de loi C-13, fort réduite, pour ne pas dire inexistante. Les cas de coopération présentent la même caractéristique de base: la coopération à sens unique. Pour pouvoir conclure un accord en matière d'évaluation conjointe avec le gouvernement fédéral, la province doit, dans tous les cas, accepter que sa procédure soit complètement ou partiellement modifiée et mise sous la tutelle du processus fédéral.

La délégation de l'examen préalable ou de l'étude approfondie: l'article 17 du projet de loi C-13 constitue un bel exemple de subordination. Il permet à l'autorité fédérale res-

[*Traduction*]

Quebec's *Environment Quality Act* allows for choice in this regard. But it would be timely to consider whether Bill C-13, as it currently stands, allows for such choice.

The minister sponsoring the Bill wrote to us that the wording of the legislation provided for various forms of collaboration between the two levels of government, and he said the same thing to the members of this committee on May 4th of this year. So now we must ask ourselves the question: Does Bill C-13 really reflect the desires and intentions expressed by its sponsor?

Unfortunately, after examining the various provisions of the Bill that relate to cooperation, we see that the situation is, in reality, quite different. In fact, the avenues provided for this supposed cooperation are strewn with obstacles.

When examined closely, it is clear that the mechanisms laid out in Bill C-13 for cooperation or procedural harmonization will, in effect, make the procedure adopted by Quebec or any other province subordinate to the federal procedure when a joint assessment is involved. The provisions of the Bill never fully recognize the value of Quebec's system, nor do they provide an opportunity for it to be implemented completely in cases of a joint assessment.

Evaluation of shared-cost programs: There is, in fact, only one notable exception to this rule, and the federal Environment Minister has made a great deal of it in an effort to demonstrate the cooperative and open-minded spirit of the proposed legislation. This is the situation I mentioned earlier, in which a province may use its own procedure to assess all projects to which the federal government plans to contribute funds but which belong to an area exclusively under the province's jurisdiction. We have already seen how provisional this "opening" really is.

Once the project reaches the implementation stage, an entirely new assessment must be made. At that point, if the provincial procedure is used in the joint evaluation, it must be completely subordinate to the conditions laid out in Bill C-13.

Aside from this particular scenario, the province has very little leeway under Bill C-13. All other cooperative scenarios have the same basic characteristic: the cooperation is strictly a one-way affair. In order to reach an agreement on a joint assessment with the federal government, the province must in every case consent to its own procedure being totally or partially modified and subject to the dictates of the federal procedure.

Screening or comprehensive study of a project: Section 17 of Bill C-13 is a good example of subordination. It allows the federal authority responsible for the assessment to delegate the

[*Text*]

ponsable de l'évaluation de déléguer à une autorité provinciale l'examen préalable ou l'étude approfondie d'un projet mais à la condition expresse que l'autorité provinciale effectue cet examen et cette étude conformément au projet de loi C-13 et à ses règlements.

Or, aux fins de l'évaluation des projets, la procédure québécoise contient des modalités qui sont tout à fait différentes de celles du processus fédéral. De son côté, le projet de loi C-13 fait une distinction entre les projets soumis à l'examen préalable et les projets soumis à une étude approfondie. Or, cette distinction n'existe pas dans l'actuelle procédure québécoise qui soumet tous les projets assujettis à une étude approfondie.

Au Québec, c'est le promoteur du projet, qu'il soit du secteur privé ou du secteur public, qui doit entreprendre l'étude d'impact en fonction d'une directive émise par le ministre de l'Environnement. Par la suite, le ministre de l'Environnement analyse l'étude d'impact, juge de sa conformité à la directive et la soumet à un avis public. Au cours des 45 jours qui suivent, le public peut demander une audience publique.

Le projet de loi C-13 prévoit, pour sa part, que l'autorité fédérale concernée, ou l'autorité provinciale déléguée, doit effectuer une évaluation environnementale qui consiste soit en un examen préalable ou bien en une étude approfondie du projet. Or, ce n'est que dans le cas où il y a étude approfondie que le rapport d'étude doit obligatoirement être soumis au ministre de l'Environnement du Canada et faire l'objet d'un avis public. Le ministre a par la suite toute discrétion pour renvoyer le dossier à l'autorité fédérale pour décision ou pour demander un examen par un médiateur ou par une commission. Cette distinction, comme je vous le rappelle, n'existe pas dans la procédure québécoise.

De plus, au Québec, nous disposons de délais préfixés à certaines étapes du processus dans la loi et le règlement. Le projet de loi C-13 prévoit simplement que l'autorité fédérale responsable doit effectuer son étude le plus tôt possible, s'entendre avec les autres ministères concernés et se conformer aux délais que le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer.

La délégation prévue par l'article 17 pour l'application par une province du processus fédéral n'offre pas, vous en conviendrez, beaucoup d'attrait pour le Québec.

On ne voit pas en effet quel intérêt le Québec aurait à abandonner sa procédure pour se voir déléguer la mise en oeuvre du processus fédéral ou encore à dédoubler sa propre procédure aux fins de l'application du projet de loi C-13. Bien plus, l'autorité provinciale ne reçoit en contrepartie aucun pouvoir décisionnel. Elle ne doit accepter cette délégation qu'à titre de simple exécutant. Il nous apparaît donc impossible de considérer cette façon de procéder comme étant une mesure d'authentique coopération.

[*Traduction*]

screening or comprehensive study of a project to a provincial authority, but only under the express condition that the provincial authority carry out the screening or study in accordance with Bill C-13 and its regulations.

However, Quebec's system of assessing projects includes methods and procedures that are altogether different from those of the federal process. Bill C-13, for example, makes a distinction between projects subjected to a screening and projects subjected to a comprehensive study. But this distinction does not exist under the current system in Quebec, where all projects are subjected to a comprehensive study.

In Quebec, the project developer, whether from the private or public sector, is the one who must carry out the impact study under the guidelines issued by the Environment Minister. The Environment Minister then analyzes the impact study, decides whether it conforms to the guidelines, and presents it for public scrutiny. The public then has 45 days to decide whether it wants a public hearing on the project.

Under Bill C-13, either the federal authority concerned or the delegated provincial authority must carry out an environmental assessment that consists of either a screening or comprehensive study of the project. However, only in the case of a comprehensive study must a study report be presented to Canada's Environment Minister and a public notice issued. The Minister then has full discretionary power to decide whether to refer the project back to the federal authority for appropriate action or refer the project to a mediator or review panel for further study. As noted previously, this choice does not exist in Quebec's procedure.

In Quebec, the Act and regulations also provide for specific time frames for some phases of the process to be completed. Bill C-13, on the other hand, stipulates merely that the responsible federal authority must complete its study as soon as possible, come to an agreement with the other federal departments concerned, and comply with any deadlines decreed by the Governor-in-Council.

The delegation of authority provided by section 17, whereby a province is permitted to apply the federal assessment process, is, as you may well imagine, not very attractive to Quebec.

We cannot see what interest Quebec would have in either abandoning its own procedure simply to be delegated to carry out the federal procedure or carrying out its own procedure twice in order to comply with Bill C-13. What is more, the provincial authority is granted no powers of decision in return. It must accept this delegation of responsibilities solely as an executor. We therefore find it impossible to view this way of proceeding as a means of true cooperation.

[*Text*]

Une autre mesure de coopération proposée par le projet de loi C-13 est celle de l'examen conjoint. L'accord de coopération est toutefois préfixé dans le projet de loi. Pour être acceptable par l'autorité fédérale et même valide au plan légal, il doit en effet rencontrer de manière impérative plusieurs exigences, soit celles contenues dans l'article 41. Cet article, aux fins de l'accord, détermine les facteurs ou les éléments obligatoires de l'évaluation, soit les neuf éléments de l'article 16; permet au ministre fédéral d'en déterminer lui-même la portée; oblige les membres désignés par les provinces à répondre à certaines règles édictées par le ministre fédéral, ce qui donne, en fait, au ministre de l'Environnement du Canada, le pouvoir d'approuver la nomination de tous les membres de la commission; oblige tous les commissaires à se soumettre aux règles de procédure, d'assignation des témoins et de communication des dossiers édictés par l'article 35; assimile toutes les ordonnances rendues par la commission à celles de la Cour fédérale.

Il paraît bien difficile de voir là un véritable mécanisme d'ouverture et de coopération entre deux gouvernements qui, ne l'oublions surtout pas, doivent avoir la possibilité d'exercer un partage équilibré de leurs compétences en environnement, partage que reconnaît explicitement la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Oldman River.

Comment peut-il y avoir ouverture à un accord souple et flexible si tout est légiféré et décidé à l'avance?

Ce processus d'examen conjoint établi par le projet de loi C-13 n'a donc de conjoint que le nom. Il constitue une véritable mise en tutelle par le gouvernement fédéral de l'instance provinciale. Il s'agit pour nous d'un exemple flagrant d'un régime fédéral dominateur et totalitaire. Tout le projet de loi est bâti de cette façon et multiplie les cas où pourront se réaliser cette domination et cette subordination. Mise à part l'exception précitée, on ne reconnaît nulle part la possibilité qu'une province puisse avoir également la sagesse des évaluations environnementales et puisse mettre sur pied un régime qui soit d'une égale valeur, tout en étant distinct, original, authentique, bien adapté et tout aussi soucieux des valeurs environnementales.

J'aimerais maintenant vous soumettre trois problèmes particuliers qui s'ajoutent à ceux que je viens d'énumérer.

Premièrement, dans le cas où un projet peut avoir des impacts transfrontaliers, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire que les deux provinces concernées adoptent le processus prévu au projet de loi C-13 pour en arriver à une entente.

Encore une fois, les conditions posées sont impératives. Les deux provinces ne peuvent s'entendre sans devoir respecter les critères prévus par la loi et en plus ceux fixés par le ministre, (l'article 58(1)*h)*. Le projet de loi C-13 dit non seulement aux provinces comment s'entendre mais frappe même tous les pro-

[*Traduction*]

Another supposedly cooperative mechanism contained in Bill C-13 is the establishment of joint review panels. But the criteria for such cooperative arrangements are already predetermined in the proposed legislation. In order to be acceptable to the federal authority, and even valid from a legal perspective, a review panel must meet a number of strict conditions set forth in section 41 of Bill C-13. This section, for the purposes of such arrangements determines the required elements or factors of the assessment process, namely, the nine factors listed in Section 16; allows the federal minister himself to determine the scope of the panel; forces the panel members appointed by the provinces to meet certain conditions established by the federal minister, which in effect give Canada's Environment Minister the power to approve the appointment of all the members of the panel; forces all panel members to submit to the rules set forth in section 35 governing procedure, the summoning of witnesses and the disclosure of files; makes any order issued by the review panel an order of the Federal Court.

It is extremely difficult to see how all this truly represents a mechanism for openness and cooperation between two levels of government which, as explicitly recognized by the Supreme Court in the Oldman River decision, must have the opportunity to share jurisdictional authority over the environment.

Where is the opening for a fair and flexible agreement when everything has been legislated and decided in advance?

The joint review process established by Bill C-13 is "joint" in name only. In reality, it represents a subjugation of the provincial authority to the dictates of the federal government. We see this as a blatant example of a domineering and totalitarian federal regime. The entire Bill is constructed in this manner, and it includes many provisions that allow for such domination and subjugation. Nowhere does it recognize that a province can demonstrate equal wisdom in conducting environmental assessments and implement a program of equal worth, one that is distinct, original, authentic, well adapted and equally concerned with environmental values.

I would now like to discuss three specific problems in addition to those I have just outlined.

First, in cases where a project may have impacts across provincial borders, we do not feel there is any need for the two provinces concerned to follow the process described in Bill C-13 in order to reach an agreement.

Once again, the conditions imposed by the Bill are severe. The two provinces may not enter into an agreement without meeting the criteria established by the legislation as well as those established by the federal minister [paragraph 58(1)(*h*)]. Bill C-13 not only tells the provinces how to agree, but slaps

[*Text*]

jets frontaliers d'une menace d'ordonnance ou d'injonction si un accord n'est pas conclu à la satisfaction du gouvernement fédéral. C'est une bien curieuse façon de favoriser les accords entre provinces et gouvernements responsables en leur dictant leur ligne de conduite.

Le Québec a déjà passé des accords avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick lors de l'étude d'impact de certains projets frontaliers. Il pourrait en être de même avec Terre-Neuve qui possède une des meilleures lois d'évaluation au Canada. On ne voit pas pourquoi deux provinces ne pourraient pas conclure une entente sur la base de leurs lois respectives.

Si une médiation devient utile, l'une ou l'autre province pourrait demander au ministre fédéral de l'Environnement d'exercer ce rôle. Mais il n'a pas à exercer ce rôle d'office. Les provinces peuvent très bien conclure des ententes par elles-mêmes et être à l'écoute des citoyens affectés par le projet. Évidemment, si le gouvernement fédéral a lui-même à prendre une décision à l'égard du projet dans une sphère de sa compétence, il y aurait alors lieu de conclure une entente entre les trois gouvernements sur le choix de la procédure d'évaluation.

Deuxièmement, pour les cas où le projet peut toucher des territoires qui feront l'objet d'un règlement de revendications territoriales, nous croyons que toutes les dispositions du projet de loi C-13 sont à cet égard prématurées.

Nous sommes d'avis que nous ne pouvons préjuger d'avance de l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale par les peuples autochtones en soumettant ce droit à toutes les exigences fixées par le projet de loi C-13. L'autonomie exige qu'il y ait là aussi une véritable coopération entre les peuples autochtones et les provinces et entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale.

Par ailleurs, puisque les processus établis par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ont été négociés et conclus en vue de répondre aux besoins spécifiques de ces deux régions et puisque la convention a fait l'objet d'une loi provinciale et fédérale distincte, il s'avère difficile de saisir les raisons qui motivent le gouvernement fédéral à les assujettir d'une manière additionnelle au processus prévu par le projet de loi C-13.

Le Québec, pour sa part, a entériné complètement les processus établis dans la convention et les a intégrés comme tels dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, en excluant expressément les territoires conventionnés de la procédure prévue pour les autres régions du Québec. Nous sommes convaincus que le projet de loi C-13 doit aller dans le même sens et exclure de son application les territoires conventionnés parce que déjà légiférés par une autre loi du Parlement du Canada.

[*Traduction*]

all cross-border projects with the threat of an order or injunction if their agreement is not satisfactory to the federal government. Dictating how they must behave is a curious way indeed of encouraging agreements between provinces and responsible governments!

Quebec has already signed agreements with Ontario and New Brunswick for impact studies on some cross-border projects. We could do the same with Newfoundland, which has one of the best environmental assessment laws in Canada. We simply do not see why two provinces should not be allowed to come to an agreement based on their respective laws.

If mediation should become necessary, one of the provinces could request the federal Environment Minister to act as mediator. But he should not assume that role automatically. The provinces are fully capable of reaching agreements on their own and listening to the concerns of citizens affected by a given project. Obviously, if the federal government itself has to make a decision regarding a project that falls under its own jurisdiction, there is reason to seek an agreement among the three governments on the assessment process to be selected.

Second, in cases where a project may affect lands that could be subject to a settlement of territorial claims, we feel that all the provisions of Bill C-13 in this regard are premature.

In our opinion, we cannot make decisions in advance about aboriginal peoples exercising their right to autonomous self-government by subjecting that right to all the requirements of Bill C-13. Autonomy requires that there also be bona fide co-operation between aboriginal peoples and the provinces and between aboriginal peoples and the federal government in matters of environmental assessment.

In addition, considering that the processes established by the James Bay and Northern Quebec Agreement were negotiated and agreed upon with a view to meeting the specific needs of these two regions, and considering that the Agreement was governed by separate provincial and federal laws, we find it extremely difficult to understand the reasons why the federal government has further subjected them to the process set forth in Bill C-13.

Quebec has fully ratified the processes established in the Agreement and incorporated them without changes in its *Environment Quality Act*, while at the same time specifically excluding the territories in question from the process that applies to other regions of Quebec. We feel strongly that Bill C-13 should move in the same direction and not be applied to the territories covered by the Agreement because they are already covered by another act of the Parliament of Canada.

[*Text*]

En somme, en matière de coopération, le gouvernement fédéral a complètement refusé les recommandations du Conseil canadien des ministres de l'Environnement qui visaient à faire reconnaître l'équivalence ou la compatibilité de la procédure provinciale avec le processus fédéral aux fins de l'évaluation conjointe. Ces recommandations ont été portées à votre attention dans une lettre du 29 mai 1992 qu'a adressée, au nom de ses collègues des provinces et des territoires, la ministre de l'Environnement de la Saskatchewan, Mme Carol Carson.

Bien que le gouvernement fédéral n'hésite pas, du moins en théorie, à attribuer au Conseil canadien des ministres de l'Environnement un rôle de premier plan dans la concertation entre les gouvernements, il impose le projet de loi C-13, qui ne répond pas aux demandes des provinces. Malgré le souhait qu'ont formulé les ministres canadiens de l'Environnement, regroupant les provinces autres que le Québec, d'en arriver à signer des ententes qui puissent atténuer les effets négatifs du projet de loi C-13 sur l'exercice de leur compétence, nous doutons fort que ces ententes puissent leur permettre d'obtenir ce que le projet de loi n'accorde pas, soit un choix véritable entre les procédures.

On ne peut déroger à une loi par une entente. Donc, la loi va toujours créer un frein à l'entente, quoique l'on en dise. Ce principe de droit a d'ailleurs été reconnu à maintes reprises par les tribunaux et plus particulièrement dans le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Oldman River, où l'honorable juge La Forest déclarait et je le cite:

> Il ne peut y avoir incompatibilité entre le texte réglementaire et la loi en vertu du quel il est adopté... Normalement, la loi fédérale doit l'emporter sur le texte réglementaire incompatible.

Ce principe de droit, il faut en convenir, s'applique tout autant à des ententes qu'à des règlements incompatibles avec un texte de loi.

Par conséquent, il y aurait une incompatibilité réelle en regard de tout accord conclu en vertu de l'alinéa 58(1)*d*) ayant pour effet de rendre optionnelle la prise en compte d'éléments que la loi oblige à considérer.

Le ministre fédéral de l'Environnement nous soulignait dernièrement, dans une lettre en date du 19 mai dernier, qu'à la lumière du nouveau libellé de l'alinéa 58(1)*d*), il demeure convaincu de la possibilité d'en arriver à des ententes respectant à la fois le principe de la responsabilité partagée en matière d'environnement tel qu'énoncé par la Cour suprême et l'existence du processus d'évaluation en vigueur au Québec.

Nous souscrivons d'emblée à ces principes fondamentaux mais force est d'admettre, et c'est là l'opinion de nos conseillers juridiques et de la jurisprudence actuelle, que de tels accords outrepassent les pouvoirs accordés au ministre fédéral

[*Traduction*]

In short, in terms of cooperation the federal government has completely rejected the recommendations of the Canadian Council of Ministers of the Environment, which called for recognition of the equivalence or compatibility of provincial procedures with the federal procedure for the purpose of joint assessments. These recommendations were brought to your attention in a letter sent by Saskatchewan's Environment Minister, Carol Carson, on behalf of her colleagues from the provinces and territories.

Even though the federal government does not hesitate, at least theoretically, to assign the CCME a leading role in ensuring cooperation among different governments, it is clear that Bill C-13 does not meet the needs of the provinces. Despite the desire articulated by Canada's environment ministers, with the exception of the Quebec minister, to reach agreements that will mitigate the negative effects of Bill C-13 on the exercise of their authority, we seriously doubt that these agreements will enable them to obtain what this Bill does not in fact grant — that is, a real choice in assessment procedures.

One cannot override a law through an agreement: consequently, the law will always prevail over the agreement, no matter what anyone says. This basic legal principle has been recognized many times by the courts, and more specifically by the decision of the Supreme Court of Canada in the Oldman River affair, in which Mr. Justice La Forest stated that there cannot be any incompatibility between the text of a regulation and the law under which it is adopted. Under normal circumstances, federal law must prevail over an incompatible regulatory text.

This legal principle obviously applies just as much to agreements as to regulations that are incompatible with the text of the law.

Therefore, there will definitely be some incompatibility between any agreement concluded under paragraph 58(1)(*d*), which makes it optional to take into consideration factors that the law considers mandatory.

In a letter dated May 19, 1992, the federal Environment Minister recently pointed out to us that in light of the new wording of paragraph 58(1)(*d*), he remained convinced that agreements can still be reached which respect, on the one hand, the principle of shared responsibility in environmental matters as defined by the Supreme Court and, on the other, the assessment procedure currently in force in Quebec.

Although we do subscribe to these fundamental principles, we are forced to conclude—— and our legal advisors as well as the existing jurisprudence seem to concur—— that such agreements, under the current provisions of Bill C-13, would

[*Text*]

de l'Environnement, selon les dispositions actuelles du projet de loi C-13.

Pour le Québec, il ne fait pas de doute que le projet de loi C-13 va rendre impraticable l'application de notre procédure dans son intégralité, à moins que le Québec ne transforme entièrement sa propre procédure pour l'adapter au processus fédéral et accepte en quelque sorte de la désagréger ou de ne la conserver que pour les très rares cas de projets peu importants qui ne répondent pas aux critères d'une évaluation fédérale. En fait, pour que le Québec puisse exercer pleinement son rôle dans ce domaine en appliquant sa procédure, il faudra que les projets n'aient aucune incidence sur une compétence fédérale, ou que le gouvernement fédéral ne finance d'aucune façon, ou qu'aucun permis ni autorisation fédéral ne soient requis, ou que le gouvernement fédéral choisisse d'exclure parce qu'il estime que leurs effets sur l'environnement seraient marginaux, ou encore, qu'aucune autre mesure ne soit prise au sens très large du projet de loi.

De plus, le projet de loi C-13 met complètement de côté l'expérience acquise au cours des dernières années découlant des accords informels conclus entre les deux gouvernements. Ces accords étaient fondés sur cinq options selon le degré d'implication de chaque gouvernement et le niveau des responsabilités dans les décisions à prendre. On pouvait en quelque sorte faire un accord sur mesure qui tienne compte du bon sens et des responsabilités de chaque gouvernement. Dans certains cas, on a opté pour la procédure québécoise comme dans le cas du port méthanier de Gros-Cacouna et dans le cas de Soligaz. Dans d'autres cas on a opté pour le processus fédéral (le cas de l'agrandissement du Vieux port de Montréal) et dans certains cas pour un processus conjoint comportant des éléments des deux procédures, de la procédure fédérale et de la procédure provinciale. C'est le cas, entre autres, de la décontamination du canal Lachine et de la baie de Lachine. Ces ententes ont fonctionné et fonctionnent à la satisfaction des deux parties et surtout dans le plus grand intérêt des citoyens et des citoyennes, ce qui a d'ailleurs été confirmé par le parrain du projet de loi C-13 lors de sa comparution devant votre comité, le 4 mai dernier.

Il est donc très surprenant de voir le gouvernement fédéral ignorer complètement ces précédents pour revenir à un type d'accords des plus archaïques entre deux gouvernements dotés dans leur sphère respective de compétence de même niveau de responsabilité.

Pour conclure, la procédure québécoise a mûri à la suite de l'expérience acquise. La commission parlementaire qui en a fait l'étude a présenté un ensemble de recommandations pour améliorer certains de ses aspects et la rendre plus appropriée, plus efficace et encore plus accessible au public.

[*Traduction*]

go beyond the powers granted the federal Environment Minister.

For Quebec, there is no question that Bill C-13 would make it unfeasible to apply all aspects of its own assessment procedure, unless we completely transform it to accommodate the federal process, break it down, or keep it only for those very rare and insignificant projects where the conditions requiring a federal assessment do not apply. The only way Quebec could fully exercise its role in this domain and implement its own system of assessment is if the project in no way affected an area of federal jurisdiction, or if it in no way involved federal financial assistance or required any federal permit or approval whatsoever, if the federal government chose not to include the project because it considers the potential environmental impact to be minimal, or if it took no other measures, in the very broadest sense of Bill C-13, with respect to the project.

In addition, Bill C-13 completely disregards the experience gained in recent years as the result of informal agreements between our two governments. These agreements were based on five options reflecting the degree of involvement of each government and their respective decision-making responsibilities. In effect, we have been able to arrange more or less made-to-order agreements based on the common sense and respective responsibilities of each government. In some cases, the Quebec system was adopted, for instance, in the Gros-Cacouan methane port facility and the Soligaz project, while in others the federal process was chosen (for example, the expansion of Montreal's Old Port). In other instances, a joint process comprising elements of both procedures was adopted (for example, the decontamination of the Lachine Canal and Lachine Bay). These agreements worked, and they worked to the satisfaction of both parties. More importantly, they served the interests of the population in general, which the minister sponsoring Bill C-13 himself reported during his appearance before your committee on May 4th of this year.

Consequently, we are surprised that the federal government is completely ignoring these precedents and is reverting to the most primitive type of agreements between two governments, each of which has equal responsibility in their respective jurisdictions.

In conclusion, I must reiterate that Quebec's own assessment procedure has benefited from our past experiences. The parliamentary committee charged with studying our procedure has submitted a series of recommendations designed to improve certain aspects of it and make it more relevant, more effective and more accessible to the general public.

[*Text*]

Nous comptons intégrer l'ensemble de ces recommandations, qui font écho aux préoccupations des promoteurs, des environnementalistes et du public en général dans un nouveau projet de loi sur l'évaluation environnementale. Nous pensons que miner les efforts sincères qui ont été consentis pour l'élaboration de ce nouveau projet de loi ne servirait en rien la cause environnementale tant au Québec qu'au Canada.

Il faut donc, à notre avis, accepter comme principe de base qu'il peut exister à travers le Canada des procédures d'évaluation différentes, distinctes mais d'égale valeur. C'est à partir de ce principe qu'une véritable coopération, comme celle que nous avons connue dans le passé, va pouvoir s'établir dans l'avenir.

Les commentaires que nous vous formulons aujourd'hui ont pour objectif d'apporter de nouvelles ouvertures à la coopération. Nous souhaitons que des amendements soient apportés au projet de loi C-13, tout comme d'ailleurs la ministre de l'Environnement de la Saskatchewan, Mme Carol Carson, qui, au nom de ses collègues des provinces et des territoires, mentionnait que des modifications au projet de loi C-13 que le Sénat jugerait bon d'apporter seraient bienvenues et permettraient de rendre l'évaluation environnementale encore plus efficace à travers tout le Canada et par conséquent, au Québec.

Je vous remercie de votre attention.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Paradis, for a very thorough presentation on Quebec's objections to Bill C-13. We have approximately one-half our time left. While I only have one questioner who has indicated a desire to enter into a dialogue, namely, Senator Beaudoin, I assume that there will be more. In anticipation of that, if exchanges could be limited to approximately five minutes, that would give some 10 senators five minutes each with the minister.

**Le sénateur Beaudoin:** Merci, monsieur le ministre, d'avoir bien voulu comparaître devant ce comité sur un projet de loi qui est, évidemment, de la plus haute importance à tous points de vue suite aux développements récents au sommet de Rio, et au sujet de la question fédérale-provinciale sur la Constitution, et cetera. Je n'ai pas besoin d'insister!

Je suis tout à fait d'accord que l'environnement est un sujet nouveau qui n'a pas été énuméré dans la Constitution canadienne. Je suis tout à fait d'accord avec votre analyse des grands arrêts de la Cour suprême, que chaque ordre de gouvernement peut légiférer en se repliant sur ses propres compétences.

Ce qui fait problème, j'imagine, c'est la question de l'envahissement de l'évaluation et peut-être, le défaut d'équivalence des évaluations qui pourraient être faites par les provinces. On a eu plusieurs auditions. Plusieurs avocats du Québec et d'ailleurs sont venus devant nous et je pense que

[*Traduction*]

We fully intend to incorporate all these recommendations, which echo the concerns of proponents, environmentalists and the public at large, in a new Quebec environmental assessment law. To undermine the honest efforts made to date in preparing this new legislation does nothing to advance the environmental cause either in Quebec or in Canada.

We firmly believe that it is essential to accept as a basic principle that distinct, yet equally valuable assessment processes can exist across Canada. Only on the basis of this principle can a true spirit of cooperation, such as we have enjoyed in the past, continue to develop in the future.

Our comments today have been intended to create new avenues of cooperation between governments. We sincerely hope that amendments will be made to Bill C-13, and we echo the sentiments of Saskatchewan Environment Minister Carol Carson who, on behalf of her colleagues from the other provinces and territories, noted that the modifications to Bill C-13 which the Senate deems appropriate will not only be welcome but will help make the process of environmental assessment more effective than ever throughout Canada and, consequently, in Quebec as well.

Thank you for your attention.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Paradis, de cet exposé très minutieux des réserves du Québec sur le projet de loi C-13. Il nous reste à peu près une demi-heure. Même si un seul sénateur m'a indiqué qu'il souhaitait engager un dialogue, c'est-à-dire le sénateur Beaudoin, je suppose que d'autres voudront avoir la parole. C'est pourquoi j'aimerais que les échanges soient limités à cinq minutes environ, ce qui voudrait dire que dix sénateurs auraient chacun cinq minutes avec le ministre.

**Senator Beaudoin:** Thank you, Mr. Minister, for agreeing to appear before this committee on a bill which is clearly of the greatest importance from every point of view, given recent developments at the Rio Summit and the federal-provincial negotiations on the Constitution and so on. I need not insist on that point.

I entirely agree that the environment is a new subject which is note set out in the Canadian Constitution. I entirely agree with your analysis of the major Supreme Court judgments, that each order of government may legislate under its own powers.

Where there is a problem, I imagine, is the issue of the assessment's encroachment and perhaps the lack of equivalence for assessments which could be conducted by the provinces. We have had a number of hearings. A number of lawyers from Quebec and elsewhere have come before us, and

[*Text*]

vous dites très clairement que les articles 4, 5(1)*b*) et 5(1)*d*) envahissent la sphère législative provinciale. L'un porte sur le pouvoir de dépenser et l'autre porte sur les pouvoirs énumérés, comme les permis.

Ceci veut dire, en pratique, que si le projet de loi est adopté sans amendement aux articles 4 et 5, les chances sont que le procureur général du Québec et peut-être le procureur général de la Saskatchewan pourront contester la constitutionnalité du projet de loi. Enfin, je soulève la question.

Deuxièmement, pour les Amérindiens, eu égard au fait que le Québec a fait des ententes très célèbres sur la Baie-James, la question du territoire est soulevée et aussi la question de l'environnement au sein de ces territoires vous cause des problèmes. Je veux savoir si je vous ai bien compris au sujet des articles 5 et 4 et sur la question des territoires où se trouvent des aborigènes et où le fédéral, bien sûr, exerce un pouvoir de fiduciaire.

**M. Paradis:** Il est difficile, même si on est aujourd'hui ministre de la Couronne du Québec, d'insinuer ou de dire qu'un de ses anciens professeurs en droit constitutionnel a mal compris ou a mal saisi! On conserve toujours le respect pour celui qui nous a enseigné.

Si vous me permettez quelques précisions de détails, nous croyons que le projet de loi, tel que libellé, lorsqu'il parle de l'émission de permis par le gouvernement fédéral, reflète bien ce que la Cour suprême du Canada a dit dans le jugement de Oldman River. Mais lorsque l'on ajoute toute autre mesure, on tente d'aller plus loin que ce que la Cour suprême du Canada a dit dans Oldman River. C'est là que l'on envahit les champs de compétences qui sont exclusivement réservés aux provinces.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai bien noté: «prendre toute autre mesure».

**M. Paradis:** Exactement. C'est à votre tour de noter, j'ai souvent noté!

Lorsque l'on parle comme tel du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, il est acquis que ce pouvoir est constitutionnellement reconnu au gouvernement fédéral et le Québec, dans ce forum, ne discute pas de ce pouvoir que nous reconnaissons au gouvernement fédéral. Tout ce que nous disons, c'est qu'il ne faut pas utiliser ce pouvoir de dépenser en matière environnementale pour s'ingérer dans des domaines de juridiction purement québécoise.

Je pense qu'il y a un auteur qui, dès 1979, avait bien saisi le danger d'un abus du pouvoir de dépenser par des clauses comme des clauses environnementale. Il avait conseillé à l'époque aux législateurs de s'assurer que lorsque l'on touche à ce pouvoir de dépenser, qu'on le fasse de façon conserva-

[*Traduction*]

I believe you said very clearly that sections 4, 5(1)(*b*) and 5(1)(*d*) encroach on provincial legislative authority. The one concerns the spending power, and the other the powers provide, such as that concerning permits.

In practice, this means that, if the bill is passed without amendments to clause 4, chances are that the Attorney General of Quebec, and perhaps the Attorney General of Saskatchewan, may challenge the bill's constitutional validity. At any rate, I raise that question.

Second, for native people, given that Quebec has signed very well-known agreements on James Bay, the land issue has been raised, and the question of the environment of those lands is causing new problems. I want to know whether I understood you correctly concerning clauses 4 and 5 and concerning the matter of lands on which native people live and where the federal government of course exercises fiduciary power.

**Mr. Paradis:** Even though I am a Minister of the Crown for Quebec, it is hard for me to insinuate or say that one of my former professors of constitutional law has misunderstood or failed to grasp a point! I still retain our respect for those who have taught me.

If you would allow me to clarify a few details, we believe that the bill, as now worded, where it concerns the issuing of permits by the federal government, accurately reflects what the Supreme Court of Canada said in the Oldman River decision. But when you add any other measure, you are trying to go beyond what the Supreme Court of Canada said in Oldman River. That is where there is encroachment on the areas of jurisdiction that are exclusively reserved for the provinces.

**Senator Beaudoin:** I noted that: "take any other measure".

**Mr. Paradis:** Exactly. It is now your turn to take notes; I often took notes!

When you talk about the federal government's spending power as such, it is understood that that power is recognized under the Constitution as belonging to the federal government, and, in this forum, Quebec does not debate that power, which we recognize as belonging to the federal government. All we are saying is that this spending power should not be used in environmental matters to interfere in areas of purely Quebec jurisdiction.

I believe there is one author who, in 1979, properly understood the danger of an abuse of the spending power under clauses such as environmental clauses. He advised legislators at the time to ensure, when they charged the spending power, that they did it conservatively. It was in 1979, in a treatise

[*Text*]

trice. C'était en 1979, dans un traité qui s'appelait *Essai sur la Constitution.* Le professeur du nom de Gérald A. Beaudoin écrivait:

> Il vaut beaucoup mieux que les deux ordres de pouvoir public légifèrent en la matière. . .

Et l'on parlait de l'environnement.

> . . . en se repliant sur les compétences que la Constitution leur a reconnues.

Non pas en tentant d'envahir le champ de l'autre mais plutôt en se repliant sur les compétences. C'est ce que la loi québécoise a fait. Si la loi fédérale fait la même chose, nous pourrons avoir un processus de collaboration.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne nie pas cela. Je suis d'accord!

**M. Paradis:** Troisième élément: vous avez touché à toute la question des territoires conventionnés de la Baie-James. En 1975, les Inuits, les Cris, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral ont signé un protocole d'entente suite à de longues négociations. Ce protocole d'entente, comme il a été convenu à l'époque, a été ratifié par une loi de l'Assemblée nationale du Québec. Ce protocole d'entente a, par la suite, été ratifié, comme il a été convenu à l'époque, par une loi du Parlement du Canada, qui a été sanctionnée le 14 juillet 1977 et qui touche spécifiquement tous les aspects environnementaux de ces territoires.

Là, si on adopte le projet de loi C-13, tel qu'il est présentement rédigé, on se réembarque dans un fouillis judiciaire incroyable. À titre d'exemple, je vais vous lire le libellé de l'article 8 du projet de loi fédéral qui donne suite à la convention de la Baie-James.

> En cas de conflit ou d'incompatibilité, la présente loi l'emporte sur toute autre loi qui s'applique aux territoires, dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

Est-ce que cela va être la loi de 1977 qui va s'appliquer? Est-ce que cela va être le projet de loi C-13 qui va s'appliquer? S'il y a conflit, est-ce que les tribunaux décideront que c'est l'article 8 qui prévaut? Ou parce que la loi C-13 est postérieure, le Parlement étant souverain, est-ce que c'est la nouvelle loi?

On vient d'entrer tout le dossier de la phase II de la Baie-James dans un autre processus judiciaire comme si on n'en avait pas déjà suffisamment de causes devant les tribunaux. C'est bon pour les avocats!

**Le sénateur Beaudoin:** Cela répond à ma question, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Sénateur De Bané, suivi du sénateur Carney.

**Le sénateur De Bané:** Merci, monsieur le président.

[*Traduction*]

entitled, [TRANSLATION] Essay on the Constitution. The professor, by the name of Gérald A. Beaudoin, wrote:

> It is better for the two orders of public authority to legislate in the area. . .

And he was talking about the environment . . .

> . . . on the basis of the powers which the Constitution has recognized as theirs.

Not by trying to encroach on the field of the other order, but rather on the basis of the powers. That is what the Quebec statute has done. If the federal statute does the same thing, we will be able to have a cooperative process.

**Senator Beaudoin:** I do not deny that. I agree!

**Mr. Paradis:** Third point: You touched on the whole question of lands under the James Bay Agreement. In 1975, the Inuit, the Cree, the Government of Quebec and the federal government signed a letter of understanding following lengthy negotiations. That letter of understanding, as signed at the time, was ratified by an act of the National Assembly of Quebec. That letter of understanding, as signed at the time, was subsequently ratified by an act of the Parliament of Canada which received Royal Assent on July 14, 1977, and which specifically concerned all the environmental aspects of those lands.

If Bill C-13 is passed as currently drafted, we will be going into another incredible judicial mess. For example, I am going to read clause 8 of the federal bill which follows up the James Bay Agreement.

> In case of conflict or incompatibility, this Act shall take precedence over every other act that applies to the lands to the extent necessary to resolve that conflict or incompatibility.

Is it the 1977 Act that will apply? Is it Bill C-13 that will apply? If there is a conflict, will the courts decide that clause 8 will prevail? Or since Bill C-13 came later, and Parliament is sovereign, will it be the new act?

We have just taken the entire issue of the second phase of James Bay into another legal process, as though we did not already have enough cases before the courts. It's good for the lawyers!

**Senator Beaudoin:** That answers my question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Senator De Bané, followed by Senator Carney.

**Senator De Bané:** Thank you, Mr. Chairman.

[*Text*]

Monsieur le ministre, je crois comprendre que le gouvernement du Québec n'a pas fait quelque représentation que ce soit lorsque ce projet de loi a été débattu à la Chambre des communes. Est-ce que j'ai raison de dire cela?

**M. Paradis:** Devant le forum de la Chambre des communes, le gouvernement du Québec ne s'est pas présenté au comité parlementaire.

**Le sénateur De Bané:** Vous comprenez donc un peu mon malaise de voir que le gouvernement du Québec, maintenant que le projet de loi est rendu au Sénat, décide d'intervenir alors qu'il ne l'a pas fait lorsque ce projet de loi a été débattu à la Chambre des communes. Je voudrais maintenant, si vous voulez, aller au fond des choses avec vous.

Cela vient évidemment d'un sénateur qui siège dans l'opposition et qui prend note que dans ce projet de loi, le gouvernement a déclaré à plusieurs reprises qu'il veut collaborer avec les gouvernements des provinces et que cette volonté de coopération se trouve inscrite à plusieurs endroits dans cette législation.

Finalement, le gros de votre argument c'est qu'un projet de loi comme celui-ci va subjuguer les gouvernements provinciaux, va freiner le développement économique, va être un dédoublement pour les agents économiques qui veulent entreprendre des projets. Moi, je vais essayer de plaider l'inverse.

Essayons d'imaginer qu'au Canada, nous avons onze gouvernements, chacun qui établit des normes au point de vue environnemental. Y a-t-il un homme d'affaires, y a-t-il un agent économique ici qui va plaider pour que nous ayons un régime avec onze différentes législations dans ce domaine-là? Non. Et ce n'est pas par hasard que les différentes organisations qui travaillent pour l'environnement plaident en faveur de l'adoption de ce projet de loi. Ce n'est pas l'effet du hasard.

Deuxièmement, quand vous dites qu'il va y avoir un dédoublement, j'aimerais vous rappeler un domaine où ce danger, en théorie, pourrait exister, mais en pratique, cela fait longtemps que nous avons réussi à éviter le dédoublement. C'est celui des subventions au secteur privé.

Actuellement, qu'est-ce qui se passe lorsqu'une entreprise fait une demande de subvention, soit au gouvernement du Québec ou de la Saskatchewan, ou de l'Ontario? Cette entreprise se fait dire: allez donc à Ottawa en premier lieu et allez voir qu'est-ce qu'eux peuvent vous offrir comme subvention. Je suis sûr que les entreprises dans votre propre comté (ce beau comté des Cantons de l'Est)ont eu la même réponse des fonctionnaires québécois qui leur ont dit: allez donc à Ottawa en premier lieu et voyez ce que vous pouvez obtenir d'eux. Nous, on verra ensuite ce que nous pouvons ajouter en plus.

Cela n'empêche pas, évidemment, que chaque niveau de gouvernement, responsable des deniers qu'il perçoit des contribuables, est responsable et donc, doit faire l'analyse du dos-

[*Traduction*]

Mr. Minister, I believe I understood that the Government of Quebec made no representation whatever when this bill was debated in the House of Commons. Am I right in saying that?

**Mr. Paradis:** In the forum of the House of Commons, the Government of Quebec did not appear before the parliamentary committee.

**Senator De Bané:** You will therefore understand my discomfort at seeing the Government of Quebec decide to intervene now that the bill is in the Senate, when it did not do so when the bill was debated in the House of Commons. I would now like to go to the heart of the matter with you, with your permission.

Obviously, this comes from a senator who sits in opposition and who notes that the government has stated on a number of occasions that it wants to collaborate with the provincial governments on this bill and that this desire for cooperation is expressed in a number of places in this legislation.

Lastly, the main thrust of your argument is that a bill such as this is going to subordinate the provincial governments, put a brake on economic development, to cause duplication for the economic players who want to carry out projects. I am trying to argue the opposite view.

Let us try to imagine that we have 11 governments in Canada, each of which establishes environmental standards. Is there a businessman, is there an economic player here who is going to argue that we should have a system with 11 different pieces of legislation in this field? No. And it is not by chance that the various organizations working for the environment are arguing in favour of passing this bill. That is not a matter of chance.

Second, when you say that there is going to be duplication, I would like to remind you of an area where this danger could exist in theory, but where, in practice, we have for a long time been able to avoid duplication. That is the area of grants to the private sector.

What currently happens when a business applies for a grant to the Government of Quebec or of Saskatchewan or of Ontario? That business is told: Go to Ottawa first and see what kind of grant they can offer you. I am sure that the businesses in your own riding—that beautiful riding of the Eastern Townships—got the same answer from Quebec public servants, who told them: Go to Ottawa first and see what you can get from them; then we will see what we can add.

Each level of government, being responsible for the taxes it collects from taxpayers, is obviously nevertheless responsible and thus must analyze the matters submitted to it. I did not

[*Text*]

sier qui lui est présenté. Je ne sache pas que soit les gouvernements provinciaux ou le secteur privé se plaignent de cela.

En d'autres termes, je conçois fort bien et vous le démontrez très bien, que le gouvernement fédéral, en assumant des responsabilités au niveau de l'environnement au niveau de tout le pays, cela va amener une certaine harmonisation. Cela, c'est certain. Mais en quoi cela est-il mauvais? En quoi cela est-il mauvais que nous ayons une harmonisation au niveau du pays?

Quand j'entends des hommes d'affaires ici dire: c'est plus facile pour eux, faire affaires dans le marché commun où ils ont une législation pour 12 pays, alors que dans ce pays-ci, il faut qu'ils fassent affaires avec 10 législations différentes.

**Le président:** Sénateur De Bané, si vous pouviez en venir à votre question, ce serait utile.

**Le sénateur De Bané:** Parfait. Vous êtes le ministre de l'Environnement. Si vous voulez être l'avocat des pouvoirs du gouvernement du Québec, c'est un autre point. Ce que j'aimerais, c'est que vous m'expliquiez en quoi les intérêts de la protection de l'environnement seront mieux protégés, en ayant dix gouvernements provinciaux qui s'en occupent et que le gouvernement fédéral essentiellement se lave les mains de ce secteur-là!

**M. Paradis:** La première question que vous m'avez adressée, monsieur le sénateur, touchait la non participation directe du Québec à la commission parlementaire au niveau de la Chambre des communes.

Nous avions participé de façon informelle, compte tenu de l'état du dossier constitutionnel, à l'élaboration de la prise de position du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. C'est mon collègue de l'Alberta, M. Ralph Klein qui, à l'époque, a fait les représentations au nom de l'ensemble des ministres de l'Environnement des juridictions provinciales au comité devant le Parlement. Ce fut là la contribution du Québec.

Maintenant, j'ai eu l'occasion d'indiquer au début de mon intervention l'échange de correspondance avec les divers titulaires du ministère fédéral de l'Environnement, tout au long du processus du projet de loi C-78 et par la suite, du projet de loi C-13.

Lorsque vous touchez à la question de l'uniformisation pancanadienne, vous touchez à un sujet délicat. Est-ce qu'on parle, comme le projet de loi parle, d'uniformisation ou est-ce qu'on parle, comme vous en parlez, d'harmonisation? Il y a une distinction importante à faire. Ce que le projet de loi propose, c'est de l'uniformisation, la mise en tutelle des processus provinciaux d'évaluation environnementale. Ce que le Québec propose, c'est l'harmonisation de l'ensemble des processus à travers le pays.

[*Traduction*]

know that either the provincial governments or the private sector were complaining of that.

In other words, I can easily understand, and you have demonstrated it very well, that the federal government, by taking on responsibilities for the environment across the country, will achieve a certain degree or harmonization. That much is clear. But in what way is that bad? In what way is it bad for us to have harmonization across the country?

I hear businessmen here say: It is easier for them to do business in the Common Market, where they have one piece of legislation for 12 countries, when, in this country, they have to do business under 10 separate statutes.

**The Chairman:** Senator De Bané, if you could come to your question, that would be helpful.

**Senator De Bané:** All right. You are the Minister of the Environment. If you want to advocate the powers of the Government of Quebec, that is another point. What I would like is for you to explain to me how the interests of environmental protection will be better served if 10 provincial governments take charge of the matter and the federal government essentially washes its hands of the sector!

**Mr. Paradis:** The first question you put to me, Senator, concerned Quebec's failure to take part directly in the business of the House of Commons committee.

We took part informally, given the status of the constitutional issue, in developing the position of the Canadian Council of Ministers of the Environment. My Alberta colleague, Mr. Ralph Klein, made a presentation to the Commons committee at the time on behalf of all the provincial ministers of the environment. That was Quebec's contribution.

Now I had the opportunity to indicate at the start of my remarks that we corresponded with various employees of the federal Department of the Environment throughout the process concerning Bill C-78 and, subsequently, concerning Bill C-13.

When you address the question of Canadian standardization, you are touching on a delicate matter. Are we talking about standardization, as the bill says, or are we talking about harmonization, as you say? There is an important distinction to be made here. What the bill proposes is standardization, the placing of provincial environmental assessment processes under trusteeship. What Quebec is proposing is the harmonization of all processes across the country.

[*Text*]

Sur le plan des normes environnementales ou des subventions aux entreprises, il faut distinguer l'action verticale gouvernementale, de l'action environnementale des évaluations environnementales. Lorsque vous parlez de normes environnementales, l'endroit par excellence pour harmoniser et parfois même uniformiser (on va jusque là). C'est le Conseil canadien des ministres de l'Environnement.

On vient, dans l'important dossier des pâtes et papier, de passer à travers un exercice difficmais un exercice qui a démontré que le système fédéral peut fonctionner lorsque chacun des ordres de gouvernement respecte la juridiction de l'autre ordre de gouvernement. C'est un niveau que l'on appelle l'intervention verticale mais on l'a fait.

En ce qui concerne les subventions aux entreprises, on agit encore verticalement. Mais lorsque l'on parle d'évaluation environnementale, il y a plusieurs personnes qui croient que les évaluations environnementales, ce n'est pas pour dire oui ou non au projet. C'est pour faire en sorte que le projet, une fois qu'une municipalité en a décidé, qu'un promoteur privé en a décidé, que le gouvernement provincial en a décidé, ou que le gouvernement fédéral en a décidé, c'est pour atténuer les mesures environnementales. Ce n'est pas cela les évaluations environnementales. C'est beaucoup plus que cela les évaluations environnementales.

Les évaluations environnementales, c'est pour décider, entre autres, de la raison d'être du projet. Cela est inscrit au projet de loi. «Should this project go ahead or not?»

Les gens d'affaires sont inquiets quand on les confronte à des procédures ou à des processus doubles. Dans chaque cas que j'ai eu, comme ministre de l'Environnement depuis près de trois ans, ils ont tous requis et demandé un processus unique d'évaluation environnementale, même Hydro-Québec dans le cas du projet Grande-Baleine.

On a vécu au Québec des expériences d'harmonisation intéressantes. J'ai cité les cinq cas tantôt. On a une recette qui fonctionne bien sur le plan de la collaboration fédérale-provinciale. Il y a un vieux proverbe qui dit (vous profiterez de l'occasion, demain peut-être, pour le répéter à mon collègue fédéral) «If it ain't broken, don't fix it». Si cela fonctionne, n'essayez pas d'inventer quelque chose qui ne fonctionnera pas.

J'ai répondu tantôt au sénateur Beaudoin que le projet de loi visait une explosion des pouvoirs fédéraux dans les champs de juridiction provinciale. Lorsque l'on nous parle dans ce projetd'évaluation conjointe, c'est toujours par la mise en tutelle du processus d'évaluation environnementale provinciale. Sur ce point, ce n'est pas simplement le Québec qui a dit non. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement vient de réécrire au Sénat en disant: malgré tout, l'on réitère la position que l'on a présentée à la Chambre des communes.

[*Traduction*]

Regarding environmental standards and grants to businesses, we must distinguish between the government's vertical action and the environmental action of environmental assessments. When you talk about environmental standards, the perfect place to harmonize and, in some instances, even standardize—we would go that far—is the Canadian Council of Ministers of the Environment.

In the important pulp and paper issue, we have just completed a difficult exercise which demonstrated that the federal system can work when each order of government respects the jurisdiction of the other. It is a level we call vertical intervention, but we did it.

As regards grants to business, we are again acting vertically. But when you talk about environmental assessment, there are a number of people who believe that the purpose of environmental assessments is not to say yes or no to a project. It is to ensure that, once a municipality has decided, once a private proponent has decided, once the provincial government has decided or once the federal government has decided, the environmental measures of the project are attenuated. That is not what environmental assessments are for. They are for much more than that.

The purpose of environmental assessments is to decide, among other things, on the purpose of the project. That is written in the bill. Should this project go ahead or not?

Business people are concerned when we impose dual procedures or processes. In every case I have encountered in my capacity as Minister of the Environment for nearly three years now, they have all required and requested a single environmental assessment process, even Hydro-Québec in the case of the Great Whale project.

We have had interesting harmonization experiments in Quebec. I cited five cases a moment ago. We have a federal-provincial cooperation arrangement that works well. There is an old saying (and you may perhaps take the opportunity tomorrow to repeat it to my federal colleague): If it ain't broken, don't fix it. If it works, don't try to invent something that will not work.

A moment ago, I answered Senator Beaudoin that the bill was designed to bring about an explosion of federal powers in areas of provincial jurisdiction. Where this bill addresses joint review, it is always through the trusteeship of the provincial environmental assessment process. On this point, it is not just Quebec that has said no. The Canadian Council of Ministers of the Environment has just written again to the Senate saying: We nevertheless reiterate the position we outlined to the House of Commons.

[*Text*]

**The Chairman:** Mr. Paradis, I should like to go to Senator Carney now, if I may, for a question.

**Senator Carney:** I have four questions, Mr. Chairman, if you would let me have some leeway.

Mr. Minister, I am from British Columbia. I am more interested in the environment than in the sharing of power. In your brief you point out that it is the responsibility of all levels of government to incorporate environmental concerns into their decision making. You talk about Quebec's role.

I recall when representatives of the mining industry of Quebec appeared before us. They made it very clear to us that they had very little environment assessment. They made it clear to us that while there were regulations they had never been put into effect. How do you support your case for a provincial, stand-alone environmental assessment when your own industry is telling us that you do not have a very good one in that regard?

**Mr. Paradis:** You are scoring a big point, senator. In Quebec we have environmental assessment provisions for every project. We have public hearings in which the BAPE may use its jurisdiction. However, its jurisdiction is limited for the time being. We do it with respect to roads and marinas. We did it for projects such as Soligaz and others about which I have spoken.

In the case of most major industrial projects we only hit incidentally. I will give you an example. The Lauralco aluminum smelter plant established itself in the Quebec area. We could not hit the project as such but we had jurisdiction over the electrical wires going into the plant. In a way, we caught them.

This is why the Quebec government ordered a kind of Royal Commission four years ago that reported to the house two years ago. This is why we have put together a parliamentary commission which last month tabled a unanimous report in the house that told us, "Modify your legislation. Keep the same procedures, but add all industrial projects, all garbage sites, as well as recreational and tourist projects."

We are not perfect, and we have not said that we are. Your question hits a good point. This legislation by the federal government gives us leverage to bring in those new elements.

**Senator Carney:** It also allows the federal government to set or to work out some kind of international or national stan-

[*Traduction*]

**Le président:** Monsieur Paradis, j'aimerais maintenant, si vous me le permettez, céder la parole au sénateur Carney qui a une question à poser.

**Le sénateur Carney:** J'en aurais quatre, monsieur le président, si vous voulez bien me laisser les poser.

Monsieur le ministre, je viens de la Colombie-Britannique. L'environnement m'intéresse plus que le partage des pouvoirs. Vous avez dit dans votre exposé qu'il incombe à tous les paliers de gouvernement de tenir compte de l'environnement dans leurs décisions. Vous avez parlé du rôle du Québec.

Je me souviens du témoignage de représentants de l'industrie minière du Québec. Ils nous ont clairement donné à entendre qu'il se fait très peu d'évaluations environnementales. Ils nous ont clairement donné à entendre également que même s'il existe des règlements, ils n'ont jamais été appliqués. Quels arguments pouvez-vous avancer en faveur d'un processus provincial d'évaluation environnementale indépendant lorsque votre industrie elle-même nous dit qu'il laisse à désirer?

**M. Paradis:** Vous venez de marquer un point, sénateur. Au Québec, l'évaluation environnementale varie en fonction de chaque projet. Nous tenons des audiences publiques dans le cas desquelles le BAPE peut faire valoir sa compétence. Cependant, il jouit pour l'instant d'une compétence limitée. Nous le faisons pour les routes et les marinas. Nous l'avons fait pour des projets comme celui de Soligaz et d'autres dont je vous ai parlé.

Dans le cas de la plupart des grands projets industriels, nous devons nous fier au hasard. Je vais vous donner un exemple. L'aluminerie Lauralco s'est établie dans la région de Québec. Nous ne pouvions pas nous en prendre au projet comme tel, mais les fils électriques installés à l'usine relèvent de notre compétence. Nous y sommes donc allés par la bande.

C'est pourquoi le gouvernement du Québec a mis sur pied une espèce de Commission royale il y a quatre ans qui a présenté son rapport à l'Assemblée il y a deux ans. C'est la raison pour laquelle nous avons créé une commission parlementaire qui a déposé devant l'Assemblée, le mois dernier, un rapport unanime dans lequel elle nous recommandait de modifier nos lois, de conserver les règles existantes, mais d'y assujettir tous les projets industriels, tous les dépotoirs ainsi que tous les projets récréo-touristiques.

Nous ne sommes pas parfaits, et nous n'avons jamais dit que nous l'étions. Vous avez fait valoir là un point intéressant. La loi que le gouvernement fédéral se propose d'adopter nous autoriserait à prendre les mesures voulues pour qu'ils y soient assujettis.

**Le sénateur Carney:** Elle permettra aussi au gouvernement fédéral d'établir des normes internationales ou natio-

[*Text*]

dards. Why do you feel there is no role for that at the federal level, even if the federal government is putting up the money?

**Mr. Paradis:** I have not discussed in my brief any international role of the federal government.

**Senator Carney:** The national standards, then.

**Mr. Paradis:** That is made clear under section 91 of the BNA Act. I would take the occasion to say that the federal government did it concerning acid rain. All provinces collaborated through the CCMA. Quebec even went ahead and did more than achieve its undertaking under those agreements. We have just passed legislation in this area. We are the first province in Canada to agree to eliminate CFCs by the year 1995.

We discussed those matters informally at the CCMA because we are not there formally right now.

**Senator Carney:** Let me go on. There is a need for national standards. The bill certainly provides for collaboration.

My third point is this. You make the point that this bill would paralyze industry. In fact, this committee has heard from industries right across the country that have said the existing chaotic situation under the guidelines is paralyzing industry. There are projects that will be held up in B.C. and Alberta until this bill goes through. The mining association in B.C., just in the last couple of days, issued a statement saying it is imperative that environmental jurisdiction disputes be resolved between the federal and provincial governments and calls itself the "monkey in the middle" with all the costs and delays.

I should also point out that the guidelines cover exactly the same points you are making about spending power. Considering that the guidelines are paralyzing economic or sustainable development and considering that the present guidelines, which nobody agrees can continue, deal with many of your problems, why is this bill which seeks to restrict federal involvement more offensive to you than the present chaos that exists under the guideline order?

**Mr. Paradis:** The guidelines have been in place since 1984. Quebec legislation has been in force since 1980. In the Province of Quebec we have always reached agreement with the federal authorities concerning joint projects. What we are telling you is that Bill C-13 goes a lot further than the guidelines were going. We are also telling you that cooperation under the

[*Traduction*]

nales. Pourquoi êtes-vous d'avis que le gouvernement fédéral n'a aucun rôle à jouer à cet égard, même si c'est de lui que proviennent les fonds?

**M. Paradis:** Je n'ai nulle part fait allusion dans mon exposé à un rôle international pour le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Carney:** Tenons-nous en donc aux normes nationales.

**M. Paradis:** L'article 91 de l'AANB est clair à ce sujet. Je profite de l'occasion pour dire que le gouvernement fédéral l'a fait en ce qui concerne les pluies acides. Toutes les provinces ont collaboré par le biais du CCME. Le Québec a même fait plus que ce qu'il s'était engagé à faire aux termes des accords intervenus. Nous venons tout juste d'adopter une loi dans ce domaine. Nous sommes la première province au Canada à avoir accepté d'éliminer les CFC d'ici 1995.

Nous avons discuté de ces questions officieusement au sein du CCME parce que nous ne participons pas officiellement à ses travaux pour l'instant.

**Le sénateur Carney:** Permettez-moi de poursuivre. Des normes nationales s'imposent. De toute évidence, le projet de loi prévoit la collaboration.

Mon troisième point est le suivant. Vous avez dit que ce projet de loi paralyserait l'industrie. En fait, de nombreux témoins des quatre coins du pays ont indiqué au comité que c'est la situation chaotique actuelle attribuable aux lignes directrices qui paralyse l'industrie. Il y a des projets dont la mise en oeuvre sera retardée en Colombie-Britannique et en Alberta jusqu'à ce que ce projet de loi ait été adopté. Il y a quelques jours à peine, l'association minière de la Colombie-Britannique a publié un communiqué dans lequel elle disait qu'il est de la plus haute importance que le fédéral et les gouvernements provinciaux règlent leurs conflits d'attribution en matière d'environnement, et que c'est elle qui doit entre-temps payer pour les pots cassés.

Je tiens en outre à attirer votre attention sur le fait que les lignes directrices englobent les points que vous faites justement ressortir au sujet du pouvoir de dépenser. Étant donné qu'elles paralysent le développement économique ou durable et qu'elles sont responsables d'une bonne partie de vos problèmes, situation que tous jugent intolérable, pourquoi ce projet de loi, qui cherche à restreindre la participation fédérale, vous déplaît-il plus encore que le chaos actuel auquel a donné lieu le décret sur les lignes directrices?

**M. Paradis:** Les lignes directrices sont en place depuis 1984. La loi québécoise est entrée en vigueur en 1980. Au Québec, nous nous sommes toujours entendus avec les autorités fédérales au sujet des projets conjoints. Ce que nous cherchons à vous faire comprendre, c'est que le projet de loi C-13 va beaucoup plus loin que les lignes directrices. Ce que nous

[*Text*]

guidelines, something which is now allowed, will no longer be allowed under Bill C-13 as proposed.

If you think you have problems now, you will have even more problems. I agree with you when you say that there have been cases that have gone before the courts. They are all over the papers and we can all read about them.

This legislation is not only bad, but the way in which it is worded will open the door to problems not only in the two jurisdictions you have mentioned, it will multiply the problems.

What we are not telling the federal government not to legislate. I think there are some positive points in the legislation which can be supported by all jurisdictions of this country. Respect your jurisdiction as it is written down in the Constitution. Provide for constructive federal-provincial agreements. Unify it in such a way so as to make business people and environmentalists happy. In this way we will have fewer cases before the courts.

We believe that the imprecision contained in this bill will cause many cases to go before the courts. It will be a gold mine for lawyers.

**The Chairman:** Senator Carney, would you be brief with your last question, please? I would appreciate it.

**Senator Carney:** The environmentalists and representatives from industries who have appeared before this committee told us that the bill is not perfect, but that they would rather see the bill go ahead than have it die.

My last question relates to your repeated references to Carol Carson who is the incoming head of the council of environmental ministers. You have quoted from her letter. Her letter makes it clear when she states that although the provinces and territories are not entirely satisfied with Bill C-13 as passed, they are currently working together with federal agencies through the CCMA to establish bilateral agreements that will reflect a consistent environmental assessment relationship across the country.

Do you not think this indicates that nine provinces are willing and anxious to work with the federal government under Bill C-13, as Ms. Carson suggests, or are you the odd man out?

**Mr. Paradis:** I do not suggest that I am the odd man out, and I will tell you will why.

Before the last meeting of the CCMA in Vancouver, which is in your own province, we were supposed to discuss how we could implement the Oldman River decision and how to word Bill C-13. I was not in attendance. I was on the phone with someone you know, Ralph Klein from Alberta, who had made

[*Traduction*]

essayons également de vous dire, c'est que la collaboration, qui était possible en vertu des lignes directrices, ne le sera désormais plus selon le projet de loi C-13 tel qu'il est proposé.

Si vous pensez qu'il existe des problèmes actuellement, attendez de voir ce qui va se passer. Je sais, tout comme vous, qu'il y a eu des contestations judiciaires. On en parle beaucoup dans les journaux et tout le monde est au courant.

En plus d'être mauvaise, cette loi, de la façon dont elle est rédigée, ouvrira la porte à toutes sortes de problèmes, et pas seulement dans les deux sphères de compétence que vous avez mentionnées.

Nous ne cherchons pas à dire au gouvernement fédéral qu'il ne doit pas légiférer. Je pense que la loi comporte certains éléments positifs que toutes les provinces sont prêtes à appuyer. Tenezvous-en aux pouvoirs qui vous sont conférés par la Constitution. Proposez des ententes fédérales-provinciales constructives. Arrangez-vous pour que les gens d'affaires et les environnementalistes soient heureux. Les tribunaux seraient ainsi moins souvent appelés à intervenir.

Nous pensons que l'imprécision de cette loi fera que de nombreuses causes seront portées devant les tribunaux. Ce sera une mine d'or pour les avocats.

**Le président:** Sénateur Carney, est-ce que votre dernière question pourrait être brève? Je vous en serais reconnaissant.

**Le sénateur Carney:** Les environnementalistes et les représentants de l'industrie qui ont témoigné devant le comité nous ont dit que le projet de loi n'est pas parfait, mais qu'ils préféreraient qu'il soit adopté au lieu d'expirer au *Feuilleton*.

Ma dernière question a trait à vos fréquentes allusions à Carol Carson qui vient d'être nommée présidente du Conseil des ministres de l'Environnement. Vous avez cité des extraits de sa lettre. Or, elle dit clairement dans cette lettre que même si les provinces et les territoires ne sont pas tout à fait satisfaits du projet de loi C-13, dans sa version actuelle, il n'en demeure pas moins qu'ils cherchent présentement avec des organismes fédéraux, par l'entremise du CCME, à établir des accords bilatéraux qui favoriseront l'uniformité de l'évaluation environnementale à l'échelle du pays.

Cela ne veut-il pas dire que neuf provinces sont prêtes à collaborer avec le gouvernement fédéral en vertu du projet de loi C-13, comme M^me^ Carson le donne à entendre, et que vous faites bande à part?

**M. Paradis:** Je ne pense pas faire bande à part, et je vais vous dire pourquoi.

Avant la dernière réunion du CCME à Vancouver, dans votre propre province, nous devions discuter de l'application de la décision Oldman River et du libellé du projet de loi C-13. Je n'ai pas assisté à cette réunion. Je me suis entretenu au téléphone avec quelqu'un que vous connaissez, Ralph

[*Text*]

the proposition in front of the house on behalf of the CCMA. You can phone Mr. Klein tonight to verify this if you wish. He was surprised that the same day the provincial ministers were meeting, the bill was called for third reading in the House of Commons.

After that, the next meeting of the CCMA took place in the Province of Quebec. Even if Quebec was not participating completely, I thought it polite to invite my colleagues to breakfast. We all had breakfast together, including the federal minister and the ministers of other provinces. It was not an easy situation. It was a tense situation because the bill had been passed through third reading, which makes it difficult both for the senators and the provincial ministers. Provincial ministers in the presence of the federal minister agreed to intervene at the Senate. It was a difficult decision to make.

- As I said, I think they agreed because they believe that if whatever agreement reached after the bill is passed contravenes the wording of the bill, then any developer will take it to court. Developers will have a field day with it in court. So you cannot make agreements that do not respond to the letter of the bill.

What I am asking the Senate to do is to ensure that it will be possible to reach an agreement through the wording of the legislation. Take the time to give us that guarantee.

**The Chairman:** Thank you. I would like to go now to Senator Kenny, to be followed by Senator Castonguay.

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman. My first question is for clarification. It relates to page 31, line 6 in the French text or page 34, line 3 in the English text. In reads in English:

> The only way Quebec could fully exercise its role in this domain and implement its own system of assessment is if the project in no way affected an area of federal jurisdiction, or if it in no way involved the federal financial assistance or required. . .

You go on with three or four "ors". Did you mean to use the word "or" or did you mean to use the word "and"? In each case you mention another qualification and it seems to me that "and" is the word you were looking for here.

**Mr. Paradis:** No, it is "or". If you were to use the word "and" it would make it cumulative, that those things had to be present. The presence of one of those elements is enough to push aside—

[*Traduction*]

Klein de l'Alberta, qui a fait la proposition devant la Chambre au nom du CCME. Vous pouvez téléphoner à M. Klein ce soir pour vérifier. Il a été surpris d'apprendre que le jour même où les ministres provinciaux devaient se réunir, le projet de loi a franchi l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes.

La réunion suivante du CCME a eu lieu dans la province de Québec. Même si le Québec n'était pas prêt à participer pleinement, j'ai cru poli d'inviter mes collègues à un petit déjeuner. Nous avons tous pris le petit déjeuner ensemble, y compris le ministre fédéral et les ministres des autres provinces. Les choses n'allaient pas rondement. La situation était tendue parce que le projet de loi avait franchi l'étape de la troisième lecture, ce qui était un peu délicat pour les sénateurs et les ministres provinciaux. Les ministres provinciaux ont accepté, en présence du ministre fédéral, d'intervenir auprès du Sénat. Ce n'était pas une décision facile à prendre.

Comme je l'ai dit, je pense qu'ils l'ont fait parce qu'ils croient que si un accord conclu après l'adoption du projet allait à l'encontre de son libellé, un promoteur pourrait demander aux tribunaux d'intervenir. Les promoteurs s'en donneraient à coeur joie au tribunal. Il sera donc impossible de conclure des accords qui ne respectent pas à la lettre le projet de loi.

Ce que je cherche à obtenir du Sénat, c'est qu'il veille à ce que la loi soit libellée de telle sorte qu'on puisse conclure un accord. Prenez le temps de nous donner cette garantie.

**Le président:** Merci. Je vais maintenant céder la parole au sénateur Kenny. Viendra ensuite le sénateur Castonguay.

**Le sénateur Kenny:** Merci, monsieur le président. Ma première question a trait à des précisions que je voudrais obtenir. Elle porte sur la page 34, ligne 6, de la version française de votre exposé, ou page 34, ligne 3, de la version anglaise. Je lis, en français:

> En fait, pour que le Québec puisse exercer pleinement son rôle dans ce domaine en appliquant sa procédure, il faudra que les projets n'aient aucune incidence sur une compétence fédérale, ou que le gouvernement fédéral ne finance d'aucune façon. . .

Puis il y a trois ou quatre autres «ou». Avez-vous utilisé intentionnellement le mot «ou» ou vouliez-vous dire «et»? Dans chaque cas, vous précisez une autre condition et il me semble que c'est le mot «et» que vous avez peut-être voulu utiliser.

**M. Paradis:** Non, c'est bien le mot «ou». Si j'avais utilisé le mot «et» il aurait fallu que toutes ces conditions existent en même temps. L'existence d'une seule d'entre elles serait suffisante pour—

[*Text*]

**Senator Kenny:** That is right. If any one of them is present, in your view it would push them aside, which is why I thought the word "and" would be more appropriate as opposed to "or".

**Mr. Paradis:** The attack on the jurisdiction is such that I have put to the staff in the department the following question: If Bill C-13 is adopted as it now stands, what will be the jurisdiction left to the Province of Quebec in matters of environmental assessment? They looked around and saw that the federal government, as in any other jurisdiction, is everywhere. Sometimes we are happy, sometimes we are less happy, but it is present everywhere.

Someone came back and said, "Maybe if somebody wants to build a bird house you will not have to get a federal government environmental impact assessment." I answered, "If it is a bird house for migratory birds, you will have to get an environmental assessment."

**Senator Kenny:** I don't want to quibble about "ors" and "ands". What you are saying is that if any one of these things appears, then in your view that negates your responsibility.

Following on what Senator Carney had to say, we have been told repeatedly before this committee that this bill is not perfect but that it is a significant step forward from the 1984 Environmental Assessment Review Order Guidelines. Is that your view, sir?

**Mr. Paradis:** Yes, it is my view. I would say there are three main mistakes, and I am not including the ones that have been pointed out to you by lawyers who have said that the terminology is not the same in French as it is in English. Those matters may be corrected.

If the federal government applies it within its limits of jurisdiction and if it were to say "where provincial jurisdiction has a system in which the public is involved," if it is ready to recognize that, then I think that is a step in the right direction.

I think cooperation should be allowed. The way it is now under the guidelines the Quebec experience has not been easy, but it has always been successful. We have not had one single failure during a period of 10 years with the federal government.

If we were to request the position of the two federal acts, in particular the one which applies to James Bay, then I think we would have a positive bill, environmentally, economically and constitutionally.

**Senator Kenny:** Is it your view that the committee should either amend the bill to reflect that or else not support the bill?

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** C'est exact. Si une seule de ces conditions était remplie, à votre avis, le fédéral n'aurait pas compétence, et c'est la raison pour laquelle je pensais que le mot «et» conviendrait mieux que le mot «ou».

**M. Paradis:** Nos pouvoirs se trouvent tellement rétrécis que j'ai posé aux employés du ministère la question suivante: si le projet de loi C-13 est adopté dans sa version actuelle, quel rôle la province de Québec continuera-t-elle à jouer en matière d'évaluation environnementale? Ils ont regardé autour d'eux et se sont aperçus que le gouvernement fédéral, comme dans tout autre domaine, est partout. Cela nous fait parfois plaisir, d'autres fois moins, mais il est omniprésent.

Quelqu'un m'a dit: «Peut-être que si c'est de la construction d'une cabane d'oiseaux qu'il s'agit, il ne sera pas nécessaire que le gouvernement fédéral procède à une évaluation des répercussions environnementales.» Je lui ai répondu que si c'est une cabane pour oiseaux migrateurs, il faudra une évaluation environnementale.

**Le sénateur Kenny:** Je ne voudrais pas couper les cheveux en quatre avec mes «ou» et mes «et», mais ce que vous dites, c'est que vous n'auriez aucun rôle à jouer dans les circonstances que vous avez énumérées.

Pour en revenir à ce que le sénateur Carney disait, on nous a déclaré à maintes reprises que ce projet de loi n'est pas parfait, mais qu'il représente une amélioration importante par rapport au Décret de 1984 sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Êtes-vous d'accord?

**M. Paradis:** Oui. Je dirais qu'il comporte trois grandes erreurs, et je n'inclus pas parmi celles-ci celles sur lesquelles ont attiré votre attention les avocats qui ont dit que la terminologie n'était pas la même en français qu'en anglais. Ces choses peuvent être corrigées.

Si le gouvernement fédéral s'en tenait à sa sphère de compétence et s'il était prêt à reconnaître qu'il peut exister dans les provinces un système faisant appel à la participation du public, je dirais que c'est un pas dans le bonne direction.

Je pense que la coopération devrait être permise. Les lignes directrices n'ont pas facilité la vie au Québec, mais son expérience a toujours été heureuse. Nous n'avons pas enregistré un seul échec au cours d'une période de 10 ans avec le gouvernement fédéral.

Si les deux lois fédérales s'appliquaient, surtout celle qui concerne la Baie James, je crois que nous aurions un projet de loi positif, sur le plan environnemental, économique et constitutionnel.

**Le sénateur Kenny:** Pensez-vous que le comité devrait amender le projet de loi pour en tenir compte, ou le rejeter tout simplement?

[*Text*]

**Mr. Paradis:** I think this bill constitutes an important factor in power sharing in this country. I have said that environment is horizontal. This bill allows levels of government to decide on projects in all regions of Canada. I submit that harmonization is close to being necessary, but uniformity is very dangerous. Even within the Province of Quebec we have different ecosystems. Those ecosystems are not the same across Canada. If we try to deal with all our projects in the same way, and think that they are all of federal jurisdiction, then we are unbalancing the sharing of powers at a time in our history when we are discussing just that very publicly.

It will not serve economic purposes because some provinces will fight it. It will not serve environmental purposes because some provinces and the feds will fight it at some point in time. It will certainly not serve constitutional purposes if we believe in a new federal deal in this country.

At this point I would humbly suggest that the Senate get the best available legal advice to ensure that it does not unbalance the sharing of power across this country at this time.

**Senator Kenny:** The dilemma that the committee is faced with is that if it recommends amendments to this legislation, and we send it back to the other place, we will be without legislation like this for a long time. Would we be better off to support this bill as it is, or should we stop now, amend it and send it back to the other place and risk the process being dragged on for another two or three years?

**Mr. Paradis:** I know that sometimes perfection is the enemy of progress. I am a legislator. I sit in the house. I am sometimes put in the situation in which you now find yourself. It is rare that a bill will affect at the same time the sharing of power, economic development and the quality of life of the people of a country. I do not know of too many bills which can possibly reach those objectives at the same time.

The Oldman River judgment was rendered last January. I do not think we took sufficient precautions to ensure that this bill is acceptable and beneficial to the Canadian and Quebec populations.

It is not a separatist government that is in front of you today arguing that. I do not know the Conseil du patronat du Québec to be a separatist organization within the province of Quebec.

How many cases are there now in front of the courts? Senator Carney reflects some difficulties. They are there and we have to take care of them. But are they numerous enough right

[*Traduction*]

**M. Paradis:** Je pense que ce projet de loi constitue un facteur important dans le partage des pouvoirs dans ce pays. J'ai dit que l'environnement est horizontal. Ce projet de loi autorise des paliers de gouvernement à décider de projets dans toutes les régions du Canada. Je dirais que cette harmonisation est presque nécessaire, mais que l'uniformité est très dangereuse. Même dans la province de Québec, nous avons des écosystèmes différents. Ces écosystèmes ne sont pas les mêmes à l'échelle du Canada. En essayant d'adopter une approche unique à l'égard de tous nos projets et en considérant qu'ils relèvent tous de la compétence du fédéral, nous déséquilibrerions le partage des pouvoirs à un moment de notre histoire où nous discutons justement de cette question publiquement.

Cela ne servirait à rien sur le plan économique parce que certaines provinces opposeraient leur résistance. Cela ne servirait à rien non plus sur le plan environnemental parce que certaines provinces et le fédéral s'y opposeraient à un moment ou à un autre. Cela ne servirait sûrement à rien sur le plan constitutionnel si nous croyons à une nouvelle convention fédérale pour le Canada.

À cette étape-ci, je suggérerais humblement que le Sénat obtienne l'avis des meilleurs avocats pour s'assurer qu'il n'y aura pas déséquilibre du partage des pouvoirs dans ce pays.

**Le sénateur Kenny:** Le dilemme dans lequel se trouve le comité est que s'il recommande des amendements à ce projet de loi et le renvoie à l'autre endroit, nous nous retrouverons sans loi de ce genre pendant longtemps. Serait-il préférable de l'appuyer dans sa version actuelle ou de l'amender et de le renvoyer à l'autre endroit au risque que le processus traîne encore pendant deux ou trois ans?

**M. Paradis:** Je sais que la perfection est parfois l'ennemie du progrès. Je suis un législateur. Je siège à l'Assemblée nationale. Je me retrouve parfois dans une situation analogue à celle dans laquelle vous vous trouvez maintenant. Il est rare qu'un projet de loi concerne en même temps le partage des pouvoirs, le développement économique et la qualité de vie des résidents d'un pays. Je n'ai pas entendu parler d'un très grand nombre de projets de loi qui peuvent atteindre tous ces objectifs en même temps.

Le jugement Oldman River a été rendu en janvier dernier. Je ne pense pas qu'on ait pris des précautions suffisantes pour s'assurer que ce projet de loi est acceptable et bénéfique pour la population du Canada et celle du Québec.

Vous n'avez pas devant vous un représentant d'un gouvernement séparatiste. Je ne pense pas non plus que le Conseil du patronat du Québec soit considéré comme une organisation séparatiste.

Combien y a-t-il d'affaires en suspens devant les tribunaux? Le sénateur Carney a soulevé certaines difficultés. Elles sont réelles et il nous faut nous en occuper. Mais leur nombre justi-

[*Text*]

now that we have to create more difficulties to solve that bag of difficulties?

This country needs a bill like this one, but it needs a bill as perfect as possible. This bill is a very dangerous one for the time being.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Paradis. I am trying to be as fair as I can, Senator Kenny. You have had exactly the same amount of time as all who have preceded you. I would like now to go to Senator Castonguay to be followed by

Senator Austin. You are on for a second round, Senator Kenny, if there is time.

**Le sénateur Castonguay:** Merci, M. le Président.

Monsieur le ministre, d'abord je voudrais vous exprimer mon appréciation pour le fait que vous ayez accepté de venir discuter avec nous de ce projet de loi. C'est assez inhabituel que l'on voit un ministre d'un gouvernement provincial venir témoigner devant un comité comme le nôtre. Je pense que c'est conforme à l'esprit d'un sain fédéralisme d'essayer de rechercher de faire en sorte que chaque niveau de gouvernement puisse, d'une façon harmonieuse, exercer chacun ses responsabilités de la façon la plus efficace pour tous ceux qui ont à se soumettre à la législation dont on discute.

Il me semble que le principe ici qui devrait nous inspirer, c'est que dans les cas où il y a des projets à caractère plus local, des projets qui sont restreints dans leur implication à une province, c'est-à-dire de juridiction provinciale, en vertu de la décentralisation, ce devrait être le gouvernement de cette province qui procède à l'évaluation; lorsque les implications sont plus larges, que ce soit alors le gouvernement fédéral; et lorsqu'il y a des cas frontière, qu'on s'entende entre les deux niveaux de gouvernement pour déterminer qui fait quoi pour éviter les dédoublements.

Je suis pleinement pour l'idée de l'harmonisation. Je pense que votre présence ici témoigne du fait que vous êtes également en faveur de la recherche de l'harmonisation, ce qui est différent, comme il a été souligné, de l'uniformisation. Il n'y a pas de vertu, à mon avis, dans l'uniformisation. Tout ceci pour dire que personnellement, je partage vos préoccupations. J'espère que nous trouverons une façon de faire en sorte que l'on ne retarde pas inutilement les choses et que l'on trouve une solution au problème que nous discutons.

Pour avoir une meilleure appréciation de ce que nous avons devant nous, avez-vous évalué le nombre de cas susceptibles de créer des conflits, par exemple, dans l'année à venir ou selon l'expérience passée? En plus du nombre de cas de conflits possibles, est-ce que vous envisagez aussi des cas où les conflits pourraient porter sur des dossiers majeurs?

**M. Paradis:** Dans l'état actuel de la législation québecoise et des directives fédérales, j'ai demandé au ministère si on

[*Traduction*]

fie-t-il que nous créions encore plus de difficultés de manière à les régler?

Le pays a besoin d'une loi du genre de celle-ci, mais d'une loi aussi parfaite que possible. Dans sa forme actuelle, elle est très dangereuse pour l'instant.

**Le président:** Merci, monsieur Paradis. J'essaie d'être le plus juste possible, sénateur Kenny. Je vous ai accordé exactement le même temps qu'à tous ceux qui vous ont précédé.

Je vais maintenant céder la parole au sénateur Castonguay, puis au sénateur Austin. Vous poserez une deuxième série de questions, sénateur Kenny, si nous avons le temps.

**Senator Castonguay:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Minister, I would first like to express my appreciation of the fact that you have agreed to come discuss this bill with us. It is fairly unusual for us to see a minister of a provincial government come testify before a committee such as ours. I believe it is in the spirit of healthy federalism to try to enable each level of government to exercise each of its responsibilities harmoniously and in the most effective manner for all those who are required to submit to the legislation we are discussing.

It seems to me that the principle which should motivate us here is that, in cases where there are projects of a more local nature, projects whose effects are limited to a province, that is to a provincial jurisdiction, as a result of decentralization, it should be the government of that province that conducts the assessments; where the implications are broader, it should be the federal government; and where there are trans-boundary effects, the two levels of government should agree to determine who will do what in order to avoid overlap.

I am fully in favour of the idea of harmonization. I believe that your presence here is testimony to the fact that you are also in favour of striving for harmonization, which, as you say, is different from standardization. In my view, there is no virtue in standardization. All of which is to say that I personally share your concerns. I hope that we will find a way to ensure that we do not delay matters needlessly and that we find a solution to the problem we are discussing.

To gain a better appreciation of what we have before us, have you assessed the number of cases likely to cause conflicts, for example, in the coming year, or based on past experience? In addition to the number of possible disputes, do you also foresee cases in which disputes could concern major issues?

**Mr. Paradis:** In the current state of the Quebec legislation and federal directives, I asked the ministry if they were aware

[*Text*]

était alerté de projets au Québec. Je ne réponds que pour le Québec. Je n'ai pas la connaissance de ces projets dans les autres juridictions provinciales. Nous n'avons pas de projets qui pourraient accrocher, sauf un qui est issu d'une annonce faite par le ministre fédéral des transports.

Si cette législation était adoptée et mise en vigueur et que le ministre fédéral des transports donne suite à son engagement sur le plan pan-canadien d'investissement majeur dans le domaine des routes au Québec, suivant les prescriptions de la loi, telle que rédigée présentement, le Québec ferait une évaluation suivant sa procédure du système comme tel, du projet de versement d'argent au niveau québécois. Par la suite, le gouvernement fédéral ferait l'évaluation de chacun des bouts de route, projet par projet. Ce serait une excellente façon de périmer des sommes considérables.

**Le sénateur Castonguay:** Au niveau des entreprises, selon l'expérience passée ou des projets de développement régional, est-ce que l'on parle de un projet par année qui peut donner lieu à des conflits, ou de cinq, ou de dix? Quel est l'ordre de grandeur de ce qu'on discute ici?

**M. Paradis:** Il faut se méfier de regarder dans le passé en matière environnementale. Les juridictions à l'intérieur de nos compétences au Québec sont en explosion. C'est la même chose au niveau du fédéral. Si par le passé, le gouvernement fédéral n'intervenait que dans deux ou trois projets sur une base annuelle et que le gouvernement du Québec intervenait dans une dixaine, dans les années à venir, je pense que ces chiffres vont être quintuplés rapidement. Les juridictions vont aller en explosant.

Présentement, dans l'état actuel des choses, on parle de deux ou trois projets par année, en ce qui concerne la province de Québec, où il nous faut discuter avec le gouvernement fédéral de l'établissement d'un comité conjoint fédéral/provincial. À chaque fois, comme je l'ai indiqué, on a réussi à s'entendre avec le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Castonguay:** Je vous remercie, M. le président.

**The Chairman:** Our regular time is now at an end. Mr. Minister, I hope we are not imposing if we keep you a little longer.

**Senator Austin:** I join with my colleagues in expressing our appreciation for your presence here and for your assistance in explaining the views of the Province of Quebec with respect to the legislation. In my own mind there are two categories of analysis with regard to the bill. One is the constitutional category, the powers of the federal government. In that respect the Oldman River decision reflects the very old doctrines of pith and substance and there is nothing new, if you like, in the constitutional presentation. The second area relates

[*Traduction*]

of projects in Quebec. I am only answering for Quebec. I have no knowledge of these projects in other provincial jurisdictions. We have no projects which could be held up, except one which has resulted from an announcement by the federal Minister of Transport.

If this bill is adopted and implemented, and the federal Minister of Transport honours his commitment concerning major pan-Canadian investment in roads in Quebec, in accordance with the provisions of the Act as currently drafted, Quebec, through its process, will conduct an assessment of the system as such, of the planned transfer of funds at the Quebec level. The federal government would subsequently assess each section of roadway, project by project. This would be an excellent way to spend considerable amounts of money.

**Senator Castonguay:** Concerning businesses, based on past experience or regional development projects, can you say that disputes arise in one project each year, or in five, or 10? What order of magnitude are we talking about here?

**Mr. Paradis:** You have to be careful when looking to the past regarding environmental matters. Jurisdictions within our powers in Quebec are exploding. The same is true at the federal level. If the federal government intervened in only two or three projects every year in the past, and the Government of Quebec intervened in roughly 10 in the future, I believe that those figures will quintuple quickly. The jurisdictions are tending to explode.

First, in the current state of affairs, we are talking about two or three projects a year, as far as the Province of Quebec is concerned, in which we have to talk to the federal government about establishing a joint federal-provincial panel. On each occasion, as I indicated, we have managed to agree with the federal government.

**Senator Castonguay:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Notre réunion devrait normalement prendre fin et j'ose espérer, monsieur le ministre, que nous n'abusons pas de votre bonté en vous gardant un peu plus longtemps.

**Le sénateur Austin:** Je me joins à mes collègues pour vous remercier d'avoir bien voulu nous rencontrer pour nous expliquer les vues de la province de Québec sur cette loi. À mon avis, le projet de loi se prête à deux types d'analyse. Il y a tout d'abord l'aspect constitutionnel, les pouvoirs du gouvernement fédéral. À cet égard, la décision Oldman River ne fait rien ressortir de nouveau, sur le plan constitutionnel. Le deuxième aspect concerne ce que j'appellerais la mise en commun des ressources du gouvernement pour ce qui est des ques-

[*Text*]

to what should be a proper collegiality amongst governments in terms of the issues of environment which, as you have said, are pervasive throughout our economy and social structure.

These are issues that have a substantial pragmatic and analytical base. Scientific facts are scientific facts. Nonetheless, there remains the issue of the weighting of policy with respect to sustainable development, which is a subjective concept and will be for some time. These are difficult issues. The federal government has moved, as Senator Carney has said, with legislation to resolve uncertainties for the business community and for those who seek to develop infrastructural projects. The question for me at least, and I think I hear in your presentation that it is the same for you, is whether there is proper scope within the bill for the establishment of standards and provincial responsibilities and initiatives.

**Mr. Paradis:** No.

**Senator Austin:** Have I misunderstood you?

**Mr. Paradis:** The portion of the legislation that tries to deal with corporations stands on a very wrong footing, not only constitutionally speaking but practically speaking. We are trying to create a system that has a tendency to create uniformity across the country as far as environmental evaluation is concerned. I stated earlier that the ecosystems, which includes humans, are different from east to west in Canada. I can tell you that even within the Province of Quebec it is hard to apply a uniform system. I will give a practical example. If an industry wants to establish itself in the immediate area of Quebec City it is a different story from the same industry wanting to establish itself in the Three Rivers or Becancourt area. One is industrialized and the other is public service. If you cannot deal with uniformity with the same industry manufacturing the same product that wants to establish itself in the same province, how can you do it from coast to coast? It is a major mistake. Business needs to know about that. Some people already know, as do environmentalists.

**Senator Austin:** Each level of government has its own responsibility under the division of powers. The division of powers is a reality of the Canadian Confederation. As long as there are two levels of governments there will be a division of powers and the normal disputes that will take place. I had thought that where there might be a hope for understanding was with respect to the concept of one-window assessment. That is where I thought you were going with your comments about the practical relations that Quebec has had, difficult though they may be, with the federal level. Then the question is whether under clause 5 there is an opportunity in the development of the exclusion list, the inclusion list, the law list, and

[*Traduction*]

tions d'environnement qui, comme vous l'avez dit, se répercutent sur l'économie et la structure sociale.

Ce sont là des questions qui se prêtent à une analyse pratique et théorique. Les faits scientifiques demeurent des faits scientifiques. Néanmoins, il faut se demander quelle politique adopter à l'égard du développement durable, qui est une notion subjective et le demeurera pendant un certain temps encore. Ce sont des questions difficiles. Le gouvernement fédéral a proposé, comme l'a dit le sénateur Carney, une loi destinée à sortir de l'incertitude les gens d'affaires et ceux qui voudraient mettre en oeuvre des projets d'infrastructure. La question que je me pose et que vous semblez vous poser, d'après votre exposé, consiste à savoir si le projet de loi permettra l'établissement de normes et l'exercice de responsabilités provinciales.

**M. Paradis:** Non.

**Le sénateur Austin:** Vous ai-je mal compris?

**M. Paradis:** Les dispositions de la loi qui intéressent les sociétés manquent tout à fait d'à-propos, non seulement sur le plan constitutionnel, mais aussi sur le plan pratique. Nous cherchons à créer un système qui aurait tendance à favoriser l'uniformité à l'échelle du pays en ce qui concerne l'évaluation environnementale. J'ai dit tout à l'heure que les écosystèmes, ce qui englobe les êtres humains, sont différents d'une région à l'autre du Canada. Je peux vous dire qu'il est difficile, même dans la seule province de Québec, d'appliquer un système uniforme. Je vais vous donner un exemple pratique. Si une industrie veut s'implanter dans les environs immédiats de la ville de Québec, ce n'est pas du tout la même chose que si elle voulait s'établir, par exemple, dans la région de Trois-Rivières ou de Bécancourt. L'une est industrialisée et l'autre est une région de fonctionnaires. S'il ne peut pas y avoir uniformité pour une industrie qui chercherait à s'implanter dans une province, comment alors pourrait-il y avoir uniformité d'un océan à l'autre? C'est là une grave erreur. Il faut que les gens d'affaires le sachent. Certaines personnes le savent déjà, comme les environnementalistes d'ailleurs.

**Le sénateur Austin:** Chaque palier de gouvernement a son propre champ d'attribution selon le partage des pouvoirs. Le partage des pouvoirs est une réalité de la Confédération canadienne. Tant qu'il y aura deux niveaux de gouvernement, il y aura partage des pouvoirs et il sera normal qu'il y ait des différends. J'avais espéré qu'on arriverait à comprendre cela en ce qui concerne la notion de l'évaluation unique. Je pensais que c'était ce à quoi vous vouliez en venir avec vos observations à propos des relations du Québec, si difficiles soient-elles, avec le fédéral. La question à se poser est si l'article 5 permettra d'établir la liste d'exclusion, la liste d'inclusion, la liste législative et la liste globale pour l'établissement d'un

[*Text*]

the comprehensive list for settling those modalities of understanding between the two levels of government and whether in the current consultative process to establish the regulations there could be an agreement between the two levels of government using in fact the council of ministers as the process.

Finally, would it be a practical way to proceed—following Senator Kenny's desire to be practical—for the bill to simply be stopped at its current level in the process without the question of amendment until the negotiation process under clause 5 and the consultative process are concluded? It could be that over the summer there could be a pragmatic solution to these issues. Then you would know what the regulations were. What I hear is that if the federal government has the power first and is negotiating from the power base there is an unequal political situation. If the federal government is negotiating in anticipation of the power there might be more equal negotiations. Those are my observations and questions.

**Mr. Paradis:** You were right when you said that the judgment on the Oldman Dam did not solve anything. It looked at the pith and substance of the Constitution and said what is federal is federal and what is provincial is provincial; no big news for anybody. What we need in this legislation is a simple recognition of that fact. If you look at the four areas at the beginning of the legislation, they are all very positive and environmentally and economically solid.

There is nothing that talks about respect for jurisdiction and there is nothing that talks about cooperation. Perhaps we could propose that this is important and should be recognized. Then we could redraft clause 5 to make sure that it applies, on a day-to-day basis, the Oldman River decision, that it does not try to go further or less than Oldman River. It just recognizes Oldman River and that there is the existence of the provincial jurisdiction in environment in this country. Then when you come to the portion that deals with cooperation do not try to impose on the provinces a suit that is supposed to fit everybody from coast to coast. Recognize some basic elements such as involving the public. Once you have the basic guarantees, let the provinces determine the rules of the game. If it is a federal-provincial matter let the provinces do what they did in the past. At least it worked in Quebec but I cannot say that for all jurisdictions. We had five possible scenarios and we applied them to every project and it worked. The possibility is there but the law has to recognize the existence of provincial jurisdiction. If it does not, then the environment, the economy and the Constitution are problems.

[*Traduction*]

protocole d'entente entre les deux paliers de gouvernement et si au terme du processus actuel de consultation pour l'établissement de règlements, il pourrait y avoir entente entre les deux paliers de gouvernement par l'entremise du Conseil des ministres.

Enfin, est-ce que ce serait une solution pratique— puisque le sénateur Kenny tient tant à ce qu'on soit pratique—que d'interrompre tout simplement la marche du projet de loi sans y proposer aucun amendement jusqu'à ce que les négociations prévues à l'article 5 et les consultations aient pris fin? Au cours de l'été, une solution pratique pourrait se dégager. On saurait alors en quoi consistent les règlements. Ce que je crois comprendre, c'est que si le gouvernement fédéral se voyait d'abord conférer des pouvoirs et s'en servait ensuite dans les négociations, ce serait pure injustice sur le plan politique. Si le gouvernement fédéral négociait avant d'obtenir quelque pouvoir que ce soit, on aurait plus de chance de négocier d'égal à égal. Ce sont là mes observations et mes questions.

**M. Paradis:** Vous aviez raison lorsque vous avez dit que l'arrêt au sujet du barrage de la rivière Oldman n'a rien réglé. On a examiné la Constitution pour finir par dire que ce qui est fédéral est fédéral et que ce qui est provincial est provincial; cela n'a surpris personne. Ce qu'il faudrait, c'est que la loi reconnaisse tout simplement ce fait. Si vous regardez les quatre paragraphes du préambule, vous verrez qu'ils sont tous très positifs et solides sur le plan environnemental et économique.

Il n'y a rien là au sujet du respect des pouvoirs attribués ni au sujet de la coopération. Nous pourrions peut-être dire que cela est important et qu'il faudrait le reconnaître. Nous pourrions ensuite reprendre l'article 5 pour nous assurer qu'il applique, au jour le jour, la décision Oldman River et qu'il ne va ni plus loin ni moins loin. Il suffirait de reconnaître qu'une telle décision a été rendue et que les provinces ont des pouvoirs en matière d'environnement dans ce pays. Lorsque vous en viendrez à la partie qui traite de la coopération, n'essayez pas d'imposer aux provinces des règles qui soient censées convenir à toutes d'un océan à l'autre. Reconnaissez certains éléments de base comme la participation du public. Lorsque vous leur aurez donné des garanties, laissez les provinces déterminer les règles du jeu. Si c'est une question fédérale-provinciale, laissez-les faire ce qu'elles ont toujours fait par le passé. Cela a fonctionné au Québec, au moins, mais je ne peux pas dire ce qu'il en est pour toutes les provinces. Nous avions cinq scénarios possibles que nous avons appliqués à chaque projet et cela a fonctionné. La possibilité est là, mais la loi doit reconnaître l'existence de la compétence provinciale. Si ce n'est pas le cas, alors l'environnement, l'économie et la Constitution poseront des problèmes.

[*Text*]

**The Chairman:** I am sorry, Senator Austin, but to be fair as I have been trying to be all along, I would like to go to Senator Poitras.

**Senator Austin:** I did not hear an answer to the suggestion that the consultative process be concluded while the bill remains at this stage.

**Mr. Paradis:** As long as there is no regulation that makes the Province of Quebec or other provincial jurisdictions give away their powers in an environmental process, we are open to discussion. We are not interested in stalling for time; we are interested in a balanced process. If somebody wants to deal in regulations that are of federal competence and include us, we are ready tonight, tomorrow or the day after so we do not lose any time.

**Senator Austin:** This is the question I want to put to the federal minister tomorrow.

**Le sénateur Poitras:** Monsieur le ministre, je ne reviendrai pas sur plusieurs questions qui ont été éclaircies ici. Je voudrais vous poser deux questions sur le plan économique. Je partage votre opinion. Les hommes d'affaires acceptent de transiger dans des conditions différentes en autant que les lois sont claires et précises. Je pense que c'est la norme et je vous rejoins sur ce point.

Je voudrais revenir sur la question, du pouvoir de dépenser et sur cette question d'ambiguïté et d'empiéter sur les pouvoirs. Il apparaît à l'occasion que ce sont plutôt les représentants du Québec qui ont à redire sur ces projets de loi. Vous avez mentionné à quelques reprises que votre organisme national des provinces emboîtait le pas avec vous. J'apprécierais que vous rectifiez. Est-ce que c'est le Québec qui empêche que ce projet de loi soit adopté? Est-ce que c'est la seule province qui demande des amendements? C'est une question qui doit être éclaircie.

**M. Paradis:** En ce qui concerne la position de l'ensemble des membres du Conseil canadien des ministres de l'environnement, ce que je peux faire pour tenter de vous répondre encore plus spécifiquement, c'est de vous faire parvenir, je ne pense pas qu'il soit confidentiel . . .d'ailleurs le gouvernement fédéral siège au Conseil canadien des ministres de l'environnement, le ministre fédéral y siège. Depuis que l'on discute du projet de loi C-78 (le prédécesseur de C-13) et depuis que l'on discute de C-13, les procès verbaux des rencontres des ministres et des sous-ministres et la correspondence s'y afférent, je pense que une fois que vous aurez pris connaissance de ces procès verbaux de l'ensemble des collègues de toutes les juridictions, vous serez à même de tirer vos propres conclusions.

En ce qui concerne les prises de position du monde des affaires en provenance du Québec, je pense qu'ils ont eu

[*Traduction*]

**Le président:** Je regrette, sénateur Austin, mais pour être aussi juste que j'ai cherché à l'être jusqu'à maintenant, je dois maintenant céder la parole au sénateur Poitras.

**Le sénateur Austin:** Le ministre n'a pas dit ce qu'il pensait de ma suggestion de retenir le projet de loi jusqu'à ce que le processus de consultation ait abouti.

**M. Paradis:** Tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas de règlement qui oblige la province de Québec ou une autre province à céder ses pouvoirs dans un processus environnemental, nous serons prêts à discuter. Nous ne cherchons pas à gagner du temps; nous voudrions un processus équilibré. Si quelqu'un voulait parler de règlements qui soient de la compétence fédérale et qui nous incluent, nous serions prêts à entamer la discussion ce soir, demain ou après-demain de manière à ne pas perdre de temps.

**Le sénateur Austin:** C'est une question que je me propose de poser au ministre fédéral demain.

**Senator Poitras:** Mr. Minister, I will not return to a number of questions that were answered here. I would like to ask you two economic questions. I share your opinion. Businessmen agree to do business in different conditions if the laws are clear and precise. I believe that that is the standard, and I agree with you on that point.

I would like to return to the question of the spending power and to the question of ambiguity and encroachment on powers. It appears from time to time that Quebec representatives have criticisms to make about these bills. You mentioned a number of times that your national organization or province was moving in lockstep with you. I would appreciate your answering a question. Is it Quebec that is preventing this bill from being passed? Is it the only province seeking amendments? That is the question that must be answered.

**Mr. Paradis:** Regarding the position of all the members of the Canadian Council of Ministers of the Environment, what I can do to try to answer your question more specifically is to send you—I do not believe it is confidential, and, anyway, the federal government sits on the Canadian Council of Ministers of the Environment; the federal minister sits on it, and since we discussed Bill C-78, the predecessor of C-13, and since we discussed C-13, I could send you the minutes of the meetings of the Ministers and Deputy Ministers and the related correspondence. I believe that once you have read those minutes of the meetings of all our colleagues from all jurisdictions, you will be able to draw your own conclusions.

As regards the positions of the Quebec business world, I believe those business people have had the advantage or

[*Text*]

l'avantage ou les inconvénients de vivre par le passé différents évènements qui les incitent à la prudence en matière d'évaluation environnementale. Devant la Commission québécoise, ils se sont prononcé en faveur des évaluations environnementales mais comme vous l'avez indiqué, monsieur le sénateur, avec des règles qui soient claires, avec des délais qui soient fixés dans la loi. On ne le retrouve pas-là (je l'indique en passant) dans le projet de loi C-13. A partir du moment où les règles sont claires et que les délais sont fixés par la loi et qu'il y a une possibilité de collaboration fédérale/provinciale d'éviter à tout prix des dédoublements, ils sont d'accord. S'il manque une de ces conditions, vous avez (je pense que vous les avez entendu aussi bien que moi) un tollé de protestation.

**Le sénateur Poitras:** Monsieur le président, est-ce que ces minutes pourront être versées au dossier de cette rencontre?

**Le président:** Oui, sénateur.

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

**Senator Carney:** Mr. Minister, I want to ask you the question that I ask all witnesses who appear on this very difficult bill. Under existing law Canada has built a hydro dam, Oldman River, which was assessed environmentally after it was built and was deemed to be harmful. Bill C-13, which has taken four years to develop after massive consultations, would prevent that because it would insist that a federal environmental review process be done before a dam is built. Given the choice of Bill C-13 or no bill, which would you prefer?

**Mr. Paradis:** I think I have answered that question, not with the same preamble, in reply to Senator Kenny.

**Senator Carney:** You were not clear in your answer. It is a simple choice. We have this bill and it can be proclaimed in days and we are unlikely to have this ridiculous situation that we find ourselves in in building projects which are deemed to be environmentally harmful. I have asked the mining association and the energy association, whether it is this bill or no bill, what is in Canada's best interests?

**Mr. Paradis:** If I were isolating different components of the bill, if I were putting aside the constitutional aspects, if I were putting aside the economic aspect, if I were retaining strictly the environmental aspect I would say go ahead with the bill. The abuse of any power by the economic sector or by the environmental sector always creates a no-winners game. The Oldman River case has been a sad one. I have followed it all the way. We have a big project right now in the Province of Quebec which is called Great Whale, and with the state of leg-

[*Traduction*]

disadvantage of living through various events which have encouraged them to be prudent in environmental assessment matters. Before the Quebec Commission, they said they were in favour of environmental assessments, but, as you indicated, Senator, with rules that are clear, with deadlines that are set out in the act. I should say in passing that we do not see that in Bill C-13. From the moment the rules are clear and the deadlines are set by the act and there is an opportunity for federal-provincial cooperation to avoid duplication at all costs, they are in agreement. If one of these conditions is not met—and I believe you have heard them as well as I—there is a great cry of protest.

**Senator Poitras:** Mr. Chairman, can these minutes be entered into the record of this meeting?

**The Chairman:** Yes, Senator.

**Senator Poitras:** Thank you.

**Le sénateur Carney:** Monsieur le ministre, j'ai à vous poser une question que je pose à tous les témoins que nous rencontrons au sujet de ce projet de loi très difficile. En vertu de la loi actuelle, le Canada a construit un barrage hydroélectrique, sur la rivière Oldman, qui a fait l'objet d'une évaluation environnementale après sa construction et qui a été jugé nuisible. Le projet de loi C-13, qu'il aura fallu quatre ans pour élaborer après d'intenses consultations, empêcherait une situation de ce genre de se produire parce qu'il serait obligatoire que le processus fédéral d'examen des évaluations environnementales soit déclenché avant qu'un tel barrage soit construit. Si vous aviez à choisir entre le projet de loi C-13 ou rien du tout, que feriez-vous?

**M. Paradis:** Je pense que j'ai déjà répondu à cette question, mais qui avait été amenée autrement par le sénateur Kenny.

**Le sénateur Carney:** Vous n'avez pas été clair. Le choix est simple. Nous avons ce projet de loi et il peut être proclamé en quelques jours; nous ne risquerions vraisemblablement plus de nous retrouver dans la ridicule situation où nous nous trouvons lorsque nous aménageons des projets qui sont considérés comme nuisibles pour l'environnement. J'ai posé la question à l'association minière et à l'association qui représente le secteur de l'énergie, savoir s'il faut adopter ou non le projet de loi, savoir où se trouve l'intérêt du Canada.

**M. Paradis:** Si j'isolais différents éléments du projet de loi, si je mettais de côté les aspects constitutionnels et les aspects économiques et si je ne retenais que les aspects environnementaux, je vous dirais d'aller de l'avant. L'abus de quelque pouvoir que ce soit par le secteur économique ou par le secteur environnemental ne peut jamais faire de gagnants. L'affaire Oldman River est assez triste. Je m'y suis intéressé dès le début. Nous avons actuellement un gros projet dans la province de Québec qui porte le nom de Grande-Baleine, et la

[*Text*]

islation in this country there is no way that this project can go ahead without environmental assessment. We do not need Bill C-13 for that. We have federal legislation and we have provincial legislation.

**Senator Carney:** You don't have federal legislation.

**Mr. Paradis:** Yes we do.

**Senator Carney:** We have the guidelines.

**Mr. Paradis:** We have the federal legislation. I think it is important that everybody understands that situation.

**Senator Carney:** How do you explain Oldman River?

**Mr. Paradis:** The legislation I am referring to applies strictly to James Bay and it is federal legislation.

**Senator Kenny:** As is often the case, Senator Carney beat me to the punch. I was going to ask you the same question. As I understand your answer, you like this bill from an environmental point of view, but on balance it is the view of the Province of Quebec that this bill should not go ahead as it now stands, that we should vote against it?

**Mr. Paradis:** No. The question was put in a different scope. It was an immediate project that calls for an emergency decision and you have to correct it after. Altogether I believe that environmentally speaking if you pass the bill as it is because of the uniformity it creates it will also put the environment at risk. If you have a uniform system across the country and you treat the project of a small- or medium-sized enterprise in La Beauce, Quebec, in the same way you treat an aluminum smelter plant in another jurisdiction, you have a problem. This bill spells uniformity that will, in the medium- and long-term, desert the environmental cause. If it was to stop an immediate project and you had no other power and authority, fine. I am glad you asked the question so I could be more precise.

**Senator Kenny:** You are telling us that even on environmental grounds you do not believe you should support this bill?

**Senator Carney:** He told me the reverse.

**Mr. Paradis:** In your specific example I was referring to imminent danger on one huge project. I have done my homework and I have asked people across this country, other colleagues in other jurisdictions, do you have a big project under construction or coming along now? We said yes, we have one, we have Great Whale and I tell you we have federal legislation concerning Great Whale.

**Senator Kenny:** My question is this: What would be your preference, for us to propose amendments and send them back

[*Traduction*]

législation étant ce qu'elle est actuellement dans ce pays, ce projet ne peut pas aller de l'avant sans évaluation environnementale. Nous n'avons pas besoin du projet de loi C-13 pour cela. Nous avons des lois fédérales et nous avons des lois provinciales.

**Le sénateur Carney:** Vous n'avez pas de loi fédérale.

**M. Paradis:** Oui.

**Le sénateur Carney:** Nous avons les lignes directrices.

**M. Paradis:** Nous avons la législation fédérale. Je pense qu'il est important que tout le monde comprenne cela.

**Le sénateur Carney:** Comment alors expliquer l'arrêt Oldman River?

**M. Paradis:** La législation à laquelle je fais allusion s'applique strictement à la Baie James et elle est fédérale.

**Le sénateur Kenny:** Comme c'est souvent le cas, le sénateur Carney a été plus vite que moi. J'allais vous poser la même question. Si je comprends bien votre réponse, vous aimez ce projet de loi d'un point de vue environnemental, mais dans l'ensemble la province de Québec est d'avis qu'il ne devrait pas être adopté tel qu'il est actuellement libellé, que nous devrions le rejeter?

**M. Paradis:** Non. La question a été posée sous un angle différent. Je crois que s'il est adopté tel quel, le projet de loi, à cause de l'uniformité qu'il engendrera, posera une menace pour l'environnement. Si vous avez un système uniforme à l'échelle du pays et que les mesures appliquées à un projet de petite ou moyenne envergure dans la Beauce, au Québec, soient les mêmes que dans le cas d'une aluminerie située dans une autre province, vous vous retrouverez avec un problème. Ce projet de loi mènera à l'uniformité, ce qui à moyen et à long terme nuira à la cause de l'environnement. Si le seul but était de stopper un projet immédiat et que vous n'aviez pas d'autres moyens de le faire, je serais d'accord. Je suis heureux que vous m'ayez posé la question pour que je puisse préciser ma pensée.

**Le sénateur Kenny:** Vous croyez donc devoir, pour des raisons environnementales, vous opposer à ce projet de loi?

**Le sénateur Carney:** Il vient de me dire le contraire.

**M. Paradis:** Dans le cas de l'exemple que vous m'avez donné, je faisais allusion au danger imminent que pourrait poser un projet d'envergure. J'ai fait mon travail et j'ai demandé à des gens de diverses régions du pays, à des collègues d'autres provinces, s'ils avaient un gros projet en cours de construction ou sur le point de débuter. Nous avons pour notre part Grande-Baleine et je vous ai dit que nous avons une loi fédérale le concernant précisément.

**Le sénateur Kenny:** Ma question est la suivante: préféreriezvous que nous proposions des amendements au projet de

[*Text*]

to the House of Commons and see what happens there, accepting that in might be a process which delays this legislation by a year or so, or would you sooner we voted for the bill as it is and not amend it?

**Mr. Paradis:** I strongly favour that all senators from both parties really weigh the advantages and the inconvenience on the three topics —constitution, economy and environment. My medium-and long-term answer to the three topics is that it is negative constitutionally speaking, it is negative economically speaking, and it is negative environmentally speaking. In such a case I would not hesitate to take some of Senator Austin's recommendations and enter into negotiations on regulations that do not affect the jurisdiction and build a project of law which would be positive for those three elements. I think the CCME is really the platform, if you ask my opinion. I think I am the second oldest environment minister in the country now. I worked very closely with the CCME, even when Quebec was officially boycotting the CCME. I think that is the privileged forum for all ministers, federal and provincial, where this bill should be sent back to get it together. If everybody agrees, it would be fast.

**Senator Kenny:** So you would recommend that we try to improve the bill even if it is going to result in delays?

**Mr. Paradis:** Yes.

**Senator Buchanan:** Could I ask just one question?

**The Chairman:** Senator Buchanan, you have not been on any rounds. I know you well, so let me ask you: Please, please, be brief.

**Senator Buchanan:** I am very brief. Could you give us a list of the amendments that you want to see? I know they are probably here in your whole brief, but could you make it a little more simple for us by giving us the amendments?

**Mr. Paradis:** You have been in politics long enough, senator, to know that that is one of the toughest things for a minister to do because once you have laid down your amendments, you are no longer in a bargaining position. My premier would never allow me to act in such a way.

**Senator Buchanan:** Just tell him that I asked for it. He will do it.

**Mr. Paradis:** I can guarantee I will relay the message. I know he likes you a lot, so.

**The Chairman:** Mr. Paradis, thank you very much for coming before our committee. We are indeed pleased that you accepted the invitation. You are the only provincial minister

[*Traduction*]

loi pour ensuite le renvoyer à la Chambre des communes et attendre de voir ce qui se passera, en acceptant que son adoption soit retardée d'une année à peu près, ou que nous votions pour ce projet de loi dans sa version actuelle sans y apporter des amendements?

**M. Paradis:** Je voudrais que tous les sénateurs pèsent soigneusement les avantages et les inconvénients à trois points de vue—- celui de la Constitution, de l'économie et de l'environnement. Je pense qu'à moyen et à long terme ce projet de loi pourrait avoir des conséquences néfastes en ce qui concerne la Constitution, l'économie et l'environnement. Dans ce cas, je n'hésiterais pas à retenir certaines des recommandations du sénateur Austin et à entamer des négociations sur des règlements qui ne changent rien aux compétences et permettent d'en arriver à un projet de loi qui serait positif à ces trois points de vue. Je pense que le CCME est vraiment la plate-forme qu'il faut, si vous voulez savoir mon avis. Je crois être actuellement le deuxième plus ancien ministre de l'Environnement dans le pays. J'ai travaillé en étroite collaboration avec le CCME même si le Québec l'avait officiellement boycotté. Je suis d'avis que c'est au ministre fédéral et aux ministres provinciaux que ce projet de loi devrait être renvoyé pour être rapiécé. Si tout le monde est d'accord, les choses pourraient aller vite.

**Le sénateur Kenny:** Vous recommandez donc que nous cherchions à améliorer le projet de loi même si cela doit entraîner des délais?

**M. Paradis:** Oui.

**Le sénateur Buchanan:** Puis-je poser une question?

**Le président:** Vous n'en avez encore posé aucune, sénateur Buchanan. Je vous connais bien, et je vous prierais donc, s'il-vous-plaît, d'être bref.

**Le sénateur Buchanan:** Je le serai. Pourriez-vous nous donner une liste des amendements que vous aimeriez que nous proposions? Je sais qu'ils sont probablement ici dans votre exposé, mais pourriez-vous nous simplifier la tâche, pourriez-vous nous en donner le texte?

**M. Paradis:** Vous êtes en politique depuis assez longtemps, sénateur, pour savoir que c'est l'une des choses les plus difficiles à faire pour un ministre parce que dès qu'on a exposé ses amendements, on n'est plus en mesure de négocier. Mon premier ministre ne m'autoriserait jamais à le faire.

**Le sénateur Buchanan:** Dites-lui que je vous les ai demandés. Il nous les donnera.

**M. Paradis:** Je peux vous assurer que je lui transmettrai le message. Je sais qu'il vous aime beaucoup.

**Le président:** Monsieur Paradis, merci infiniment d'avoir bien voulu témoigner devant notre comité. Nous sommes heureux que vous ayez accepté notre invitation. Vous êtes le seul

[*Text*]

who did. You have the most concerns, obviously. You came before us and we are grateful. You have been helpful. You have not made our task any easier, I want you to know, but nonetheless this was not the purpose of the process. No one said being in a legislative position would be easy. I thank you and your officials very much. We appreciate the time you have taken, particularly going overtime.

**Mr. Paradis:** Mr. Chairman, I want to thank all the members of the Senate. I think it has been constructive work, at least for the Quebec minister. All your questions, even the most difficult ones, were well taken. I think that it is a reflection process, and you have given much time devotion and attention to it. On behalf of the Quebec Government and the Quebec National Assembly, thank you very much.

**The Chairman:** We appreciate those kind words. Thank you. Our meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

ministre provincial à l'avoir fait. De toute évidence, la chose vous intéresse de très près. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir bien voulu nous rencontrer. Vous nous avez été utile. Je tiens à vous dire que vous ne nous avez pas facilité la tâche, mais ce n'était pas là le but de la réunion. Personne n'a dit qu'il était facile d'être législateur. Je vous remercie vous et vos collègues. Nous apprécions le fait que vous nous ayez consacré du temps, surtout que nous avons prolongé notre séance.

**M. Paradis:** Monsieur le président, je tiens à remercier tous les sénateurs. Je pense que la réunion a été constructive, du moins pour le ministre du Québec. Nous avons été sensibles à toutes vos questions, même les plus difficiles. Je crois qu'elles dénotent une certaine réflexion et qu'elles avaient été bien pesées. Au nom du gouvernement du Québec et de l'Assemblée nationale du Québec, je vous remercie donc infiniment.

**Le président:** Nous vous savons gré de ces bonnes paroles. Merci. La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.

APPENDIX ANNEXE

THE CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE

55 Metcalfe St., Suite 1160, Ottawa, Ontario K1P 6N4
Tel: (613) 238-4000 Telex: 053-3360 Fax: (613) 238-7643

June 10, 1992

Hon. Senator Daniel Hays
Senate
Room 363, Centre Block
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Hays:

Following up on our presentation to your committee on May 21st, and as we mentioned in our presentation to you, we support the goals of environmental assessment and would encourage you to pass this Bill in an amended form. From the point of view of many of the businesses across Canada which will have to abide by this legislation, we request that you consider making the amendments suggested below.

There are primarily two areas of difficulties that the Canadian Chamber has with the legislation as it is currently written. First, parts of the Bill are unclear. We have listed the particular sections which are not clear to us and which should be amended. Second, the Bill lacks time frames by which certain activities by the government must be completed. As the Bill currently reads, the assessment process could go on indefinitely. Without time constraints on government decision-making, businesses face an enormous amount of uncertainty and increased risk with the implementation of this Bill. This increased risk will be reflected in the cost of capital to a firm for the project - and could be the determining factor in the decision not to proceed with investment.

We believe that while governments have an obligation to regulate and protect the environment, they also have an obligation to ensure that they do not damage the future prospects for investment which will occur in the country. Generally, the approach we are suggesting is that future government decisions to be made in the context of the environmental assessment process will be subject to deadlines which, if missed, will relieve the proponent of any obligation to continue the environmental assessment.

We believe that this legislation will increase the amount of work federal bureaucrats must deal with, and we are extremely concerned that, due to the increased work load, they simply will not be able to deal with all the requirements of an environmental assessment in a timely fashion. It is for this reason that we are of the view that businesses need some safeguards in place which ensure timely processing of environmental assessments.

**Specific Sections to be revised:**

**Environmental Assessments of Projects**

**Projects to be Assessed and Excluded Projects**

**Sections 5(1)(b) and 7(2).**

**Section 5(1)(b) states that an environmental assessment is required "except where the financial assistance is in the form of any reduction, avoidance, deferral, removal, refund, remission or other form of relief from the payment of any tax, duty or impost...."**

**These terms need to be included in the definitions section of the Bill. Also, section 7(2) needs to be clarified as it relates to Section 5(1)(b). For example, what missing "essential details" will result in the exemption of the process?**

**Responsible Authority**

**Sections 12(1) and 12(2)**

**Section 12(1) deals with the issue of having two or more responsible authorities. Section 12(2) addresses the possibility of disagreement between responsible authorities. Some minor word changes will tighten up the disagreement clause and put a time limit on resolving the disagreement.**

**Section 12(2) should read, "In the case of a disagreement, the Agency shall advise responsible authorities and other federal authorities within a reasonable time limit with respect to their powers, duties and functions under this Act and the manner in which those powers, duties and functions may be determined and allocated among them."**

**Environmental Assessment Process**

**General**

**Section 16(1)(b)**

**Section 16(1)(a) states that the environmental effects of the project must be studied. Section 16(1)(b) states that the significance of these effects must also be studied. "Significance of effects" needs to be defined.**

**Section 16(1)(e)**

This section describes the factors that every mediation or assessment by a review panel shall include. It also states that the responsible authority or the Minister may require consideration of "any other matter relevant to the screening, comprehensive study, mediation or assessment by a review panel, such as the need for the project and alternatives to the project...". Once again, the difficulty with this approach is that it has no time frames associated with it; it has the potential to delay an environmental assessment indefinitely.

We request that the following wording be added to the end of section 16(1)(e): "The responsible authority shall advise the proponent of the specific matters additional to matters listed in 16 (1)(a) through 16(1)(d) which will be required to be considered at most 90 days following the submission of the comprehensive study, the class reports, or other documentation initiating the responsible authorities review of the environmental assessment."

**Section 16(3)(a) and 16(3)(b)**

Section 16(3)(a) states who will determine the scope of factors to be included in an environmental assessment, though it does not include a time frame by which this scope must be developed.

Section 16(3)(a) should read: "The scope of the factors taken into consideration ... shall be determined by the responsible authority within a reasonable time and no longer than 90 days following the written request of the proponent to do so".

Section 16(3)(b) should read "where a project is referred to a mediator or a review panel, by the Minister, after consulting the responsible authority, when fixing the terms of reference of the mediation or review panel, the Terms of Reference shall be fixed within a reasonable time and at most no longer than 30 days from the Minister's decision to refer a project to a mediator or a panel."

Should the Minster or the responsible authority not determine the scope of the Environmental Assessment within the prescribed time, the Agency should have the jurisdiction to break the deadlock, within a reasonable time, and at least no longer than 90 days from the expiration of the Minister's prescribed time. If the Agency does not decide the scope within 90 days, then the project should be exempted from the environmental assessment process.

Section 20(1)(c)

Section 20 permits the responsible authority to refer a project to the Minister, who may then refer the project to a mediator or a review panel in accordance with section 29. Again, no time frame is provided. We suggest the following amendment: "Referral of a project to a mediator or a review panel shall occur within a reasonable amount of time, and at most no longer than 90 days after the completion of the screening report."

Comprehensive Study

Section 23(b)

As above, the Minister is given the option of referring a project to a mediator or a review panel with no accompanying time frame.

We suggest the following wording be added to the end of section 23(b): Referral of a project to a mediator or a review panel shall occur within a reasonable amount of time, and at most no longer than 90 days after the completion of the comprehensive study report.

Transboundary and Related Environmental Effects

Sections 46(1)

These sections give the Minister power to make decisions without specifying time frames. To the end of section 46(1) we suggest the following amendment: The referral of a project to a mediator or a review panel shall occur within a reasonable amount of time and at most no longer than 90 days from the date of a proponents written request to the Minister to exercise his discretion in this regard."

Administration

Minister's Powers

Section 58 (d), (g), (h)

All of the above sections need time frames included in the legislation.

**Section 58(i)**

**This section deals with intervenor funding. If the government is contemplating the use of the proponents' money for the exercise it must subject to rigorous controls. At the very least, the wording in section 58(i) should be amended to read: "establish a participant funding program organized in such a way that funding is determined on a case-by-case basis, to facilitate the participation of the public in mediations and assessments by review panels.**

**Regulations**

**Section 59**

**All of section 59 needs to be reviewed and timeframes included.**

**We thank you for the opportunity to give your committee further input and would be pleased to answer any further questions the committee may have.**

Miller H. Ayre

Tim Reid

**Miller H. Ayre**
**Chairman of the Board**

**Timothy E. Reid**
**President**

cc. Members of Senate Committee on the Environment

**LA CHAMBRE DU COMMERCE DU CANADA**

le 10 juin 1992

L'hon. Daniel Hays
Le Sénat
Pièce 363, Édifice du Centre
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

Comme suite à notre témoignage devant votre comité du 21 mai et comme nous l'avons alors déclaré, nous appuyons les objectifs de l'évaluation environnementale et nous vous encouragerions à adopter ce projet de loi sous réserve de modifications. Au nom des nombreuses entreprises canadiennes qui devront se conformer à cette loi, nous vous demandons d'envisager d'adopter les propositions de modification ci-dessous.

La Chambre de commerce du Canada a deux grandes objections à la version actuelle du projet de loi. D'abord, certaines dispositions manquent de clarté. Nous énumérons celles qui ne sont pas claires pour nous et qu'il faudrait modifier. Ensuite, le projet de loi ne fixe pas de délais à certaines des activités du gouvernement, ce qui fait que le processus d'évaluation pourrait se poursuivre indéfiniment. Si le gouvernement n'est pas tenu de prendre ses décisions dans des délais donnés, les entreprises feraient face à beaucoup d'incertitude et à un accroissement des risques si le projet de loi était adopté. L'accroissement des risques se répercutera sur le loyer de l'argent qu'une entreprise doit emprunter pour un projet, ce qui risque fort de compromettre l'investissement.

Certes, les gouvernements ont l'obligation de réglementer et de protéger l'environnement, mais ils ont aussi l'obligation de veiller à ne pas compromettre les investissements susceptibles de bénéficier au pays. Nous proposons qu'en règle générale les décisions que prend le gouvernement dans le cadre du processus d'évaluation environnementale soient assujetties à des délais dont le dépassement libérerait le promoteur de l'obligation de poursuivre l'évaluation environnementale.

Selon nous, cette loi aurait pour effet d'augmenter la charge de travail des fonctionnaires fédéraux, ce qui risque de les empêcher de satisfaire à toutes les exigences d'une évaluation environnementale dans les délais voulus. C'est pourquoi nous estimons qu'il faut donner aux entreprises des assurances qu'il sera procédé aux évaluations environnementales dans les meilleurs délais.

**Dispositions à réviser :**

**Évaluation environnementale des projets**

Projets visés et exclusions

**Alinéa 5(1)b) et paragraphe 7(2)**

**L'alinéa 5(1)b) prévoit qu'une évaluation environnementale est obligatoire "sauf si l'aide financière est accordée sous forme d'allégement – notamment réduction, évitement, report, remboursement, annulation ou remise – d'une taxe ou d'un impôt..."**

**Il faut inclure ces termes dans l'article consacré aux définitions. En outre, il faut préciser le rapport entre le paragraphe 7(2) et l'alinéa 5(1)b). Par exemple, quels sont les "détails essentiels" dont l'absence permet de passer outre au processus?**

Autorité responsable

**Paragraphes 12(1) et 12(2)**

**Le paragraphe 12(1) traite des cas où un projet relève de plusieurs autorités responsables. Le paragraphe 12(2) traite des différends pouvant survenir entre autorités responsables. Il suffirait de petites modifications rédactionnelles pour resserrer le paragraphe relatif aux différends et fixer un délai à leur règlement.**

**Le paragraphe 12(2) devrait se lire comme suit : "En cas de différend, l'Agence conseille les autorités responsables et les autres autorités fédérales dans un délai raisonnable sur leurs obligations communes et sur la façon de les remplir conjointement."**

**Processus d'évaluation environnementale**

Dispositions générales

**Alinéa 16(1)b)**

**L'alinéa 16(1)a) dispose que les effets environnementaux du projet doivent être étudiés. L'alinéa 16(1)b) dispose que l'importance de ces effets doit également être étudiée. Il faut définir ce qu'on entend par "importance des effets".**

**Alinéa 16(1)e)**

**Cet alinéa décrit les éléments sur lesquels doit porter la médiation ou l'examen. Il dispose également que l'autorité responsable ou le ministre peut exiger la prise en compte de "tout autre élément pertinent à l'étude approfondie, à la médiation ou**

à l'examen par une commission, notamment la nécessité du projet et ses solutions de rechange..." Là encore, le problème, c'est qu'il n'y a pas de délais, ce qui risque de retarder indéfiniment l'évaluation environnementale.

Nous demandons qu'on ajoute à la fin du paragraphe 16(1)e) la phrase suivante : "L'autorité responsable informe le promoteur des éléments autres que ceux qui sont précisés dans les alinéas 16(1)a à 16(1)d) qui doivent être pris en compte au plus tard 90 jours suivant la présentation de l'étude approfondie, des rapports de catégorie ou de tout autre document qui déclenche l'examen par les autorités responsables de l'évaluation environnementale."

Alinéas 16(3)a) et 16(3)b)

L'alinéa 16(3)a) détermine à qui incombe l'évaluation de la portée des éléments à examiner dans une évaluation environnementale, mais sans lui fixer de délai d'exécution.

L'alinéa 16(3)a) devrait se lire comme suit : "L'évaluation de la portée des éléments (...) incombe à l'autorité responsable dans un délai raisonnable, mais au plus tard 90 jours suivant la demande écrite du promoteur en ce sens."

L'alinéa 16(3)b) devrait se lire comme suit : au ministre, après consultation de l'autorité responsable, lors de la détermination du mandat du médiateur ou de la commission d'examen, le mandat étant fixé dans un délai raisonnable, mais au plus tard 30 jours suivant la décision du ministre de renvoyer le projet à un médiateur ou à une commission d'examen."

Si le ministre ou l'autorité responsable ne parvenait pas à déterminer la portée de l'évaluation environnementale dans le délai imparti, l'Agence devrait être habilitée à dénouer l'impasse dans un délai raisonnable, mais au plus tard 90 jours suivant l'expiration du délai imparti au ministre. Si l'Agence ne détermine pas la portée de l'évaluation dans les 90 jours, le projet devrait être exempté du processus d'évaluation environnementale.

Alinéa 20(1)c)

L'article 20 permet à l'autorité responsable de s'en référer au ministre, lequel peut alors renvoyer le projet à un médiateur ou à une commission d'examen aux termes de l'article 29. Là encore, aucun délai n'est prévu. Nous proposons la modification suivante : "Le projet est renvoyé à un médiateur ou à une commission d'examen dans un délai raisonnable, mais au plus tard 90 jours suivant l'achèvement du rapport d'examen préalable."

**Étude approfondie**

**Alinéa 23b)**

**Comme ci-dessus, le ministre a le choix de renvoyer le projet à un médiateur ou à une commission d'examen, mais aucun délai ne lui est imparti pour le faire.**

**Nous proposons d'ajouter à la fin de l'alinéa 23b) la phrase suivante : "Le projet est renvoyé à un médiateur ou à une commission d'examen dans un délai raisonnable, mais au plus tard 90 jours suivant l'achèvement du rapport de l'étude approfondie."**

**Effets hors frontières et effets environnementaux connexes**

**Paragraphe 46(1)**

**Ces articles donnent au ministre le pouvoir de prendre des décisions sans lui impartir de délais. Nous proposons d'ajouter à la fin du paragraphe 46(1) la phrase suivante : "Le projet est renvoyé à un médiateur ou à une commission d'examen dans un délai raisonnable, mais au plus tard 90 jours suivant la date à laquelle le promoteur demande par écrit au ministre d'exercer sa discrétion à cet égard."**

**Administration**

Pouvoirs du ministre

**Alinéas 58(1)d), g) et h)**

**Il faut prévoir des délais dans chacun dans ses alinéas.**

**Alinéa 58(1)i)**

**Cet alinéa traite des fonds de participation. Si le gouvernement envisage d'utiliser l'argent du promoteur à cette fin, il doit prévoir des contrôles rigoureux. Il faudrait à tout le moins modifier le libellé de l'alinéa 58(1)i) comme suit : "créer un fonds de participation organisé de manière que le financement soit déterminé au cas par cas afin de favoriser la participation du public aux médiations et aux évaluations par une commission d'examen."**

Règlements

**Article 59**

**Il faut réexaminer tout l'article 59 et prévoir des délais d'exécution.**

**Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de fournir à votre comité un complément d'information. Nous nous ferons un plaisir de répondre à toutes les autres questions que pourrait avoir le comité.**

**Le président du conseil,**
**Miller H. Ayre**

**Le président,**
**Timothy E. Reid**

**c.c. : Membres du Comité sénatorial de l'environnement**

Translation
S-4317818 (759)
KEC 12/6/92

**DESJARDINS DUCHARME STEIN MONAST**
**Barristers and Solicitors**

June 9, 1992

Ms Line Gravel, Clerk
Senate Committee on Energy,
the Environment and Natural Resources
The Senate of Canada
Ottawa
K1A 0A4

Subject: *Conseil du patronat du Québec*
re: Aboriginal Affairs [?]
re: Bill C-13
our ref.: 60,873

Dear Ms Gravel,

As requested by your Committee, the *Conseil du patronat du Québec* is sending you suggested amendments to a number of clauses in Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

To begin with, the *Conseil* would like to remind the Committee that relying on the regulations to be made by the government to restrict the scope of the Act may not be enough: rather, the text of the Act itself should clearly define the federal government's activities in environmental assessment.

According to the *Conseil*, the following amendments (though not exclusively) should be made to Bill C-13:

In clause 2, the definition of "environmental effect" should read,

> "environmental effect" means, in respect of a project,
> (a) any change that the project may cause in the environment, ... , **in areas that come within the jurisdiction of the federal government**, whether such change occurs within or outside Canada;

**Clause 4(a) should read:**

> **4. The purposes of this Act are:**
> **(a) to ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration before responsible authorities take action, in areas that come within their jurisdiction, in connection with them;**

**(The rest of the clause would remain unchanged.)**

**Clauses 5(1)(b) and 5(1)(d) should be dropped. (It follows that clause 59(f) should also be dropped.)**

**Clause 12(4) should read:**

> **(4) Where a screening or a comprehensive study of a project is to be conducted and a jurisdiction has a responsibility or an authority to conduct an assessment of the environmental effects of the project or any part thereof, the responsible authority must cooperate with that jurisdiction respecting the environmental assessment of the project.**

**Clause 16(1)(a) should read:**

> **(a) the environmental effect[s] of the project, including the environmental effects of malfunctions or accidents that may occur in connection with the project and any cumulative environmental effects that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been [three words removed] carried out;**

Clause 16(1)(e) should read:

> (e) any other matter relevant to the screening, comprehensive study, mediation or assessment by a review panel, such as [five words removed] alternatives to the project, that the responsible authority or, except in the case of a screening, the Minister after consulting with the responsible authority, may require to be considered.

(With this change, clause 16(2) could be acceptable.)

Clause 17(1) should read:

> 17(1) A responsible authority must delegate to any person, body or jurisdiction within the meaning of subsection 12(5) [three words removed] the screening and comprehensive study of a project and the preparation of the screening report or comprehensive study report, and must delegate [three words removed] the design and implementation of a follow-up program, but shall not delegate the duty to take a course of action pursuant to subsection 20(1) or 37(1).

Clauses 20(1)(c)(iii) and 23(b)(iii) should be dropped.

Clause 25(b) should be dropped[, as should the word "adverse" in clause 25(a)].

The joint review provided for in clauses 40, 41 and 42 should be made mandatory where the federal government has the power to make decisions. The *Conseil du patronat du Québec* is currently working on a formulation that might be acceptable, and it should reach you shortly. We will probably also be sending you a list

of projects for which an environmental assessment should be mandatory, to replace the regulations proposed in clause 59(b).

We trust this is to your satisfaction. Thank you for your attention to our suggestions.

Yours sincerely,
[sgd]
Sylvain Lussier,
Desjardins Ducharme Stein Monast
for:
the *Conseil du patronat du Québec*

Translator's note: Because the French and the English versions of the Bill were drafted in parallel, they do not always correspond in a way that makes inserting changes easy. In some cases I have had to guess what the *Conseil* might have wanted the English to say. Moreover, the letter from the *Conseil* does not highlight the proposed changes, so that where their text differs from the Bill I have sometimes had to guess whether this was deliberate or an error by their typist.

DESJARDINS DUCHARME STEIN MONAST
AVOCATS

Montréal, le 9 juin 1992

Madame Line Gravel, Greffier
Comité du Sénat sur l'énergie,
les ressources et l'environnement
Le Sénat du Canada
Édifices du Parlement
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Objet : Conseil du patronat du Québec
Re : Affaires autochtones
Re : Le Projet de loi C-13
Notre dossier no 60,873

Chère madame Gravel,

À la demande du Comité du Sénat sur l'énergie, les ressources et l'environnement, le Conseil du patronat du Québec vous fait parvenir des suggestions de modifications à divers articles du Projet de loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale ("Projet de loi C-13").

En préliminaire, le Conseil du patronat du Québec aimerait rappeler qu'il ne faudrait pas tenter de restreindre la portée de la loi en se fiant aux règlements qui doivent être adoptés par le gouvernement mais plutôt s'assurer que le texte de loi balise de façon certaine l'intervention du gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale.

Selon le Conseil du patronat du Québec, de façon non limitative, les modifications suivantes devraient être apportées au Projet de loi C-13 :

À l'article 2, la définition d'"effets environnementaux" devrait se lire :

> "«Effets environnementaux» Tant les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement que les changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement, dans les matières qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, que le projet soit au Canada ou à l'étranger;"

MONTRÉAL
600, RUE DE LA GAUCHETIÈRE OUEST
BUREAU 2400, MONTRÉAL (QUÉBEC)
H3B 4L8
TÉLÉPHONE : (514) 878-9411
TÉLÉCOPIEUR : (514) 878-9092

QUÉBEC
1150, RUE DE CLAIRE-FONTAINE
BUREAU 300, QUÉBEC (QUÉBEC)
G1R 5G4
TÉLÉPHONE : (418) 529-6531
TÉLÉCOPIEUR : (418) 523-5391

MEMBRE DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE
TORY DUCHARME LAWSON LUNDELL
LONDRES • HONG KONG

AFFILIÉ À
TORY TORY DESLAURIERS & BINNINGTON
TORONTO
LAWSON LUNDELL LAWSON & MCINTOSH
VANCOUVER

L'article 4 :

"4. La présente loi a pour objet :

a) de permettre aux autorités responsables de décider, dans les matières qui sont de leur compétence, de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;" (Le reste de l'article demeure inchangé.)

L'alinéa 5(1) ne devrait comprendre que les sous-alinéas 5(1)a) et c). (Bien évidemment, en corollaire, l'alinéa 59f) devrait être exclu du Projet de loi C-13.)

L'alinéa 12(4) devrait se lire :

"(4) L'autorité responsable doit, dans le cadre de l'examen préalable ou de l'étude approfondie d'un projet, coopérer avec l'instance qui offre sa collaboration pour l'évaluation environnementale de celui-ci et qui a la responsabilité ou le pouvoir d'effectuer, en tout ou en partie, l'évaluation des effets environnementaux d'un projet."

L'alinéa 16(1)a) devrait se lire :

"a) Les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou les défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages, projets ou activités existants, est susceptible de causer à l'environnement;"

Le texte anglais de cet alinéa devrait être :

"(a) the environmental effect of the project, including the environmental effects of malfunctions or accidents thay may occur in connection with the project and any cumulative and environmental effects that are likely to result from the project

in combination with which other projects or activities that have been carried out;"

L'alinéa 16(1)e) devrait se lire :

"e) tout autre élément pertinent à l'étude approfondie, à la médiation ou à l'examen par une commission, notamment les solutions de rechange du projet -- dont l'autorité responsable ou, sauf dans le cas d'un examen préalable, le ministre, après consultation de celle-ci, peut exiger la prise en compte." (Dans ce contexte, l'alinéa 16.(2) a) pourrait demeurer acceptable.)

L'article 17(1) devrait se lire :

"17. (1) L'autorité responsable d'un projet doit déléguer à un organisme, une personne ou une instance, au sens du paragraphe 12(5), l'exécution de l'examen préalable ou de l'étude approfondie, ainsi que les rapports correspondants, et la conception et la mise en oeuvre d'un programme de suivi, à l'exclusion de toute prise de décision aux termes du paragraphe 20(1) ou 37(1)."

Les alinéas 20(1)c)(iii) et 23b)(iii) devraient être abandonnés.

L'article 25 devrait se lire :

"Sous réserve des alinéas 20(1)b) et c), à tout moment, si elle estime soit que le projet, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation qu'elle estime indiquées, peut entraîner des effets environnementaux importants, l'autorité responsable peut demander au ministre d'y faire procéder conformément à l'article 29."

L'examen conjoint prévu aux articles 40, 41 et 42 devrait être rendu obligatoire dans les cas où le fédéral a un pouvoir décisionnel à exercer. À cet égard, le Conseil du patronat du Québec est à rédiger une formulation qui serait acceptable et devrait vous la faire parvenir sous peu. À cet égard, nous vous

ferons probablement parvenir aussi une liste de projets qui devraient être obligatoirement soumis à l'évaluation environnementale, le tout pour remplacer les règlements prévus par l'alinéa 59b).

Espérant le tout conforme et vous remerciant de votre aimable collaboration, nous sommes,

Vos tout dévoués,

DESJARDINS DUCHARME STEIN MONAST

Sylvain Lussier,
pour le Conseil du patronat du Québec.

SGL/cb

g:\dossiers\60873\lussiers\cpq-sena.let

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Président :
L'honorable DANIEL HAYS

Le mercredi 17 juin 1992

Fascicule n° 9

Sixième fascicule concernant :

Projet de loi C-13, Loi
de mise en œuvre
du processus fédéral
d'évaluation environnementale

COMPARAÎT :

L'honorable Jean Charest
Ministre de l'Environnement
Gouvernement du Canada

TÉMOINS :

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9



26214

WITNESSES—TÉMOINS

André Trudeau, Deputy Minister;
Georges Boulet, Director, Intergovernmental Relations;

Martin Lafleur, Political Adviser;
Sylvie Marier, Adviser.

André Trudeau, sous-ministre;
Georges Boulet, directeur des relations intergouvernementales;

Martin Lafleur, conseiller politique;
Sylvie Marier, conseillère.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Wednesday, June 17, 1992

**Issue No. 9**

**Sixth Proceedings on:**

Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process

APPEARING:

The Honourable Jean Charest
Minister of the Environment
Government of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le mercredi 17 juin 1992

**Fascicule nº 9**

**Sixième fascicule concernant:**

Projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale

COMPARAÎT:

L'honorable Jean Charest
Ministre de l'Environnement
Gouvernement du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

28214

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable William M. Kelly, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Adams
Austin
Beaudoin
Berntson
Carney
Cogger
De Bané
*Frith (or Molgat)
Hays
Kelly
Kenny
MacDonald (*Halifax*)
*Murray, P.C.
(or Lynch-Staunton)
Ottenheimer

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Carney substituted for that of the Honourable Senator Buchanan. (June 17, 1992)

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

*Président:* L'honorable Daniel Hays

*Vice-président:* L'honorable William M. Kelly

The Honourable Senators:

Adams
Austin
Beaudoin
Berntson
Carney
Cogger
De Bané
*Frith (ou Molgat)
Hays
Kelly
Kenny
MacDonald (*Halifax*)
*Murray, c.p.
(ou Lynch-Staunton)
Ottenheimer

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Carney substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan. (Le 17 juin 1992)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 7, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 7 avril 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 17, 1992
(18)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 3:20 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Austin, Beaudoin, Carney, De Bané, Hays, Kelly and Kenny. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Buchanan, Lavoie-Roux, Marchand and Poitras. (4)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Monique Hébert, researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Jean Charest, Minister of the Environment, Government of Canada.

*Witnesses:*

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, President;

Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated April 7, 1992 proceeded to consider Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

Mr. Charest made an opening statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 JUIN 1992
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 20, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Austin, Beaudoin, Carney, De Bané, Hays, Kelly et Kenny. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buchanan, Lavoie-Roux, Marchand et Poitras. (4)

*Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Monique Hébert, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Jean Charest, Ministre de l'Environnement, Gouvernement du Canada.

*Témoins:*

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.):*

Michel Dorais, président;

Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation.

Le Comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 7 avril 1992, étudie le projet de loi C-13, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

M. Charest fait une déclaration puis répond aux questions en compagnie des autres témoins.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 17, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-13, to establish a federal environmental assessment process, met this day at 3.15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. I welcome the Hon. Jean Charest, Minister of the Environment for Canada, who will assist us with our deliberations on Bill C-13. He is our last scheduled witness. I will simply ask him to proceed with any presentation he would like to make. Once that has been completed, we will have questions, minister. It has been an interesting piece of work for us and we are looking forward to hearing from you.

**The Honourable Jean Charest, Minister for Environment:** Thank you very much. Let me start by introducing the two people who are accompanying me: Karen Brown, the vice-chairperson of FEARO, and Michel Dorais, the chairperson of FEARO.

I want to congratulate the committee on the work you have accomplished up until now. Although I have not had an opportunity to follow on a day-to-day basis as I have been taken up with other preoccupations, I have heard some very positive reports on the work you have done.

Monsieur le président et chers collègues, je vous remercie de m'offrir cette deuxième occasion de m'adresser au comité et de vous dire à quel point je vous en suis reconnaissant.

Je vous suis reconnaissant de m'avoir fait l'un des premiers témoins de même que le dernier. Lorsque nous avons initialement discuté du projet de loi C-13 sur l'évaluation environnementale le 4 mai dernier, je vous avais indiqué à ce moment-là que nous entreprenions l'étude d'un texte législatif important qui exprime clairement le concept du développement durable.

Le comité a entendu, de fait, un grand nombre de témoins et les opinions exprimées étaient souvent, je le sais, complexes et parfois contradictoires. Je suis très conscient des aspects délicats avec lesquels d'ailleurs vous devez composer.

Je vais traiter aujourd'hui des grands points qui ont été soulevés devant vous. Vous avez eu à examiner des questions compliquées depuis des points concernant la Constitution jusqu'à l'intégration des théories de l'économie et de l'environnement, l'essence même de ce que l'on appelle le développement durable.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 juin, 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, à qui on a confié l'étude du projet de loi C-13 dans le but d'établir un processus fédéral d'évaluation environnementale, se réunit aujourd'hui à 3 h 15 p.m. pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Dan Hays** (président) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Nous accueillons l'honorable Jean Charest, ministre de l'Environnement du gouvernement du Canada qui collaborera à nos délibérations sur le projet de loi C-13. M. Charest est notre dernier témoin. Je lui demanderai tout simplement de nous présenter son allocution. Ensuite, nous aurons des questions à vous poser, monsieur le ministre. Nous avons trouvé l'étude de ce projet de loi très intéressante et nous avons hâte d'entendre ce que vous en pensez.

**L'honorable Jean Charest, ministre de l'Environnement:** Je vous remercie beaucoup. J'aimerais tout d'abord vous présenter les deux personnes qui m'accompagnent, Karen Brown et Michel Dorais, respectivement vice-présidente et président du BFEEE.

J'aimerais vous féliciter, membres du comité, pour le travail que vous avez accompli jusqu'à maintenant. Même si je n'ai pas eu l'occasion de suivre quotidiennement vos délibérations en raison d'autres préoccupations, j'ai reçu des rapports très élogieux sur le travail que vous avez accompli.

Mr. Chairman and colleagues, I thank you for this second opportunity to make a presentation to your Committee and to tell you how grateful I am.

I thank you as well for affording me the position of being one of the first witnesses and the last witness. When we first discussed Bill C-13, the Canadian Environmental Assessment Act, on May 4, I mentioned that you were embarking on a study of "an important piece of legislation in the area of the environment articulating the concept of sustainable development". Legislation, which many agree, is historic in nature.

The Committee has heard and array of witnesses, and the opinions expressed have often been complex and sometimes contradictory. I am well aware of the sensitivity which you are dealing with.

Today I would like to address some of the key issues which have been raised before you. You have had to deal with complicated issues ranging from those concerning the Constitution to those dealing with the integration of environmental and economic theories, the very essence of what is called sustainable development.

[*Text*]

Un des points débattus depuis l'introduction du projet de loi canadiensur l'évaluation environnementale en juin 1990, est la question de la compétence, de fait, de la constitutionnalité. Cette loi et de façon générale les questions écologiques ont provoqué une discussion au sujet de la répartition des pouvoirs en matière d'environnement.

Pour tâcher de comprendre les enjeux, nous nous sommes tournés vers notre passé qui nous a livré une réponse plutôt banale que j'ai moi-même maintes fois répétée. C'est-à-dire que les Pères de la Confédération n'ont jamais pensé «environnement» au moment de créer l'Acte de l'Amérique du nord britannique.

Pour corriger un peu ces faits historiques, monsieur le président et chers collègues du Sénat, on doit vous avouer que depuis ce temps-là nous avons découvert que certains des Pères de la Confédération, non seulement se préoccupaient de questions écologiques mais qu'ils avaient envisagé de les intégrer dans la Constitution de notre pays.

De fait, dans les débats qui ont débouché sur l'Acte de l'Amérique du nord britannique, on a discuté de l'environnement avec... De fait, c'est sire Alexander Campbell qui reconnaissait déjà à ce moment-là que l'exploitation des ressources naturelles du Canada devait faire l'objet d'une compétence conjointe. C'est que sire Campbell et ses collègues étaient conscients de l'impact de l'exploitation des ressources naturelles sur le sol, l'eau, la faune, même le climat. Ils savaient que les polluants altéraient les cours d'eau et les populations de poisson.

Ces idées présentées par sire Alexander Campbell au cours de ce premier débat auraient permis au gouvernement fédéral de légiférer sur les questions d'environnement en coopération avec les provinces. Mais malheureusement, on n'a pas donné suite à ces idées, sauf que c'était loin d'être la fin du premier débat au sujet de l'environnement.

Dans la salle du Sénat, en 1909, le sénateur Richard Cartright indiqua ce qui suit après la création de la Commission de la conservation de l'environnement (parce que c'est en 1909 où le gouvernement fédéral, avec les États-Unis, a légiféré pour la première fois dans ce domaine-là). Là, je cite ce que votre feu collègue Cartright disait:

TRADUCTION

> Sir Alexander Campbell élaborait un projet ressemblant à celui qui est maintenant déposé devant nous. Mais une fois la Confédération établie, sir Alexander Campbell n'eut plus rien à faire avec la question. Il est très regrettable que l'on n'ait pas donné suite à ce projet.

Alors déjà en 1909, nos ancêtres s'étaient préoccupés de cette question.

Un message clair, monsieur le président, se dégage du débat actuel. L'environnement n'est pas le domaine exclusif d'un

[*Traduction*]

One of the ongoing debates regarding the Canadian Environmental Assessment Act, since it was introduced in June of 1990, has been a seemingly ageless one, the matter of jurisdiction, of constitutionality. This legislation, and environmental issues in general, have kindled a firestorm of opinions on the division of powers when it comes to the environment.

In our attempts to understand these issues, we have sought answers from our past. That search has usually yielded a stock answer, which I, amongst others, have many times repeated. The stock answer has been that the Fathers of Confederation never thought about the environment in creating the British North America Act.

Somewhat to correct these historical facts, Mr. Chairman and colleagues in the Senate, I must admit to you that we have since discovered that some of our Fathers of Confederation were concerned about environmental issues and there was consideration of their inclusion in the Constitution.

In fact, in the debates that led to the British North America Act, there was discussion of the environment with... In fact, Sir Alexander Campbell recognized that the exploitation of Canada's resources should be subject to joint jurisdiction. This was because he and his colleagues were aware of the impact of resource extraction on the land, on water, on wildlife and even on the climate. They knew that pollutants would affect waterways and fish populations.

Sir Alexander Campbell put forth ideas during these early debates that would allow the federal government to legislate in cooperation with the provinces on these matters. Sadly, however, no action was taken on these ideas, but that was hardly the end of the early environmental debate.

In the original Senate Chamber in 1909, Senator Richard Cartright said the following after the creation of a federal Commission on Conservation of the Environment—because it was in 1909 that the federal government and the United States legislated in this area for the first time. And I cite what your late colleague Richard Cartright said:

[TRANSLATION]

> Sir Alexander Campbell developed a bill that was similar to that which is now tabled before us. But once Confederation was established, Sir Alexander Campbell had nothing further to do with the question. It is highly regrettable that further action was not taken on this bill.

So our ancestors were already concerned with this question in 1909.

Mr. Chairman, the current environmental debate has one clear message: the environment is not the exclusive domain

[*Text*]

palier de l'État, d'une personne ou d'une entreprise. Il est l'objet d'une responsabilité partagée. Cent vingt-cinq ans après la création de la Confédération, nous sommes appelés à poursuivre l'initiative envisagée déjà par les Pères de la Confédération et à poursuivre ce débat sur la place de l'environnement dans notre cadre constitutionnel.

À propos de la dimension constitutionnelle du projet de loi C-13, je dois souligner que celui-ci a été soigneusement rédigé de façon à respecter les compétences et qu'il tient bien compte de la décision historique de la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la rivière Oldman.

La Cour suprême a affirmé sans équivoque, et je cite:

> La loi constitutionnelle de 1867 n'a pas conféré le domaine de l'environnement «comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social, touchant plusieurs domaines de compétences attribués aux deux paliers de gouvernement».

La Cour suprême du Canada a aussi indiqué que le ministère fédéral responsable du processus d'évaluation environnementale ne pouvait pas envahir des secteurs de compétence provinciale sous n'importe quel prétexte. À ceux qui l'interprète comme un moyen détourné pour le gouvernement fédéral d'empiéter sur la compétence provinciale, je répondrai en citant le témoignage que vous a offert l'Association du Barreau canadien. Je cite:

> Ce que le tribunal tente de démontrer...

Là, on fait référence à la décision de la Cour suprême dans l'affaire Oldman Dam.

> ... c'est qu'il y a toujours eu des situations où l'autorisation fédérale est requise pour que l'on puisse entreprendre des projets de développement des ressources ou d'autres projets.

C'est ce qui s'est simplement produit dans le cas du décret sur les lignes directrices en matière d'évaluation environnementale.

Maintenant, ce que l'on propose en vertu du projet de loi C-13, c'est que le Parlement donne au gouvernement fédéral un instrument moderne et perfectionné pour prendre des décisions qu'il a toujours pu prendre, que ce soit en vertu du pouvoir de dépenser ou parce qu'il disposait ou utilisait des terres de la Couronne, ou encore parce qu'il accordait une autorisation. C'est-à-dire les divers cas prévus à l'article 5. Il n'y a rien là de révolutionnaire.

Il se peut que le gouvernement fédéral ait accordé sans autorisation presque, ou presque automatiquement dans certains cas, de façon passablement routinière mais cela n'enlève rien au fait que le gouvernement fédéral a toujours eu le pouvoir de décider dans ces domaines-là.

[*Traduction*]

of one level of government, one individual, one corporation. It is a shared responsibility. One hundred and twenty-five years after Confederation, we are now bound to pursue the initiative contemplated by the Fathers of Confederation and to continue this debate on the place of the environment in our constitutional framework.

In addressing the matter of Bill C-13 and the Constitution specifically, I must emphasize that Bill C-13 has been carefully drafted to respect jurisdictions, and it clearly reflects an historic decision of the Supreme Court of Canada in the Oldman River case.

The Supreme Court for Canada unequivocally states, and I quote:

> ... the Constitution Act, 1867 has not assigned the matter of "environment" *sui generis* to either the provinces or Parliament. The environment, as understood in its generic sense, encompasses the physical, economic and social environment touching several of the heads of power assigned to the respective levels of government.

The Supreme Court of Canada also stated that the federal department responsible for the environmental assessment process could not invade areas of provincial jurisdiction on any pretext. For those who interpret this act as a devious means for the federal government to invade provincial jurisdiction, I will answer by quoting the testimony given to you by the Canadian Bar Association. I quote:

> The point being made by the Court...

Here reference is being made to the Supreme Court decision in the Oldman Dam affair...

> ... was that there have always been situations in which federal authorization is required for the carrying out of resource development projects or other kinds of projects...

That is simply what happened in the case of the *Environmental Assessment Guidelines Order*.

Now what is proposed to occur under C-13 is that Parliament will give the federal government a sophisticated and modern tool in order to make those decisions which it has always been allowed to make, whether it be under the spending power because they are disposing of or using federal land, or because they are giving an authorization or otherwise, the various cases under clause 5. That is nothing revolutionary.

It may be that the federal government acted as a kind of rubber stamp in many cases and that these authorizations were given in a fairly routine way, but that does not take away from the fact that there was always the federal power to make what amounted to life-and-death decisions over those projects.

[*Text*]

C'est ce que l'Association du Barreau canadien venait vous dire lors de leur témoignage.

Revenons au jugement de la Cour suprême dans l'affaire Oldman Dam où le juge La Forest a renchéri en écrivant ceci dans le jugement de la rivière Oldman Dam:

> Il est déraisonnable d'affirmer que la Constitution interdit au Parlement de peser les grandes répercussions environnementales, y compris les répercussions socio-économiques lorsqu'il légifère concernant des décisions de cette nature.

Mais une question plus globale se pose au sujet de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale et de certaines questions constitutionnelles qui ont été soulevées. La loi est-elle le vrai problème? Le débat constitutionnel, ou est-ce que ce n'est pas plutôt le débat constitutionnel qui vient un peu ajouter de l'ombre sur le débat que nous avons actuellement. Sur ce point, certains témoins ont répondu directement.

Là, je cite le témoignage du Centre québécois du droit de l'environnement qui disait ceci:

> Donc, le problème ce n'est pas le projet de loi C-13. Ce n'est pas non plus un problème environnemental. C'est un problème constitutionnel. Il s'agit de déterminer dans un autre forum l'opportunité d'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement et, dans l'affirmative, comment le circonscrire. Est-ce qu'il devrait s'appliquer en dehors des champs de compétence législatifs du gouvernement fédéral? C'est uniquement la question et ne venons pas mêler les cartes avec le projet de loi C-13.

C'est ce que le Centre québécois du droit de l'environnement est venu vous dire, monsieur le président.

I would also like to offer some remarks on the question of cooperation. The evolution of the Canadian Environmental Assessment Act has had a phenomenal amount of input from concerned Canadians. I would like to emphasize for you the positive and cooperative aspects of the legislation that is before you.

I will not dwell on the Parliamentary process that this bill has been through to date except to say that, as far as I am concerned and so far as many of our colleague parliamentarians are concerned, rarely has a bill received so much praise by all three major political parties in the House of Commons before being passed on third reading. May I add that the bill passed by a vote of 172 to 27, and the 27 Members of Parliament who did not vote in favour of this bill, some of them for other reasons but mostly from the New Democratic Party, did not vote against it because it went too far but rather because they felt it did not go far enough. That being said, I look forward to witnessing a larger majority in percentage terms when, I hope, the Senate sees fit to pass this bill.

[*Traduction*]

That is what the Canadian Bar Association told you in their testimony.

Returning to the Supreme Court decision in the Oldman Dam affair, Mr. Justice La Forest said the following in that judgment:

> It defies reason to assert that Parliament is constitutionally barred from weighing the broad environmental repercussions, including socio-economic concerns, when legislating with respect to decisions of this nature.

There is a larger question concerning the Canadian Environmental Assessment Act and some of the constitutional issues which have been raised as well. Is this legislation the real problem? The constitutional debate... Or is it not rather the constitutional debate that casts a shadow on the debate in which we are currently engaged? Some witnesses have answered directly on this point.

I quote the testimony of the Quebec Environmental Law Centre, which said this:

> Therefore, Bill C-13 is not the problem, nor is the problem an environmental matter. The problem is a constitutional problem. It consists in determining, in another forum, the appropriateness of the exercise of the federal spending power and, if it is found to be appropriate in determining how to circumscribe it. Should it apply to areas outside the federal government's legislative jurisdiction? That is the sole question, and we must not get Bill C-13 mixed up with it.

That is what the Quebec Environmental Law Centre told you, Mr. Chairman.

J'aimerais également présenter quelques commentaires sur la question de la coopération. L'élaboration de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale a suscité une participation extraordinaire de la part des Canadiens qui s'intéressent à l'environnement. Je tiens à vous faire remarquer les éléments relatifs à la coopération et les aspects positifs de la loi qui vous est présentée.

Sans m'attarder sur le processus parlementaire qu'a suivi ce projet de loi jusqu'ici, j'aimerais souligner le fait que, selon moi et selon l'avis d'un très grand nombre de parlementaires, nous n'avons que très rarement entendu autant de louanges que celles adressées à cette législation par les trois grands partis politiques de la Chambre des communes avant que le projet de loi soit adopté en troisième lecture. J'ajoute qu'il a été adopté par un vote de 172 contre 27. Les vingt-sept députés qui l'ont rejeté étaient pour la plupart des députés du Nouveau Parti Démocratique qui ont voté contre ce projet de loi, non pas parce qu'il comportait des dispositions dont la portée était trop grande, mais plutôt parce qu'ils croyaient justement que cette législation n'allait pas assez loin. Ceci dit, je me permet

[*Text*]

In the debate that ensued on third reading, parliamentarians of all parties brought forth the fact that the process which led to the adoption of the bill had been open, flexible, a model process, an example for other legislative committees as far as they were concerned. These are rare words in the lower Chamber, as most of you will know.

What is truly important about them, though, is that they highlight the tremendous efforts which have gone towards achieving a difficult balance among the often polarized views on environmental assessment. Let me assure you, as you probably well know by now, there are polarized views on environmental assessment.

The spirit of cooperation that marked these deliberations was not confined to the House of Commons. It was found in extensive consultative processes over the last five years and it is found in the critical regulatory framework that will give Bill C-13 its definition. In fact, before this committee, the Canadian Environmental Network, which represents approximately 1,800 grassroots environmental groups across the country, also pointed out the fact that this process had done well according to their own evaluation. I want to quote what they said.

> The first point I want to make is about the nature of the consultations that the federal government and the House legislative committee have undertaken. You will not very often hear me say positive things about how the federal government approaches environmental issues.

That, Mr. Chairman, I can confirm.

> In this case the federal government and the House committees have done a good job.

They then go on to conclude that this has been the best that they in fact have ever seen.

I point that out, Mr. Chairman, because it is of some relative importance to this whole debate, that we are talking about a bill here which is built upon consensus-making, that will seek consensus-making, and that from the outset, four or five years ago, was built on consensus-making when the federal government undertook to revamp its environmental assessment processes through the development of legislation.

The regulatory framework I referred to a few minutes ago is not often focused upon by Parliamentarians. There are some 15 sets of regulations that will be fundamental to the operation of the act. I will not give you an exhaustive description of these regulations but there are aspects which underline the

[*Traduction*]

d'espérer que le Sénat acceptera ce projet de loi dans une proportion encore plus grande.

Au cours du débat qui a suivi la troisième lecture de ce projet de loi, des membres du Parlement de tous les partis ont déclaré que le processus qui a mené à l'adoption de ce projet de loi était ouvert et souple, qu'il s'agissait, selon eux, d'un modèle et d'un exemple pour les autres comités législatifs. Comme vous le savez tous, il est très rare d'entendre de tels propos à la Chambre basse.

Néanmoins, il importe de souligner que ces qualificatifs mettent en lumière les efforts énormes qui ont été réalisés dans le but d'atteindre un difficile équilibre entre des points de vue souvent polarisés sur l'évaluation environnementale et laissez-moi vous dire que les points de vue sont polarisés sur cette question, comme vous le savez probablement.

L'esprit de coopération qui s'est dégagé de ces délibérations n'a pas été confiné à la Chambre des communes. Il s'est fait sentir dans le cadre des vastes consultations que l'on a effectuées au cours des cinq dernières années et on le retrouve dans le cadre important de la réglementation qui définira le projet de loi C-13. Le Réseau canadien de l'environnement, qui réunit quelque 1 800 groupes écologistes de toutes les régions du pays, a même déclaré qu'il était d'avis que le processus de consultation s'était bien déroulé. J'aimerais citer le commentaire d'un représentant de ce groupe.

> La première remarque que je veux faire concerne la nature des consultations que le gouvernement fédéral et le comité législatif de la Chambre des communes ont entrepris. Vous ne m'entendez pas souvent dire du bien de la façon dont le gouvernement fédéral aborde les questions écologiques.

Ceci est absolument exact, monsieur le président.

> Le gouvernement fédéral et les comités de la Chambre des communes ont fait du bon travail dans ce cas.

Le représentant du Réseau canadien de l'environnement conclut son commentaire en déclarant que ces consultations sont les meilleures qu'il ait jamais vues.

Je tiens à souligner ce fait, monsieur le président, parce qu'il est relativement important dans toutes ces délibérations; nous traitons d'un projet de loi fondé essentiellement sur la notion du consensus et par lequel on cherchera à obtenir un accord; en fait, il y a quatre ou cinq ans, on a tout d'abord fondé cette législation sur l'élaboration d'un accord lorsque le gouvernement fédéral a décidé de restructurer ses processus d'évaluation environnementale.

Le cadre de réglementation dont j'ai fait mention il y a quelques minutes ne retient pas souvent l'attention des parlementaires. Une quinzaine de règlements seront fondamentaux pour l'application de cette loi. Je ne vous en donnerai pas une description détaillée, mais certains aspects de ces règlements

[*Text*]

cooperative approach we intend to take with implementation of Bill C-13.

They also speak directly to concerns that you have heard before this committee. The regulations under this legislation will lay out in clear terms when the federal government will be involved in environmental assessments and when it will not be. Under the existing process, a point that we should keep in mind, federal involvement has been ill-defined and has led to costly court cases. Under Bill C-13, we are adding certainty to the process. Certainty will ease the burdens of litigation and delays that we have seen. Certainty is a prerequisite for a prosperous marketplace.

The president of the Canadian Petroleum Association said the following to me in a letter.

> The Canadian Petroleum Association has taken a very active part in the consultation process of Bills C-78 and C-13 as the issues are particularly relevant to the upstream oil and gas industry which we represent. We see the bill as a timely and positive step in resolving uncertainties faced by the project proponents. The orderly framework prescribed by the act and anticipated in regulations will increase certainty and understanding of the assessment process. The CPA will continue work with all stakeholders in the further consultations to develop efficient and effective regulations.
>
> In closing, Minister, the CPA believes the need to replace the EARP guideline orders is urgent, and we look forward to the passage of Bill C-13.

Pour augmenter la prévisibilité de l'évaluation environnementale, les dispositions dans les règlements mentionnés, on prévoit la définition de ce que sera la participation fédérale minimale.

Nous souhaitons mettre au point des formules qui détermineront des seuils de participation. La participation minimale peut s'appliquer à un certain nombre de champs, y compris celui du pouvoir de dépenser.

Je suis tout à fait prêt, monsieur le président, à discuter de ce que ces seuils pourraient être et je suis impatient de déterminer avec les provinces et les intéressés les niveaux qui répondront aux attentes de chacun. Il nous sera aussi possible d'intégrer des calendriers dans les divers éléments du cadre réglementaire.

Cela, je sais que c'est une préoccupation, entre autres, du côté de l'industrie. Il y a l'élément d'incertitude qui les

[*Traduction*]

soulignent l'importance de la collaboration sur laquelle nous comptons fonder l'application de cette loi.

En outre, ces points répondent directement aux préoccupations de certains des témoins que vous avez entendus. Les règlements d'application de cette loi indiqueront clairement quand le gouvernement fédéral aura à participer aux évaluations environnementales et quand il n'y sera pas associé. Il ne faut pas oublier que dans le cadre du processus actuel, on a mal défini la participation du gouvernement fédéral ce qui a donné lieu à des procès coûteux. Avec le projet de loi C-13, nous donnons au processus une certitude qui réduira assurément les litiges ainsi que les retards que nous avons connus. Une telle certitude est indispensable à un marché prospère.

Le président de l'Association pétrolière du Canada m'a confié ce qui suit dans une lettre.

> L'Association pétrolière du Canada a participé très activement aux consultations des projets de loi C-78 et C-13, parce que les enjeux qui y sont débattus sont très importants pour l'industrie pétrolière et gazière qu'elle représente. Nous considérons que ce projet de loi est une mesure opportune et constructive pour résoudre les incertitudes auxquelles font face les promoteurs de projets. Le cadre méthodique prescrit par la loi et vraisemblablement repris dans les règlements, saura accroître la certitude et la compréhension du processus d'évaluation. Au cours des prochaines consultations, notre association continuera de collaborer avec tous les intervenants afin d'établir des règlements efficaces et rentables.
>
> Pour conclure, monsieur le ministre, l'Association pétrolière du Canada croit qu'il est urgent de remplacer le *Décret sur les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE)*, et nous nous réjouissons à l'avance de l'adoption du projet de loi C-13.

To increase the predictability of environmental assessment, there are provisions in the regulations I have referred to for defining "minimal federal involvement".

We wish to develop formulas which will determine thresholds for participation. Minimal participation may apply to a number of areas, including the spending power issue.

I am very open, Mr. Chairman, to discussion on what these thresholds might be, and I look forward to fixing appropriate levels in consultation with the provinces and other stakeholders. It will also be possible for us to incorporate timelines into various aspects of the regulatory framework.

That I know is one of the concerns of industry. There is the element of uncertainty which concerns them somewhat. In the

[*Text*]

inquiète un peu. Dans le cadre réglementaire, c'est à ce stade-là, en concordance avec les différentes juridictions, que nous réussissons effectivement à se joindre et à faire en sorte qu'il y a un élément, il y a un calendrier qui est prévisible.

Une des grandes préoccupations de l'industrie (préoccupation que je partage) est, de fait, cette nécessité de déterminer le calendrier qui jalonnera le processus chaque fois que cela est possible.

Encore une fois, nous avons l'intention de faire concorder la loi avec les calendriers prévus dans la législation provinciale et de créer un processus aussi ordonné que possible. D'ailleurs, si on se fie aux expériences passées (je pense qu'on en a déjà parlé ici devant le comité), les expériences passées semblent de fait déterminer qu'il est possible d'arriver à une concordance sur le plan des calendriers. Cela, en soi, ce n'est pas un problème. C'est loin d'être un problème insurmontable.

En plus des améliorations importantes que je viens de décrire par rapport au décret, la loi reconnaît expressément les processus d'évaluation environnementale de toutes les provinces canadiennes. Pour éviter le double emploi, il sera possible de négocier des ententes cadres avec chaque province et territoire et d'encourager les démarches conjointes dans les cas de responsabilité partagée, tout en respectant les pouvoirs décisionnels de chaque palier de gouvernement.

C'est là l'objectif poursuivi par la loi, monsieur le président. C'est de faire en sorte, là où il y a des responsabilités partagées, lorsque les circonstances l'exigent selon la loi (parce que ce n'est pas à chaque fois, mais lorsque la loi l'exige) que les deux niveaux de gouvernement puissent travailler ensemble, comme cela a été le cas d'ailleurs dans le passé.

Les provinces qui sont représentées par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement ont écrit ce qui suit au président du comité, par une lettre qui est datée, je pense, du 29 mai dernier. Ils ont dit ceci:

> Bien que les provinces et les territoires ne soient pas entièrement satisfaits du projet de loi C-13 tel qu'adopté, nous collaborons actuellement, avec les organismes fédéraux par la voie du CCME, pour conclure des ententes bilatérales qui feront ressortir une relation cohérente dans l'ensemble du pays en matière d'évaluation environnementale.

Je ferme ici la parenthèse.

À mon avis, monsieur le président, ces ententes fédérales-provinciales symboliseront la collaboration qui est essentielle au débat sur l'environnement. Je suis prêt à négocier les conditions qui nous permettront de collaborer à l'application de l'évaluation environnementale et il n'y a aucune espèce de

[*Traduction*]

regulatory framework it is at this stage, in agreement with the various jurisdictions, that we are in fact succeeding in joining forces and ensuring that there is an element, that there are predictable timelines.

One of the greatest concerns raised by industry—one which I am sympathetic to—is the need to fix the length of the process wherever possible.

Once again, it is our intention to have this act conform with timelines which exist in provincial legislation, and to discipline the federal process as much as possible. Based on past experience— and I believe this has already been talked about before the Committee—past experience seems to show that it is possible to reach an agreement on timelines. That is not a problem in itself. It is far from being an insurmountable problem.

In addition to these important improvements over the guidelines which I have just described, the bill also specifically recognizes the environmental assessment processes of all the Canadian provinces. In order to avoid duplication, it will be possible to negotiate framework agreements with each province and territory and to encourage joint approaches in cases of shared responsibility, while being respectful of the decision-making powers of each level of government.

That is the objective of the bill, Mr. Chairman. It is to see that, where there are shared responsibilities, where the circumstances require it under the law—because this will not happen every time, but where the law requires—the two levels of government can work together, as has been the case, incidentally, in past.

The provinces, which are represented by the Canadian Council of Ministers of the Environment, wrote the following to the Chairman of this Committee on May 29 last. They said this:

> Although the provinces and territories are not entirely satisfied with C-13 as passed, we are currently working together with federal agencies through CCME to establish bilateral agreements that will reflect a consistent environmental assessment relationship across the country.

I will end my digression here.

In my view, Mr. Chairman, these federal-provincial agreements will symbolize the cooperation that is essential to the debate on the environment. I am prepared to negotiate the conditions that will enable us to cooperate in implementing environmental assessment, and there can be no doubt,

[*Text*]

doute, de plus, monsieur le président, que c'est exactement ce que les Canadiens attendent de nous.

Canadians understand that our pursuit of sustainable development will also be fundamental to our competitiveness in the global marketplace. When I last addressed you, we discussed competition and the growing awareness of environmental issues.

We also discussed the need for Canadians to keep pace with environmental considerations in foreign marketplaces. Environmental regulations are often cited as a hindrance to productivity, yet when we look at the world's leading economies it is interesting to note that they are also the economies with the most environmental regulations. Germany, for instance, has turned environmental regulations into a massive economic success and now exports billions of dollars in environmental technologies.

The environmental sector of the Canadian economy is one of our leading growth industries. The recent United Nations Conference on Environment and Development in Rio reinforces the need for Canada to be a player in the inevitable and global pursuit of sustainable development.

May I point out also, Mr. Chairman, that this issue is of particular importance for Canada. We often forget that Canada's starting point is that of a country whose economy relies on natural resources. Our economy is about fisheries, it is about mining, it is about the forestry sector, whether it is the pulp and paper industry or softwood lumber, and it is about energy whether hydroelectric or hydrocarbons. That is what our economy is about.

So all things being relative, as we went to Rio and as we discuss this bill today, the issues are a lot more important to Canada and have a lot more consequences on our country than on most countries in the world. The Rio Declaration that we signed at this conference, although it is not the declaration for which we had hoped, refers in principle 17 to the fact that countries should have environmental impact assessment legislation.

The purpose of Bill C-13 is just that, to assess decisions made by the federal government within its own jurisdiction, and it applies only in these circumstances.

[*Traduction*]

Mr. Chairman, that that is precisely what Canadians expect of us.

Les Canadiens comprennent aussi que notre poursuite de l'objectif d'un développement durable constituera un élément essentiel à notre compétitivité sur le marché mondial. La dernière fois que je me suis adressé à vous, nous avons traité de la concurrence et de la sensibilisation grandissante des consommateurs aux questions écologiques.

Nous avons aussi discuté du besoin pour le Canada de suivre l'évolution des facteurs environnementaux sur les marchés étrangers. Les règlements environnementaux sont souvent cités comme des entraves à la productivité. Pourtant, lorsque nous observons dans le monde, les pays dont l'économie est la plus prépondérante, nous notons avec intérêt que ce sont aussi ceux qui sont soumis au plus grand nombre de règlements environnementaux. L'Allemagne, par exemple, a fait de sa réglementation un succès économique grandiose et maintenant, elle fait des milliards de dollars de profits en exportant des technologies environnementales.

Dans l'économie canadienne, le secteur de l'environnement est un de nos secteurs industriels les plus progressifs. À la récente Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a eu lieu à Rio, on a souligné la nécessité pour le Canada d'être un partenaire dans la poursuite inévitable d'un développement durable à l'échelle planétaire.

Laissez-moi vous faire remarquer, monsieur le président, que cette question est tout particulièrement importante pour le Canada. Nous oublions souvent que notre pays est avant tout un pays dont l'économie repose sur l'exploitation de ressources naturelles. En effet, l'économie du Canada est essentiellement fondée sur l'exploitation des pêches, des mines, du secteur forestier avec son industrie de la pulpe et du papier ou celle du bois de sciage et enfin, sur l'énergie sous forme d'hydro-électricité ou d'hydrocarbures. Ce sont les éléments fondamentaux de notre économie.

Les choses étant ce qu'elles sont, comme nous l'avons vu à Rio et comme nous l'avons mentionné aujourd'hui dans le cadre de l'étude de ce projet de loi, les enjeux sont maintenant beaucoup plus importants pour le Canada et ils ont une incidence bien plus grande pour notre pays que pour la plupart des autres pays du monde. La Déclaration de Rio que nous avons signée à cette conférence, bien qu'elle ne soit pas celle que nous espérions, souligne dans son principe nº 17 la nécessité pour les pays d'avoir une législation en matière d'évaluation environnementale.

Tel est précisément l'objet du projet de loi C-13, évaluer les décisions prises par le gouvernement fédéral dans son propre champ de compétence et la loi ne s'appliquera que dans ces circonstances.

[*Text*]

So let there be no mistaking that the call of the international community to sustainable development is one which must be heeded. The Canadian Environmental Assessment Act is a progressive and positive initiative of which we can be proud. I will not preach to you today that the legislation is the final solution, the be-all or end-all, but it does provide us with a flexible vehicle with which we can move into the future.

So in conclusion, Mr. Chairman, colleagues, you have some weighty decisions to make. Please consider this legislation from the point of view that it replaces and greatly improves a flawed process. Let us not miss an opportunity to give Canadians a process that will enhance our decision making at home and which reflects irreversible trends abroad.

Let us also consider that the environment over which we are all custodians will not stand still while we deliberate. The challenge before you is how, as decision makers, you can best provide Canadians with the tools to meet the challenges of sustainable development.

Mr. Chairman, I look forward to the probing questions and comments by yourself and members of your committee. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Minister, for a brief but excellent presentation in support of your legislation. When you appeared before the committee on an earlier date, we ran out of time before two senators, Senator Kenny and Senator Beaudoin, were able to put their questions. In recognition of that, we have allowed for some additional time today and hopefully we will give everyone a full opportunity to put the questions they want.

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman. Welcome, Minister. The last time you were here you were dealing with a question I had asked about the bill applying to government projects and not to government policies as a whole. At that time you responded with a reference to the cabinet committee system, and in particular you said that the Cabinet Committee on the Environment is very significant in terms of how this government is approaching its responsibilities in regard to sustainable development. Could you please elaborate briefly on what the committee's mandate is and how it carries out that role?

**Mr. Charest:** The cabinet committee system is not very well known by the public for reasons you are familiar with, but I will give a perspective on this. With a cabinet that is made up of close to 40 ministers, obviously the cabinet system cannot work in the way it used to when the whole cabinet

[*Traduction*]

Il ne faut pas s'y tromper, l'appel au développement durable lancé par la collectivité internationale doit être entendu. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est une mesure progressiste et constructive dont nous pouvons être fiers. Je ne vous dirais pas aujourd'hui que cette loi est la solution absolue, la fin des fins, mais elle constitue pour nous une approche souple qui nous permettra d'aborder l'avenir.

Donc, en conclusion, monsieur le président et chers collègues, vous avez quelques graves décisions à prendre. Veuillez voir ce projet de loi comme un substitut et une nette amélioration d'un processus boiteux. Ne manquons pas une occasion de fournir aux Canadiens un processus qui améliorera notre prise de décisions chez nous et qui reflète des tendances irréversibles à l'étranger.

Tenons également compte du fait que l'environnement dont nous sommes tous responsables va continuer de s'altérer pendant que nous délibérons. Le défi que nous devons relever, en tant que décideurs, c'est de trouver la meilleure manière de donner aux Canadiens les outils dont ils ont besoin pour assurer un développement durable.

Monsieur le président, j'ai hâte d'entendre vos questions et observations lucides de même que celles des membres de votre comité. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur le Ministre, pour votre bref mais excellent exposé en faveur de votre projet de loi. Lorsque vous avez témoigné devant le comité à une autre occasion, nous avons manqué de temps. Les sénateurs Kenny et Beaudoin n'ont pu poser leurs questions. C'est pourquoi nous avons prévu du temps supplémentaire aujourd'hui et nous espérons être en mesure de donner à chacun l'occasion de poser toutes les questions qu'il désire.

**Le sénateur Kenny:** Merci, monsieur le président. Bienvenue, monsieur le Ministre. Quand nous avons mis fin à la séance la dernière fois, vous répondiez à une question que j'avais posée au sujet de l'application du projet de loi aux projets du gouvernement et non pas aux politiques du gouvernement dans l'ensemble. A ce moment-là, vous avez répondu en faisant référence au système des comités du Cabinet. Vous avez dit, en particulier, que le Comité permanent de l'environnement est très influent pour ce qui est de la façon dont le gouvernement assume ses responsabilités en ce qui concerne le développement durable. Pourriez-vous, s'il-vous-plaît, expliquer brièvement le mandat du Comité et de quelle façon il s'en acquitte?

**M. Charest:** Le système des comités du Cabinet n'est pas bien connu du public pour des raisons que vous connaissez, mais je vais vous en donner un aperçu. Comme le Cabinet se compose de près de 40 ministres, il est évident que le système du Cabinet ne peut fonctionner de la façon dont il fonctionnait

[*Text*]

could meet in smaller numbers and deal with the affairs of state on a weekly or regular basis.

So we now have a system whereby the cabinet operates by cabinet committees. The central operating committee for the cabinet now is P&P, Planning and Priorities, made up of a little more than 20 ministers, which meets once a week.

Around that Cabinet Committee on Planning and Priorities revolve a certain number of key cabinet committees. Some of them have always been there: Treasury Board; one on industry, trade and commerce; one on foreign affairs and national defence. These cabinet committees are in the orbit of planning and priorities.

Among them is a cabinet committee called the Cabinet Committee on the Environment. I think it was created in 1988, and it represents a fundamental structural change in terms of dealing with environmental issues. That cabinet committee is the window through which major pieces of government policy, which may either be translated into policy, per se, or into legislation or whatever the outcome may be, enters the system to go to the planning and priorities committee, or to the full cabinet, depending on the circumstances.

The significance of this is that the government has clearly established a mechanism by which we deal with environmental issues through a cabinet committee whose mandate is to deal with issues that relate to environment and sustainable development.

Now, how does that work in practice? In the first eight months I was in office as Minister of the Environment, my first responsibility was to implement Canada's Green Plan. That required that I get through the Cabinet Committee on the Environment and through Cabinet itself, 42 cabinet document submissions and 78 Treasury Board submissions that had also been filed in that eight-month period, which by the way is a record that I don't think will be broken soon. That was done through the Cabinet Committee on the Environment, subsequently approved by P&P, and whatever requirements were deemed necessary the Treasury Board has dealt with there.

I hope I have answered your question on how the system works.

**Senator Kenny:** Perhaps to clarify it a bit, are you saying that all major government initiatives go through this committee so that you can evaluate their environmental aspects?

[*Traduction*]

quand nous pouvions nous rencontrer en plus petits nombres et nous occuper des affaires de l'État hebdomadairement ou régulièrement.

Donc, nous avons un système grâce auquel le Cabinet fonctionne avec des comités. Le comité qui est actuellement décisif pour le Cabinet est le Comité des priorités et de la planification qui comprend un peu plus de 20 ministres et se réunit une fois par semaine.

Un certain nombre de comités importants du Cabinet pivotent autour du Comité des priorités et de la planification. Certains d'entre eux ont toujours existé, notamment, celui du Conseil du Trésor, celui de l'Industrie et du commerce, celui des Affaires étrangères et celui de la Défense nationale. Ces comités du Cabinet sont dans l'orbite du Comité des priorités et de la planification.

Au nombre de ces comités, il y a celui que l'on appelle le Comité permanent de l'environnement. Je pense qu'il a été créé en 1988, et il constitue un changement structurel important dans la façon de s'occuper des questions environnementales. Ce comité du Cabinet est la fenêtre par laquelle de grands principes de politique gouvernementale susceptibles de devenir une politique, comme telle, ou une loi, ou autre chose, entre dans le système pour se rendre au Comité des priorités et de la planification, ou au Cabinet dans son ensemble, selon les circonstances.

L'importance de tout cela est que le gouvernement a vraiment mis en place un mécanisme grâce auquel nous nous occupons des questions environnementales par l'entremise d'un comité du Cabinet dont le mandat est de s'occuper des question concernant l'environnement et le développement durable.

Maintenant, comment cela fonctionne-t-il dans la pratique? Au cours des huit premiers mois de mon mandat en qualité de ministre de l'Environnement, ma première responsabilité a été de mettre en oeuvre le Plan vert du Canada. Pour ce faire, il m'a fallu passer par le Comité de l'Environnement et par le Cabinet lui-même, ce qui a nécessité 42 mémoires au Cabinet et de 78 présentations au Conseil du Trésor au cours de ces huit mois. En passant, je crois que c'est un record qui n'est pas près d'être battu. La mise en oeuvre s'est faite par l'entremise du Comité permanent de l'Environnement; elle a ensuite été approuvée par le Comité des priorités et de la planification, et c'est le Conseil du Trésor qui s'est chargé de toutes les exigences jugées nécessaires à ce niveau.

J'espère avoir répondu à votre question sur la façon dont le système fonctionne.

**Le sénateur Kenny:** J'aimerais avoir une petite précision; êtes-vous en train de dire que toutes les grandes initiatives du gouvernement passent par ce comité afin que vous puissiez examiner leurs aspects environnementaux?

[*Text*]

**Mr. Charest:** No, not necessarily. That is not what happens. The other aspect is that there is an environmental assessment made of environmental initiatives that make their way through the government system. In other words, in the documents that come forward you will typically find a chapter headed "What are the economic consequences of this policy?" and then you have a description. That would be a question. It would be surprising today if such a document or an initiative would not come forward without our asking ourselves that question.

Given now the recognized importance of such initiatives on the environment, we also have a chapter heading that asks, "What are the environmental implications of this policy?" That question must be answered as the policy progresses through the system. The Cabinet Committee on the Environment itself deals with specific conditions. They do not necessarily do that part of the work. That comes under the responsibility of the Privy Council and should come under their responsibility.

**Senator Kenny:** So if I understand the system correctly, you are saying that, while you or your department for the Cabinet Committee of the Environment do not sign off on these particular paragraphs, there are environmental experts in the Privy Council Office, a deputy secretary to the Cabinet Committee of the Environment or some such position, who vets this paragraph in each cabinet document that goes through the system?

**Mr. Charest:** It is the responsibility of the initiating department to answer that question as it proposes a document to colleagues through the cabinet committee system. It is not through the Privy Council office or the Department of the Environment.

The Department of the Environment is not a central agency. Treasury Board, Finance, to a certain extent play that role. External Affairs plays a quasi role of central agency. But Environment Canada is not a central agency, although we do assist and lend our expertise to other departments in this area.

**Senator Kenny:** I was not suggesting that the Department of the Environment is a central agency. As I understood it, you were explaining that the cabinet document was sent to the central agency, the Privy Council Office, and that it was their responsibility to examine that section of the cabinet document and see that it met the appropriate standards.

My question to you was, does this mean that there is a secretariat in the Privy Council Office that examines this portion, as there are other secretariats in the Privy Council Office that would look at economic matters, for example? Basically, how does the system work so that the paragraph you just described to us is, in fact, examined and exposed for consideration and discussion?

[*Traduction*]

**M. Charest:** Non, pas nécessairement. Ce n'est pas ce qui se passe. L'autre aspect est que les initiatives gouvernementales qui font leur chemin dans le système gouvernemental font l'objet d'une évaluation environnementale. En d'autres mots, dans les documents présentés, il y a toujours un chapitre intitulé «Quelles sont les impacts économiques de cette politique?» et puis il y a une description. Ce serait là une question. Il serait impensable, aujourd'hui, de présenter un document ou une initiative du genre sans nous poser cette question.

Étant donné l'importance reconnue de ces initiatives sur l'environnement, nous avons également un chapitre intitulé «Quelles sont les impacts sur l'environnement de cette politique?». Il faut répondre à cette question au fur et à mesure que la politique fait son chemin dans le système. Le Comité permanent de l'environnement s'occupe de conditions particulières. Il ne fait pas nécessairement cette partie du travail. C'est là la responsabilité du Conseil privé et ce doit l'être.

**Le sénateur Kenny:** Donc, si je comprends bien, vous dites que, même si vous ou votre ministère, par l'entremise du Comité permanent de l'environnement, n'approuvez pas ces chapitres particuliers, il y a des spécialistes de l'environnement du Bureau du Conseil privé, un sous-secrétaire du Comité permanent de l'environnement, ou quelqu'un qui occupe un poste du genre, qui revoit ce chapitre dans chaque document du Cabinet qui passe par le système?

**M. Charest:** C'est au ministère instigateur de répondre à cette question puisqu'il propose un document aux collègues par l'entremise du système des comités du Cabinet et non pas par l'entremise du Bureau du Conseil privé ou du ministère de l'Environnement.

Le ministère de l'Environnement n'est pas un organisme central. Le Conseil du Trésor, les Finances jusqu'à un certain point, joue ce rôle. Les Affaires extérieures joue un quasi-rôle d'organisme central. Mais Environnement Canada n'est pas un organisme central, bien que nous prêtions main forte à d'autres ministères dans ce domaine.

**Le sénateur Kenny:** Je ne voulais pas laisser entendre que le ministère de l'Environnement est un organisme central. Lorsque vous avez expliqué que le document du Cabinet était envoyé à l'organisme central, le Bureau du Conseil privé, j'ai cru comprendre qu'il lui incombait d'examiner cette partie du document et de s'assurer qu'elle était conforme aux normes.

Ma question était la suivante: cela signifie-t-il qu'il y a, au Bureau du Conseil privé, un secrétariat qui examine cette partie, tout comme il y a d'autres secrétariats au Bureau du Conseil privé qui s'occupent des questions d'économie, par exemple? Fondamentalement, comment s'assure-t-on que le chapitre que vous venez de nous décrire est, en fait, examiné et soumis à l'étude et aux discussions?

[*Text*]

**Mr. Charest:** It is the responsibility of the initiating department to write that paragraph, to put it in and to offer their expertise. Then other departments, including ours, have an opportunity to examine what is being proposed in terms of analysis and to determine whether more or less information is needed. At the Privy Council level, their requirements are to ensure that the initiating department meets that requirement but they don't go beyond that. It is left at the departmental level to debate that.

**Senator Kenny:** So their job is just to see that the paragraph is there, as opposed to critiquing it or providing comment on it.

**Mr. Charest:** Essentially, yes, it is to be sure they do meet that requirement. I should add that this is a new process that is evolving and we expect it will evolve substantially over some period of time.

**Senator Kenny:** Then who in the system does critique or evaluate the environmental proposal that the initiating department includes in its cabinet document?

**Mr. Charest:** It is open for critique by every other department, which may be or may not be concerned, as long as they have something to do with it. But also the people at Environment Canada can offer some advice if we feel there are some consequences that are there.

Karen is pointing out that departments like Fisheries and Oceans, departments which deal with natural resources, would naturally be inclined to examine initiatives that would have some impact on their areas of responsibilities. They would be the first ones to take that up.

**Senator Kenny:** But you would not feel any particular onus to evaluate that section of each cabinet document?

**Mr. Charest:** Yes, I would and the Department of the Environment does feel some responsibility but, that being said, we are not a central agency. What we have here is an evolving methodology to deal with environmental issues. We expect that this initiative will evolve with time and, as we have more experience in dealing with this type of initiative, things will change one way or the other.

**Senator Kenny:** The third question of which I gave notice earlier, Mr. Chairman, has to do with the timing or lack thereof between a negative report coming back and the responsible authority proceeding with the project.

More specifically, it appears that it is possible for a negative report to come back and for the responsible authority the very next day to say, "Fine, I have the report back. The reasons are out and I am going ahead with it. "

[*Traduction*]

**M. Charest:** Il incombe au ministère instigateur de rédiger ce chapitre, de l'intégrer au document et d'offrir son expertise. Puis d'autres ministères, y compris le nôtre, ont la possibilité d'analyser la proposition et de déterminer si d'autres renseignements sont nécessaires. Le rôle du Conseil privé consiste à s'assurer que le ministère instigateur satisfait à cette exigence, mais il ne va pas plus loin que cela. La discussion a lieu au niveau ministériel.

**Le sénateur Kenny:** Donc, leur travail se limite à s'assurer que le chapitre est bien là, plutôt que de le critiquer ou de faire des observations sur celui-ci.

**M. Charest:** Essentiellement, oui. Ils doivent s'assurer qu'ils répondent à cette exigence. Je devrais ajouter que c'est un nouveau processus qui évolue et devrait continuer d'évoluer énormément avec le temps.

**Le sénateur Kenny:** Alors, qui, dans le système, critique ou évalue la proposition environnementale que le ministère instigateur inclut dans son document du Cabinet?

**M. Charest:** Tout autre ministère, concerné ou non et en autant qu'il a quelque chose à y voir, peut le critiquer. Mais nous d'Environnement Canada pouvons donner des conseils si nous croyons qu'il y a certains impacts.

Karen fait remarquer que des ministères comme Pêches et Océans, des ministères qui s'occupent des ressources naturelles, seraient naturellement portés à examiner des initiatives qui auraient un certain impact dans leurs domaines de responsabilité. Ils seraient les premiers à s'en charger.

**Le sénateur Kenny:** Mais vous ne vous sentiriez pas particulièrement obligés d'évaluer cette partie de chacun des documents du Cabinet?

**M. Charest:** Oui, moi-même et le ministère de l'Environnement croyons que nous avons une certaine responsabilité, mais, ceci étant dit, nous ne sommes pas un organisme central. Il s'agit d'un processus institué pour traiter des questions environnementales. Nous espérons que ce processus évoluera avec le temps et qu'à mesure que nous acquerrons de l'expérience avec ce type de processus, les choses vont changer d'une façon ou d'une autre.

**Le sénateur Kenny:** La troisième question que j'ai soulevée plus tôt, monsieur le président, concerne le délai ou l'absence d'un délai entre la réception d'un rapport négatif et la décision par l'autorité responsable d'aller de l'avant avec le projet.

Plus précisément, il semble qu'il soit possible pour une autorité responsable de recevoir un rapport négatif et de dire le lendemain: «D'accord, j'ai le rapport en main, je me fous des raisons, je vais de l'avant.»

[*Text*]

It seems to me that the spirit of the bill is such that it involves a fair amount of public involvement and that when a negative report is made, a period of time is necessary or useful or desirable in order to allow other parties to examine it and, if necessary, kick up a fuss, or whatever, before the responsible authority proceeds.

Why have you not included some sort of mandatory delay period or pause period in the bill?

**Mr. Charest:** I will ask either Mr. Dorais or Ms. Brown to answer that question, but before doing so I will make one comment. Those types of situations can happen both ways. There have been instances, for example, where we have had a report containing recommendations that people from the environmental committee felt were not the right ones and the government did not adopt them. There have been instances where it has been the reverse. I point that out because we all have a tendency, myself included, to think that if the government does not adopt the recommendations of a report, it is usually done at the expense of something that would have been favourably viewed by the people in the preservation or environmental side, when in fact that is not always the case. It can go both ways.

**Senator Kenny:** I was not suggesting that. I was suggesting that as a general rule the idea of a pause of some period of time after the report comes out is a useful procedural device.

**Ms. Karen Brown, Vice Chair, Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO):** I think the main reason there is not a specified firm delay in the bill is that the process has been to inform and advise decision makers. The recommendations are put forward in all of their details but they are not binding on the decision makers. That is my first comment.

My second comment is that although the act itself does not require there to be a month's delay or some delay in terms of making a decision, in effect it will end up that way. The bill requires the decision maker to publish reasons for not accepting or going with the recommendations. It also requires the decision maker to design the follow-up program and put in place mitigation measures.

So in effect the mere requirement that those two things must be done before the project can be given approval will require some time before the decisions are made.

**Senator Kenny:** So we will never see a situation where a report comes out and the responsible authority takes some action the next day? That will not be possible?

**Ms. Brown:** The decision maker could indicate which way he wanted to move on the decision, but the issuance of the various permits and approvals will take some time largely they

[*Traduction*]

Il me semble que l'esprit du projet de loi est tel qu'il suppose une bonne participation du public et que lorsqu'un rapport négatif est fait, un délai serait nécessaire, utile ou souhaitable afin de permettre aux autres parties de l'examiner et, si nécessaire, de protester ou de le contester, avant que l'autorité responsable n'aille de l'avant.

Pourquoi n'avez-vous pas inclus un délai quelconque obligatoire ou une période de pause dans le projet de loi?

**M. Charest:** Je demanderai à M. Dorais ou à M^me^ Brown de répondre à cette question, mais avant, je ferai un commentaire. Ce type de situation peut se produire dans les deux sens. Il y a eu des cas, par exemple, où nous avons eu un rapport qui contenait des recommandations que n'approuvaient pas les membres du comité de l'environnement et que le gouvernement n'a pas adoptées. Il y a eu des cas où c'était le contraire. Je mentionne cela, car nous avons tous tendance, même moi, à penser que si le gouvernement n'adopte pas les recommandations d'un rapport, il le fait habituellement au prix de quelque chose qui aurait été bien considéré par les gens de la conservation ou de l'environnement, alors qu'en réalité, ce n'est pas toujours le cas.

**Le sénateur Kenny:** Ce n'est pas ce que je suggérais. Je suggérais qu'en régle générale, il est utile de prévoir un délai d'une certaine longueur après la publication d'un rapport.

**Mme Karen Brown, vice-présidente, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE):** Je crois que la principale raison pourquoi le projet de loi ne renferme pas de délai fixe est parce que le processus vise à informer et à conseiller les décideurs. Les recommandations sont formulées en détail, mais elles n'engagent en rien les décideurs. C'est mon premier commentaire.

Mon deuxième commentaire est le suivant: même si la loi n'exige pas qu'il y ait un délai de un mois ou d'une autre durée pour la prise d'une décision, en réalité, il y aura un délai quand même. Le projet de loi exige du décideur qu'il publie les raisons pour lesquelles il n'accepte pas les recommandations ou ne les applique pas. Il exige aussi qu'il conçoive le programme complémentaire et qu'il mette en place les mesures d'atténuation.

Si bien que le simple fait d'exiger que ces deux choses soient faites avant d'approuver le projet demandera du temps avant de prendre les décisions.

**Le sénateur Kenny:** Alors, nous ne verrons jamais de cas où un rapport sera présenté et que les autorités responsables prendront des mesures le lendemain? Ce ne sera pas possible?

**Mme Brown:** Le décideur pourra orienter la décision, mais la délivrance des différents permis et les approbations demanderont beaucoup de temps, surtout qu'ils doivent publier les

[*Text*]

must publish the reasons for their decisions. They must also publish the follow-up programs. It would be almost physically impossible to do that within 24 hours.

**Mr. Charest:** It would be possible in the regulations, with provincial authority, to establish a time line if that were felt desirable by the parties. That is something that could be done.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne crois pas que ce sera très long parce que depuis que vous êtes venu, monsieur le ministre, nous rencontrer, nous avons eu des témoignages de d'autres témoins, notamment Me Lussier, Me Yergeau et, hier, le ministre Paradis.

Ces derniers suggèrent certains amendements aux articles 4 et 5. Je crois comprendre que d'après vos conseillers, les articles 4 et 5 ne prêtent pas à controverse en ce sens que c'est dans la sphère législative fédérale. C'est évidemment une question purement d'interprétation. J'ai vu les deux côtés de la médaille et puis on décidera en temps et lieu s'il y a lieu de modifier ou non.

Je n'ai pas d'autres questions à poser là-dessus. Il y avait un autre point qui me tracaissait: c'était la question de disparité entre le texte français et le texte anglais. Sauf erreur, on a relevé (mais cela arrive souvent des choses comme cela, surtout quand les projets sont faits rapidement) des disparités entre les deux textes officiels de notre législation fédérale.

Monsieur Tait, le sous-ministre de la Justice est venu devant nous et je pense qu'il a bien raison de dire que beaucoup de ces disparités-là, monsieur le président, sont d'ordre secondaire. Cela arrive dans les lois et dans les projets de loi. Il y en avait deux évidemment qui prêtent à plus de débat que les autres: ce sont 33 et surtout 72.

La version anglaise parle du ministre et la version française du Parlement. C'est évident que cela doit être corrigé. Maintenant, le sous-ministre de la Justice nous a expliqué que souvent pareils amendements peuvent être faits après l'adoption de la législation, par un projet de loi «omnibus». Là encore, c'est une question pour le comité de décider s'il insistera pour que ce soit fait avant l'adoption ou après l'adoption.

Cela m'apparaît maintenant assez clair, je ne sais pas. On en discutera entre collègues. Mais je n'ai pas vraiment, monsieur le président, de questions à poser. C'est bien la première fois! Parce que j'ai assisté à toutes les représentations antérieures, il ne faut pas oublier cela!

**M. Charest:** Est-ce qu'on pourrait mettre fin à la réunion, monsieur le président?

Pour commenter, je sais que les articles 4 et 5, entre autres 5, ont fait l'objet de beaucoup de discussion. Je reviens en quelque sorte au témoignage qu'on a fait au début pour peut-être réitérer certains aspects qui nous semblent assez fondamentaux.

[*Traduction*]

raisons de leurs décisions. Ils doivent aussi publier les programmes complémentaires. Il serait presque physiquement impossible de le faire en moins de 24 heures.

**M. Charest:** Ce serait possible dans les règlements, avec les autorités provinciales, de fixer un délai si les parties le désirent. C'est quelque chose que l'on pourrait faire.

**Senator Beaudoin:** I do not believe that this will take very long because, since you last met with us, Mr. Minister, we have had evidence from other witnesses, in particular Mr. Lussier, Mr. Yergeau and, yesterday, the Minister Mr. Paradis.

They suggested certain amendments to clauses 4 and 5. I believe I understood that, according to your advisors, clauses 4 and 5 are not controversial in that they are within the federal legislative sphere. That is obviously purely a matter of interpretation. I saw both sides of the coin, and we will decide at the appropriate time whether we should amend the bill or not.

I have no other questions to ask on that point. There was another point that bothered me: that was the question of the differences between the English and French texts. Unless I am mistaken, we noted differences between the two official texts of our federal legislation, but things like that often happen, particularly when the bills are drafted quickly.

Mr. Tait, the Deputy Minister of Justice, came before us, and I thought he was right in saying that many of those differences, Mr. Chairman, are of secondary importance. This occurs in acts and in bills. There were of course two which stimulated more debate that others: they were 33 and especially 72.

The English version speaks of the Minister, and the French of Parliament. That obviously has to be corrected. Now the Deputy Minister of Justice explained to us that such amendments can often be made after the legislation is passed by means of an "omnibus" bill. There again, that is a question for the Committee to decide, whether it will insist that this be done before or after the bill is passed.

This now seems to me fairly clear. I do not know. We will discuss the matter among colleagues. But I do not really have any questions to add, Mr. Chairman. That is a first! Because I have attended all the previous presentations; that should not be forgotten!

**Mr. Charest:** Could we adjourn the meeting, Mr. Chairman?

Just to comment, I know that clauses 4 and 5, among others 5, formed the subject of much discussion. I would come back to the evidence we offered at the start in order perhaps to reiterate certain aspects which seem to us fairly fundamental.

[*Text*]

D'abord, l'objet d'une loi d'évaluation environnementale (et c'est le titre du projet de loi) c'est de faire en sorte que le législateur s'oblige à prendre une décision éclairée sur le plan environnemental avant de prendre la décision. Il me semble qu'en plus de cela, il y a une autre décision que nous avons prise dans l'élaboration du projet de loi qui en dit assez long sur nos intentions, c'est-à-dire la décision de ne pas se donner un régime qui nous engageait sur le plan légal. Ce n'est pas un régime judiciaire que nous avons choisi dans l'évaluation environnementale.

Il y a des juridictions qui ont choisi de se donner un régime qui les obligeait à mettre en filière et en application le processus d'évaluation environnementale. Dans notre cas à nous, il y a eu beaucoup de débats à ce sujet-là. Il y a des gens dans les milieux environnementaux qui auraient souhaité un régime d'évaluation qui nous obligeait à appliquer les recommandations du comité. Enfin, le gouvernement, après avoir délibéré à ce sujet-là, a choisi plutôt un système qui ne nous engageait pas.

Donc, nous proposons à travers ce projet de loi un système qui nous oblige, par contre, à s'éclairer sur le plan environnemental, ce que l'on ne faisait pas autrefois. Maintenant, s'éclairer, cela veut aussi dire s'éclairer dans tous nos domaines de compétences. Il ne s'agit pas de s'arroger un domaine de compétence qui appartient aux autres mais plutôt de définir là où l'on est actif et de faire en sorte que nous assumions nos responsabilités telles que nous les définissons avant de prendre les décisions, d'où l'article 5 qui fait référence au cadre réglementaire mais aussi au pouvoir fédéral de dépenser.

Il y a ceux qui font l'argument que c'est une façon détournée de contrôler les juridictions des autres. Je vous avoue franchement, monsieur le sénateur, que si c'était le cas, il faudrait se demander pourquoi le législateur fédéral se serait engagé à dépenser, au point de départ. C'est cela la question qu'il faut se poser. Il me semble que l'on fait l'exercice à l'envers.

Autrement dit, on nous reproche de s'impliquer dans un domaine de juridiction qui ne nous appartient pas sous l'angle de notre implication environnementale, alors que là où il aurait fallu se poser la question, c'est au point de départ, au moment où le législateur fédéral décidait de s'impliquer avec son pouvoir fédéral de dépenser. C'est là le noeud de la question.

Il ne faut pas l'aborder autrement. C'est faire l'exercice à l'envers. Je comprends. Je vous fais ce commentaire-là, non pas pour rejeter du revers de la main ceux qui ont cette préoccupation-là parce que leur préoccupation est sincère. Mais il ne faut pas non plus, en utilisant cet argument-là, présenter les choses autrement que ce qu'elles sont.

De plus, monsieur le président, nous avons prévu dans le projet de loi une formule qui fait en sorte que lorsque nous

[*Traduction*]

First, the object of an environment assessment act (and that is the title of the bill) is to see that Parliament is obliged to be environmentally informed before making a decision. It seems to me that, in addition to that, there is another decision which we made in developing the bill which says a great deal about our intentions, and that is the decision not to set up a system that subjected us to legal commitments. This is not a legal system which we have chosen in environmental assessment.

There are jurisdictions that have chosen to establish a system that obliges them to put the environmental assessment process on line and into application. In our case, there has been considerable debate on the subject. There are people in environmental circles who would have liked to see an assessment system that forced us to apply the Committee's recommendations. Lastly, after deliberating on this subject, the government chose instead a system that was not binding on us.

So, in this bill, we are proposing a system which forces us, however, to be environmentally informed, something which we previously were not. Now to be informed also means to be informed in all our areas of jurisdiction. The idea is not to take over an area of jurisdiction that belongs to others, but rather to define where we are active and to ensure that we assume our responsibilities as we define them before making decisions, hence clause 5, which refers to the regulatory framework, but also to the federal spending power.

There are those who argue that this is an underhanded way of gaining control over the jurisdictions of others. Frankly, Senator, if that were the case, you would have to wonder why Parliament would commit itself to spending from the outset. That is the question you have to ask. It seems to me we are conducting the exercise the other way around.

In other words, we are being criticized for getting involved in an area of jurisdiction which is not ours through our environmental involvement, whereas the question should have been asked at the outset, when Parliament decided to get involved through its spending power. That is the nub of the question.

It should not be addressed in any other way. That is to conduct the exercise the other way around. I understand. I make this comment not to dismiss those who share this concern —because their concern is sincere—but because this argument should not be used to present things otherwise than as they are.

Furthermore, Mr. Chairman, we have made provision in the bill for an arrangement under which, when we make block

[*Text*]

faisons des transferts en bloc de fonds (par exemple, dans le domaine de la santé, dans le domaine de l'éducation post-secondaire, dans le domaine de l'aide sociale, dans le domaine des ententes de développement économique régional). On en fait pour l'île de Montréal, on en a fait une, en 1988, de 800 quelques millions de dollars avec le gouvernement municipal.

Le projet de loi prévoit que dans les cas où il y a ce type d'entente, que le processus d'évaluation environnementale provincial peut s'appliquer. Mais on a balisé encore plus. Cela, c'est une balise que l'on a ajouté au projet de loi qui, de notre point de vue, relève du bon sens.

Prenons un cas précis. Dans le cas d'une entente de développement économique régional sur l'île de Montréal, jailli un projet d'industrie dans l'Est de Montréal. Si le projet voit le jour avec une contribution faite sous l'autorité de l'entente fédérale-provinciale, c'est le système d'évaluation environnementale provincial qui s'applique.

En plus de cela, l'on a ajouté une autre balise. On a jouté la balise suivante: c'est que là où la contribution fédérale n'est pas significative, le gouvernement fédéral ne cherchera pas non plus à faire une évaluation environnementale mais va plutôt laisser l'autre juridiction s'en occuper. Mais là, il s'agit pour nous de baliser à travers la réglementation, de faire des ententes sur mesure, juridiction par juridiction, qui vont dans la pratique de tous les jours être aussi efficaces que possible. C'est cela la réponse, si vous voulez, que nous offrons à ceux qui s'inquiètent de cet aspect-là du projet de loi.

Mais à l'inverse, par contre, il ne faut pas oublier que nous avons aussi un devoir de rendre compte. Prenons l'argument à l'inverse. Le jour où l'on dépense de l'argent dans n'importe quel domaine, on va aussi nous demander (parce que cela revient à cela la démocratie), on nous demande: Toi, Charest, tu as pris notre argent, payeurs de taxes, que tu as collecté, tu as décidé de dépenser de l'argent dans tel domaine. Est-ce que tu as tenu compte de l'impact sur le plan environnemental de cette décisionlà? C'est cela la question que l'on nous pose. C'est cela qui est le fondement même de l'exercice de nos responsabilités.

Le projet de loi tente, dans la mesure où cela est possible, de clarifier les rôles et je pense qu'on peut le faire. Sauf que la réponse ultime, c'est dans les ententes que nous allons signer dans chaque juridiction. On ne peut pas passer par-dessus cela. C'est vrai dans ce cas-là, c'est vrai aussi dans beaucoup d'autres domaines.

Ce qu'on espère, monsieur le président, c'est d'avoir un système de guichet unique où ceux et celles qui auront affaire au système pourront entrer par cette porte-là, se faire dire: voilà comment fonctionne le système, si vous touchez aux deux (2) domaines de juridiction, voici les délais, voici l'élément de prévisibilité que vous recherchez, si vous cherchez à savoir comment cela fonctionne.

[*Traduction*]

fund transfers—for example, in the area of health, in the area of post-secondary education, in the area of welfare, in the area of regional economic development agreements. We make them for Montreal Island. We made one in 1988 for some $800 million with the municipal government.

The bill provides that, in cases where there is this type of agreement, the provincial environmental assessment process can apply. But we have staked out the territory even more. That is an feature that we added to the bill which, in our view, is a matter of common sense.

Let us take a specific case. In the case of a regional economic development agreement on Montreal Island, an industrial project springs up in the east end of Montreal. If the project is carried out through a contribution under a federal-provincial agreement, the provincial environmental assessment system will apply.

In addition to that, we have added another feature. We have added the following feature: and that is that the federal contribution is not significant; nor will the federal government's seek to conduct an environmental assessment, but instead will allow the other jurisdiction to take care of it. But the task for us is to stake this out in the regulations, to reach tailored-made agreements, jurisdiction by jurisdiction, which will be as effective as possible in day-to-day practice. That is the answer, if you will, which we offer to those who are concerned about this aspect of the bill.

Conversely, however, it should not be forgotten that we also have a duty to be accountable. Let us take the argument by the other end. The day we spend money in any area, people are also going to ask us—because that is what democracy is all about—people are going to ask us: You, Charest, you took our money, taxpayers' money, which you collected, and you decided to spend the money in such and such an area, did you take account of the environmental impact of that decision? That is a question people will ask us. That is the very basis on which we exercise our responsibilities.

The bill is an attempt to clarify the roles as far as possible, and I believe that we can do that. Except that the ultimate answer lies in the agreements which we are going to sign in each jurisdiction. We cannot avoid that; this is true in that sense, and it is also true in many other areas.

What we hope, Mr. Chairman, is to have a single system in which those who do business with the system will be able to enter by this door and be told: Here is how the system works; if you involve the two areas of jurisdiction, here are the timelines; here is the predictability that you were seeking, if you want to know how it works.

[*Text*]

Sur la question des disparités, vous l'avez dit vous-même, monsieur le sénateur, cela arrive souvent au Sénat que les projets de loi se présentent avec de telles disparités. Il n'y a rien de surprenant là-dedans.

Dans notre cas, c'est un processus qui a duré cinq ans, mais l'étude du projet de loi s'est faite article par article dans un contexte ouvert où on a invité les gens à la table, alors que normalement cela ne s'était jamais fait. Je vous que c'était mon initiative de faire en sorte que l'on ait autant de gens assis autour de la table que possible, des gens directement concernés, pour faire un consensus sur le projet de loi, et l'on a réussi.

C'est cela, dans le fond, qui a créé cette situation de disparités, parce que le projet de loi est sorti à la Chambre, on l'a adopté et on l'a ensuite envoyé ici. À l'étape où on devait examiner ces choses-là, on l'a fait et on a trouvé ces disparités-là. Dans ces disparités, il n'y en a aucune qui empêche le fonctionnement du projet de loi. L'article 72, je pense que c'est celui qui fait référence au délai de cinq ans, la révision après cinq ans. Avouons que l'on n'a pas fait notre premier jour encore, alors nous ne sommes pas arrivés aux cinq ans.

Pour ce qui est de ce type de disparités-là, il n'y a, premièrement, rien qui empêche le fonctionnement du projet de loi. Deuxièmement, le sous-ministre de la la Justice, M. Tait, est venu vous dire (là, je me fie sur son jugement pour ces choses-là) que ces questions-là peuvent être traitées dans un projet de loi qui vient corriger un projet de loi, soit un projet de loi «omnibus», ou un projet de loi spécial.

Ce que je peux vous proposer, monsieur le président, c'est que votre comité peut très bien nous donner un avis là-dessus. Je serais intéressé de connaître votre avis sur l'option. Est-ce que c'est un projet de loi «omnibus»?

Ce que je peux faire, par contre, en concluant, c'est de m'engager envers vous à faire en sorte que ces corrections-là se fassent le plus rapidement possible. À la première opportunité, au premier projet de loi «omnibus», on sera là pour adopter ces corrections et faire en sorte que l'ajustement se fasse.

**The Chairman:** Before I go to Senator Carney, let me supplement Senator Beaudoin's question by asking, what is the correct version? What are you undertaking to provide, the English or the French? Also, in 33, is it by order in council or by ministerial appointment?

**Mr. Charest:** The English is the correct version in 33 and 72.

**The Chairman:** So you undertake to have the French conform to what is now the English in both section 33 and section 72?

**Mr. Charest:** Yes.

[*Traduction*]

On the question of differences, you said so yourself, that bills are often tabled in the Senate containing such differences. There is nothing surprising in that.

In our case, this is a process that has gone on for five years, but consideration of the bill is done clause by clause in an open context in which people are invited to the table, where that is normally never done. I admit that it was my idea to have as many people as possible seated around the table, people directly concerned, in order to reach a consensus in the bill, and we have been successful in that regard.

That is ultimately what has created this situation of differences because the bill was tabled in the House, was passed, and it was then sent here. At the stage at which we were supposed to examine these things, and we found these differences. Among these differences, there is nothing that prevents the bill from working. Clause 72, which I believe refers to the five-year time period, the review after five years. Let us admit that we have not had our first day yet, so we have not made it to five years.

As regards these types of differences, first, there is nothing preventing the bill from working. Second, the Deputy Minister of Justice, Mr. Tait, told you—and I rely on his judgment in these matters—that these questions may be addressed in a bill which corrects a statute, or an "omnibus" bill, or a special bill.

What I can propose, Mr. Chairman, is that your Committee can very well give us an opinion on that point. I would be interested to know your opinion on the option. Is it an "omnibus" bill?

What I can do, on the other hand, in closing, is to promise you I will ensure that these corrections are made as quickly as possible. At the first opportunity, at the first "omnibus" bill, we will be there to adopt these corrections and to ensure that the adjustment is made.

**Le président:** Avant de passer la parole au sénateur Carney, laissez-moi compléter la question du sénateur Beaudoin en demandant quelle est la version officielle? Qu'avez-vous l'intention de fournir, l'anglais ou le français? Aussi à l'article 33, est-ce par une nomination par décret ou par une affectation ministérielle?

**M. Charest:** L'anglais est la version officielle pour les articles 33 et 72.

**Le président:** Alors, vous allez rendre le français conforme à ce qu'est maintenant l'anglais dans les articles 33 et 72?

**M. Charest:** Oui.

[*Text*]

**Senator Carney:** Minister, my question deals with the point that your colleague Mr. Paradis brought yesterday when he was arguing for the concept of equivalency or the substitution of provincial assessment procedures in place of federal procedures or joint procedures.

He admitted to us that he was not on firm ground at this point in terms of Quebec's own environmental assessment legislation because, under the regulations that have been proclaimed, the types of industrial plants that do not require mandatory environmental assessment in Quebec at this point include heavy water, pulp and paper, petrochemicals, cement plants, refineries, steel, aluminum smelting, pelleting plants, foundries, et cetera, which is a pretty long list of emissions. He, of course, said that a parliamentary committee in Quebec had recommended that this be reviewed, but it does isolate the problems of trying to use provincial legislation.

In a letter from Saskatchewan's environmental minister, speaking on behalf of the CCME, she points out that you did amend the legislation to allow the negotiation of bilateral federal and provincial agreements on the cooperative assessments.

In view of Minister Paradis' point that people and projects are different across the country, do you feel that the bilateral agreements and the negotiations that will take place will accommodate the differences between the provinces? Could you elaborate on why you feel that they satisfy provincial concerns about differing assessment procedures?

**Mr. Charest:** You allude to the letter signed by Minister Carson. We had extensive discussions and consultations with the CCME over a long period of time. May I point out that we adopted a number of amendments they proposed. None of them were the subject of any discussion around this table because they have been resolved.

I just point that out because we tend to lose sight of the fact that we have agreed on most things. And her letter, I believe, alludes to the fact that the provinces generally are now working with us on developing the bilateral agreements to which you referred quite correctly.

The object is to tailor these agreements to the specific circumstances of each jurisdiction to ensure that at the end of the day those who are concerned with these processes—ideally what we are looking for—can have a one-window approach by which they will gain access to the processes. We hope it will be as clear as possible what would apply, what the delays are and how they should be applied.

[*Traduction*]

**Le sénateur Carney:** M. le Ministre, ma question porte sur le point qu'a soulevé hier votre collègue M. Paradis lorsqu'il discutait du concept d'équivalence ou de substitution des processus d'évaluation provinciaux à la place d'un processus fédéral ou de processus conjoints.

Il nous a avoué qu'il n'était pas très sûr de son affaire là-dessus en ce qui concerne la propre loi sur les évaluations environnementales du Québec, car en vertu des règlements qui ont été adoptés, le type d'installations industrielles qui ne sont pas soumises à une évaluation environnementale obligatoire au Québec sont les usines d'eau lourde, les usines de pâtes et papiers, les usines pétrochimiques, les cimenteries, les raffineries, les aciéries, les alumineries, les usines de pelletisation, les fonderies, etc. qui sont les plus polluantes. Bien sûr, il a dit qu'un comité parlementaire au Québec avait recommandé de revoir cela, mais on écarte ainsi la question du recours à la loi provinciale.

La ministre de l'Environnement de la Saskatchewan, dans une lettre dans laquelle elle parle au nom du CCME, souligne que vous avez modifié la loi pour permettre la négociation d'ententes bilatérales entre le fédéral et les provinces sur les évaluations coopératives.

Compte tenu de l'opinion de M. Paradis selon laquelle les gens et les projets sont différents à travers le pays, croyez-vous que les ententes bilatérales et les négociations qui seront menées permettront d'aplanir les différences entre les provinces? Pouvez-vous nous dire pourquoi vous croyez qu'ils régleront les préoccupations des provinces concernant les procédures d'évaluation différentes?

**M. Charest:** Vous faites allusion à la lettre signée par la ministre Carson. Pendant longtemps, nous avons eu des discussions approfondies et des consultations avec le CCME. Puis-je vous mentionner que nous avons adopté un certain nombre des modifications qu'ils ont proposées. Aucune d'elles n'a fait l'objet de discussion à cette table parce qu'elles ont été réglées.

Je mentionne cela en passant car nous avons tendance à perdre de vue le fait que nous nous sommes mis d'accord sur la plupart des points. Et dans sa lettre, je crois qu'elle fait allusion au fait que les provinces collaborent généralement avec nous pour conclure les ententes bilatérales dont vous avez parlées.

L'objet est d'adapter ces ententes aux circonstances particulières de chaque juridiction pour faire en sorte qu'à la fin de la journée ceux qui se préoccupent de ces processus—idéalement, ce que nous recherchons— puissent avoir recours à un «organisme unique» par lequel ils pourront avoir accès aux processus. Nous souhaitons que ce soit le plus clair possible: ce qui s'applique, les délais et comment on doit faire l'application.

[*Text*]

We obviously are convinced that that is the way this law should be dealt with. Through these bilateral agreements we can reach our own minimum requirements on each side while at the same time introducing a good element of predictability into the process.

**Senator Carney:** If you are able to be that flexible to accommodate the provinces and give some choice of procedures, can you still maintain some sort of national standard as you mentioned the Rio conference called for?

**Mr. Charest:** That was, in fact, the case before in our own process. There were a certain number of things that we looked for under the EARP process. Mr. Paradis alluded to agreements that we have had with them in dealing with previous projects. That is what happened. We met a certain number of our essential requirements and established joint processes with them that produced environmental assessments. That is still the case as long as the joint process we are talking about meets a certain number of requirements that we have spelled out in our law.

It may, by the way, spell out some of their own requirements. This is not a one-way street or a one-way relationship. Some provincial governments have their own requirements in terms of what assessments are about and they may go beyond what we are doing to complete that. As long as our respective requirements are met, then we have a joint process that can unfold.

**Senator Carney:** So your view is that this aspect of Minister Paradis' concerns can be met?

**Mr. Charest:** Yes, it is. I am confident that those concerns of his can and will be met.

**Senator Carney:** I noticed in your response to Senator Beaudoin that you suggest our committee should give its opinion on how to deal with errors in translation. Can you narrow that to options? It is a pretty broad mandate that you are asking of the committee. Can you give us a more clear idea of what the committee might recommend? I think that would be helpful to us, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are you asking me to comment?

**Senator Carney:** No, I am looking to you for guidance.

**The Chairman:** I think it is a good question, Senator Carney, and I hope the minister gives us as good an answer.

**Mr. Charest:** My sense of the options, Mr. Chairman, in dealing with the discrepancies, based on the advice given to you by John Tait who said it can be dealt with in a corrective manner, is that it could be dealt with in an omnibus bill. I am

[*Traduction*]

Nous sommes évidemment convaincus que c'est de cette façon que la loi doit être appliquée. Grâce à ces ententes bilatérales, chaque partie peut atteindre nos propres exigences minimales tout en amenant un bon élément de prévisibilité dans le processus.

**Le sénateur Carney:** Si vous pouvez être aussi souple pour satisfaire les provinces et leur donner le choix des mesures, pouvez-vous encore garantir une certaine norme nationale comme, vous nous avez dit, le prévoyait la conférence de Rio?

**M. Charest:** En réalité, c'était le cas dans notre propre processus. Il y a un certain nombre de points que nous avons recherchés dans le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. M. Paradis a parlé d'ententes que nous avons conclues avec eux concernant des projets antérieurs. C'est ce qui est arrivé. Nous avons satisfait un certain nombre de nos exigences essentielles et mis au point des processus conjoints qui ont donné suite à des évaluations environnementales. C'est encore le cas dans la mesure où le processus conjoint dont nous parlons satisfait un certain nombre d'exigences expliquées dans notre loi.

En passant, il est possible d'expliquer certaines de leurs propres exigences. Ce n'est pas une voie à sens unique. Certains gouvernements provinciaux ont leurs propres exigences en ce qui concerne les évaluations et peuvent aller plus loin que nous. En autant que nos exigences respectives soient satisfaites, nous aurons alors un processus conjoint qui peut se développer.

**Le sénateur Carney:** Vous croyez que vous pourrez régler les préoccupations du ministre Paradis?

**M. Charest:** Oui. Je suis certain qu'on peut le faire et qu'on le fera.

**Le sénateur Carney:** J'ai remarqué dans votre réponse au sénateur Beaudoin que vous suggérez à notre comité de faire connaître ses idées concernant la façon de régler les erreurs dans la traduction. Pouvez-vous nous limiter le nombre des possibilités? C'est un mandat assez large que vous confiez au comité. Pouvez-vous nous donner une idée plus précise de ce que le comité pourrait recommander? Cela nous serait utile, monsieur le président.

**Le président:** Me demandez-vous de faire des commentaires?

**Le sénateur Carney:** Non, je vous demande conseil.

**Le président:** Je crois que c'est une bonne question, sénateur Carney, et j'espère que le Ministre nous donnera une bonne réponse.

**M. Charest:** Selon moi, monsieur le président, pour ce qui est des choix concernant la résolution de divergences, si je m'en remets au conseil que John Tait vous a donné, disant que le problème pourrait être réglé de manière corrective, il serait

[*Text*]

certainly ready to make a commitment today to putting forward all efforts I can to introduce at the first opportunity, in an omnibus bill, the corrective measures that would be required. Alternatively, my understanding is that these discrepancies could be corrected through a specific piece of legislation.

As I have said to Senator Beaudoin, the committee may want to give us some advice on this matter, and I would be open to receiving that advice.

**The Chairman:** I have a supplementary question to this, Senator Carney. When Mr. Tait was before us he indicated that there was a two-step test in determining the suitability of remedial legislation for inclusion in a miscellaneous statute.

One was, did the change go to the purpose of the legislation? He advised us that he did not believe that section 33 or section 72 would present a problem in that respect. In other words, that test was met. But there is a second test, and the second test is, is the matter controversial?

It is not controversial as far as you are concerned because the English version is clearly, in your mind, what Parliament intended to pass. However, if I am not mistaken, that was an issue in Parliament. There were some in the other House who wanted parliamentary review as opposed to ministerial review. If that were the case, then you might have an amendment in a piece of miscellaneous legislation that would be controversial and that would hold up items that one would have expected to go through quickly.

It would be helpful if you would give us your judgment on that. For instance, if we were to pass this without amending it I think we would have to clarify in our minds which route the clarification would have to go.

**Mr. Charest:** I think the concern that you raised can be answered by the intent of the House. There was some discussion on what route should be followed, but at the end of the day the intent of the House was clear. You can find that in the *Debates*. The intent of the House was quite clear on both matters.

**Senator Carney:** In committee yesterday and in other meetings we discussed the fact that if we propose amendments and send this bill back to the House of Commons, we could lose the bill on the grounds that other interests, provincial agencies or environmentalists, might want to make changes. It is my understanding that some of the environmentalists have indicated that if the bill is opened up they will seek to make other changes. Because I do not want to mislead my colleagues, could you clarify this point?

[*Traduction*]

possible de résoudre le problème au moyen d'un projet de loi omnibus. Bien sûr, je suis prêt à m'engager aujourd'hui à faire tout ce qui est en mon pouvoir pour soumettre dès que possible, dans un projet de loi omnibus, les mesures correctives nécessaires. Sinon, je crois comprendre que ces divergences pourraient être corrigées par un texte de loi particulier.

Comme je l'ai dit au sénateur Beaudoin, le comité voudra peut-être nous donner quelques conseils à ce sujet, et je suis tout disposé à les entendre.

**Le président:** J'ai une autre question à ce sujet, sénatrice Carney. Lorsque M. Tait a témoigné, il a indiqué qu'on avait recours à un examen en deux étapes pour déterminer la pertinence d'une loi corrective, qui serait incluse dans une loi d'abrogation générale.

La première étape vise à déterminer si le changement concerne l'objet même de la loi. Il nous a indiqué qu'il ne croyait pas que l'article 33 ou l'article 72 poserait problème à cet égard. En d'autres mots, cet examen est concluant. Mais il y a un deuxième examen ayant pour objet de déterminer si le projet est contesté.

Il n'est pas contesté en ce qui vous concerne, parce que la version anglaise représente clairement, dans votre esprit, ce que le Parlement avait l'intention d'adopter. Par contre, si je ne fais pas erreur, la question a été soulevée au Parlement. Certaines personnes de l'autre Chambre voulaient un examen parlementaire plutôt qu'un examen ministériel. Si c'était le cas, alors vous pourriez insérer un amendement dans une loi d'abrogation générale qui serait contestée et cela retarderait l'examen de questions qui normalement auraient été expédiées rapidement.

Il serait utile que nous ayons votre avis à ce sujet. Par exemple, si nous adoptions le présent projet de loi sans le modifier, je pense que nous aurions à déterminer clairement quelle optique nous comptons privilégier.

**M. Charest:** Je pense que la Chambre peut répondre à la question que vous soulevez. Il y a eu des discussions sur la voie à suivre, mais à la fin de la journée, l'intention de la Chambre était claire. Vous trouverez cela dans les *Débats*. L'intention de la Chambre concernant ces deux questions était tout à fait claire.

**Le sénateur Carney:** Hier, en séance du comité et lors d'autres réunions, nous avons discuté du fait que si nous proposons des amendements et renvoyons le projet de loi à la Chambre des communes, nous pourrions perdre le projet de loi, du fait que d'autres personnes intéressées, des organismes provinciaux ou écologiques pourraient vouloir y apporter des modifications. Je crois comprendre que certains environnementalistes ont affirmé que si le projet de loi est révisé, ils voudront y apporter d'autres amendements. Comme je ne

[*Text*]

**Mr. Charest:** As I mentioned in my opening remarks, the whole issue of environmental assessment has been fairly polarized. Thus I made the decision to open up the parliamentary process as much as possible for input, to avoid too much of a polarized situation, to develop as strong a consensus as possible. We forget in our societies that democracy is a substitute for the lack of capability to convince our brothers and sisters and that, in fact, at the end of the day, consensus is what we should all seek in discharging our responsibilities. That is what we tried to do.

But in this particular situation, we are obviously dealing with an issue about which a lot of people feel very strongly. I can certainly attest from the experience I have had with the bill that if you send it back you will be reopening it and we will have to deal with those forces and those different interests. I would be very surprised if anybody around this table could tell us what would happen.

**Senator Carney:** So there is an element of risk involved.

**Mr. Charest:** There is a high element of risk, as far as I am concerned. Nobody can really say what would happen. As far as I am concerned, it would not bode well for the bill itself.

**The Chairman:** Senator Poitras?

**Le sénateur Poitras:** Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais peut-être revenir sur cette dernière question qui n'était pas dans la liste des miennes. Mais mon souvenir, et je n'ai pas une longue expérience au Sénat, c'est que lorsque l'on retourne un projet de loi à la Chambre, avec un amendement précis, que l'on discute à ce moment-là à la Chambre, d'accepter l'amendement ou de le refuser. À mon avis (mais j'ai besoin que l'on m'éclaire) cela n'ouvre pas le projet de loi pour autre chose. La Chambre peut dire oui à notre amendement et nous le renvoyer pour acceptation. Nous avons vu d'autres cas où la Chambre a dit non et qu'un projet de loi s'est promené comme cela assez longtemps.

Est-ce que c'est juste ma perception?

**M. Charest:** C'est juste. Chaque cas doit être décidé ou évalué au mérite, sénateur. J'ai l'impression que, pour un projet de loi comme celui-là qui fait l'objet de beaucoup de discussions, les positions sont assez polarisées autour du projet de loi comme tel, que si vous le renvoyez avec un amendement. . .

**Le sénateur Poitras:** Précis.

**M. Charest:** Oui. Mais même un amendement précis, je pense que ce serait très optimiste que de s'attendre à ce que ceux et celles qui ont participé à l'élaboration du projet de loi,

[*Traduction*]

veux pas induire mes collègues en erreur, pourriez-vous nous donner des précisions?

**M. Charest:** Comme je l'ai mentionné dans mon introduction, tout le débat sur l'évaluation environnementale a été passablement polarisé. Donc, j'ai pris la décision d'ouvrir le plus possible la procédure parlementaire aux intervenants et de dégager un consensus aussi fort que possible. Dans notre société, nous oublions que la démocratie est un compromis que l'on fait lorsqu'il est impossible de convaincre nos frères et soeurs et qu'en fait, à la fin de la journée, nous devrions viser le consensus dans l'exercice de nos responsabilités. C'est ce que nous avons essayé de faire.

Mais dans le cas qui nous occupe, nous sommes visiblement aux prises avec une situation qui préoccupe grandement bien des gens. Je peux certainement confirmer, avec ce que je sais de ce projet de loi, que si vous le renvoyez, vous allez le rouvrir et nous devrons composer avec les forces en présence et traiter avec les divers intervenants. Je serais très surpris que quiconque ici présent puisse prédire l'issue d'une telle démarche.

**Le sénateur Carney:** Donc, il y a ici un élément de risque.

**M. Charest:** En ce qui me concerne, le risque est grand. Personne ne peut dire ce qui arriverait. Selon moi, ce ne serait pas de bon augure pour le projet de loi lui-même.

**Le président:** Sénateur Poitras?

**Senator Poitras:** With your permission, Mr. Chairman, I would perhaps like to return to this last question, which was not on my list. However, as far as I can remember, and I have not had a great deal of experience in the Senate, when we return a bill to the House with a specific amendment, and the House debates whether to accept or reject the amendment, in my view—but I need to be informed about this—that does not open the bill for anything. The House can say yes to our amendment and send it back to us for adoption. We have seen other cases in which the House said no, and the bill went back and forth like that for a fairly long time.

Is my perception correct?

**Mr. Charest:** It is correct. Each case must be decided or assessed on its merits, Senator. My impression is that, for a bill such as this, which has been discussed at length, the positions are fairly polarized on the bill as such, and if you send it back with an amendment. . .

**Senator Poitras:** A specific amendment.

**Mr. Charest:** Yes, but even a specific amendment, I believe it would be very optimistic to expect that those who took part in the bill's development over a period of four or five years

[*Text*]

sur une période de quatre ou cinq ans et qui ont fait des compromis, puissent accepter qu'il y ait un amendement précis qui ne soit pas le leur.

**Le sénateur Poitras:** Il peut être refusé. Mais cela n'ouvre pas autre chose, vous nous le retournez au Sénat.

**M. Charest:** Il peut être refusé aussi. Mais dites-vous bien une chose, si vous l'envoyez pour un amendement précis, il n'y a pas un amendement précis qui va satisfaire l'ensemble des partis.

**Le sénateur Poitras:** Mais c'est seulement que sur cela que l'on vote à ce moment-là.

**M. Charest:** Pardon?

**Le sénateur Poitras:** La Chambre voterait seulement sur cet amendement-là.

**M. Charest:** On pourrait très bien voter là-dessus. La Chambre a déjà. . . Je vous le répète, le consensus à la Chambre autour de ce projet de loi était assez fort, 172 à 27?

**Le sénateur Poitras:** Cent soixante-et-onze.

**M. Charest:** Cent soixante-douze à vingt-sept. Il y avait un consensus assez rare. Je peux vous dire par expérience. . .

**Le sénateur Poitras:** Cela serait possible.

**M. Charest:** . . . c'est assez rare que l'on a un consensus aussi fort. De plus, les néo-démocrates qui ont voté contre le projet de loi n'ont pas voté contre le projet de loi parce qu'il allait trop loin. Ils ont voté contre parce qu'ils trouvaient que cela n'allait pas assez loin.

**Le sénateur Poitras:** Merci.

**M. Charest:** On peut aussi proposer des sous-amendements.

**Le sénateur Poitras:** Je vous remercie. Une autre question, monsieur le ministre. Je pense qu'il est important de bien situer, comme vous l'avez fait tout à l'heure, le débat. D'une part, je n'ai pas perçu que personne autour de cette table discutait du mérite du projet de loi. Je crois que c'est important à dire dès le début.

**M. Charest:** C'est vrai.

**Le sénateur Poitras:** Deuxièmement, bien sûr nous ne voulons pas lier ce projet de loi à la révision de la Constitution. Mais je pense que personne ne peut ignorer que la situation présente au Canada a sensibilisé davantage la députation, le Sénat, les provinces et le public en général. Il y a donc une sensibilisation, à mon sens, bien différente de ce que nous vivons d'une façon normale ou que ce que nous vivrons après l'ajustement de la Constitution.

Je pense que c'est un élément que vous ne pouvez pas oublier, particulièrement lorsque l'on parle du Sénat. On parle

[*Traduction*]

and who have already made compromises could accept a specific amendment that is not their own.

**Senator Poitras:** It may be rejected, but that does not open the way for anything else. You return it to us in the Senate.

**Mr. Charest:** It may also be rejected, but you should realize one thing: if you send it with a specific amendment, there is no specific amendment that will satisfy all parties.

**Senator Poitras:** But the House would only vote on that at that point.

**Mr. Charest:** Pardon me?

**Senator Poitras:** The House would only vote on that amendment.

**Mr. Charest:** We could very well vote on it. The House has already. . . I repeat, the consensus on this bill in the House was fairly strong, 172 to 27?

**Senator Poitras:** One hundred and seventy-one.

**Mr. Charest:** One hundred and seventy-two to twenty-seven. There was a fairly rare consensus. I can tell you from experience. . .

**Senator Poitras:** That would be possible.

**Mr. Charest:** . . . it is fairly rare to have consensus. Furthermore, the New Democrat, who voted against the bill did not vote against the bill because it went too far, they voted against it because they found that it did not go far enough.

**Senator Poitras:** Thank you.

**Mr. Charest:** You can also propose amendments to amendments.

**Senator Poitras:** Thank you. Another question, Mr. Minister. I think it is important to situate the debate, as you did a moment ago. On the one hand, I did not see anyone around this table discussing the merits of the bill. I believe it is important to say that, from the outset.

**Mr. Charest:** That is true.

**Senator Poitras:** Second, we of course do not want to link this bill to the constitutional review, but I do not think that anyone can be unaware that the present situation has increased the awareness of MPs, the Senate, the provinces and the general public. There is therefore a very different awareness, in my view, of what we normally experience or from what we will experience after the constitutional changes.

I believe this is a point that you cannot forget, particularly when discussing the Senate. People talk about regional repre-

[*Text*]

d'une représentation régionale. Il est difficile pour un sénateur qui siège du côté du gouvernement, et qui l'appuie (et vous savez comment) mon comité n'a jamais retourné un projet de loi qui n'a pas satisfait la Chambre, mais il est difficile d'oublier d'où nous venons et de ne pas entendre la voix d'un gouvernement provincial et du public qui nous entoure, et bien sûr, de nos collègues.

C'est une autre dimension qui fait que vous puissiez comprendre, de même que nous apprécions les efforts que vous avez faits (particulièrement vous, avec ce projet de loi). Face à cela, l'on a des tiraillements. Lorsque nous nous sommes vus la première fois, nous avons cherché avec vous à voir comment on pourra vous trouver des accommodements, une clarification par exemple de l'article 5 sur les pouvoirs des uns et des autres.

Pour un, nous nous sommes laissés avec cet espoir. Aujourd'hui, le seul espoir en fait que vous nous laissez pour une clarification, c'est via les règlements. On sait tous et chacun que les règlements, ce n'est pas comme le texte de la loi qui est beaucoup plus difficilement changeable. Il faut référer de nouveau à la Chambre, alors que les règlements. . .

Peut-être qu'un jour vous serez ministre d'un autre ministère plutôt que celui-là, comment agira un autre ministre? Comment agira un autre gouvernement? Il est difficile, et vous le savez que cela n'a pas la même portée une entente par règlement ou dans un texte de loi. C'est un tiraillement pour nous.

Enfin, nous nous étions vus il y a plus d'un mois. Bien sûr, le gouvernement du Québec est celui qui s'est exprimé d'une façon beaucoup plus grande, qui a pris une position également beaucoup plus dure (si on peut employer un tel mot) ou plus précise. Malgré cela, hier, un ministre du Québec nous a dit que le projet de loi dans son ensemble, bien sûr le principe, mais même le projet de loi dans son ensemble, il convient que c'est une amélioration de base.

Mais pourquoi, au nom d'un amendement, avec une majorité de 172-27, vous avez eu des lois qui ont passé beaucoup plus difficilement que celle-là. Avec l'appui que vous avez reçu du parti libéral lors de la passation, avec l'appui que vous semblez avoir, en tous les cas chez certains collègues au Sénat du côté libéral, ce sont des façons peut-être de vous rassurer. Au moment où on s'apprête à prendre congé pour quelques mois, il est bien sûr que cela faciliterait davantage les choses.

La question des différences entre le texte anglais et le texte français, je ne suis pas un légiste, je laisserai cela au sénateur Beaudoin et à d'autres qui s'y connaissent beaucoup que moi. Mais pour un, je trouve très embêtant de voter une loi avec des différences aussi fondamentales dans un ou deux articles. C'est embêtant.

[*Traduction*]

sentation. It is difficult for a Senator who sits on the government side and who supports the government (and you know how). My Committee has never returned a bill which did not satisfy the House, but it is hard to forget where we come from and not to hear the voice of a provincial government and of the public that surrounds us and, of course, of our colleagues.

That is another dimension which will help you understand, just as we appreciate the efforts you have made—particularly you—with this bill. Having said that, we have disagreements. When we saw each other for the first time, we tried to see with you how we could come to an accommodation with you, a clarification for example, of clause 5, on the powers of each jurisdiction.

I for one feel we parted with that hope. Today, the only hope you leave us for clarification is in fact via the regulations. We all know that the regulations are not like the text of the Act, which is much harder to change. You have to refer to the House again, whereas the regulations. . .

Perhaps one day you will be minister of another department than this. How will another minister act? How will another government act? It is difficult, and you know that an agreement by regulation or the text of an act do not have the same scope. That is a problem for us.

Lastly, we saw each other more than a month ago. Of course, the Government of Quebec is the one that expressed itself at great length, and which also took a much harder stance, if I can use that word, or a more specific stance. Nevertheless, one Quebec minister told us yesterday that the bill on the whole—the principle of course, but also the bill itself on the whole—he agreed that it was a basic improvement.

But concerning an amendment, with a majority of 172 to 27. . . You have had bills that passed with much more difficulty than that. With the support you received from the Liberal Party at the bill's passage, with the support that you seem to have, in any case, among certain Senate colleagues on the Liberal side, there is perhaps something there to reassure you. At a time when we are preparing to rise for a few months, that of course would further facilitate matters.

The question of the differences between the English and French texts. . . I am not a legal drafter; I will leave that to Senator Beaudoin and to others who are much more knowledgeable than I. But I for one find it very hard to vote on a bill that has such fundamental differences in one or two clauses. It is annoying.

[*Text*]

En général, l'on ne veut pas accepter de voter quelque chose dans ce sens-là. Je ne parle pas des corrections techniques. Pour un, en tous les cas, cela m'embête.

Vous avez parlé également du côté économique, que c'était bon. Très bien! L'industrie, le monde des affaires que je connais un peu, est à l'aise lorsque les règles du jeu sont claires. Je pense que c'est ce que vous recherchez vous-même. Lorsqu'un ministre et un gouvernement d'un autre ordre, vient nous dire qu'il ne trouve pas les règles du jeu claires, c'est certain que cela reflète sur l'industrie d'une façon générale. Ce n'est pas bon fondamentalement que les règles du jeu ne soient pas les plus claires possibles et qu'un niveau de gouvernement ou un autre, ou au niveau des tribunaux, remette en cause après coup des choses. Si on pouvait éclaircir quelques items, pour un, je crois que vous feriez oeuvre utile.

C'est donc dans cette attitude que j'ai encore beaucoup d'embarras sur quelques points qui, à mon sens, pourraient être corrigés tellement facilement. On a eu assez de problèmes de conflits de juridiction, sans s'exposer (quand bien même que ce ne serait que cela). Je ne dis pas que vous n'avez pas raison, je ne mets pas la bonne foi en cause de part et d'autre. Mais la minute qu'il y a une porte entrouverte, si on pouvait la fermer, après que vous vous soyez donné quatre ans de troubles, c'est ma préoccupation, monsieur le ministre.

**M. Charest:** Merci, monsieur le sénateur Poitras, monsieur le président. Je vais tenter de répondre en général à vos préoccupations.

D'abord, permettez-moi de vous situer par rapport aux enjeux de ce projet de loi, des enjeux environnementaux pour le Canada pour éclairer ce que je vous disais tantôt. Il faut bien comprendre que chez nous, au Canada, compte tenu de la nature même de notre économie, compte tenu de la tendance de deux facteurs, la tendance aussi d'inclure l'environnement dans les facteurs décisionnels, tant formels qu'informels, à l'intérieur des mécanismes comme le GATT.

Le premier ministre, dans son discours, il y a deux semaines, a dit qu'il allait pousser pour inclure l'environnement dans les prochaines rondes du GATT. Dans les mécanismes informels comme barrière non tarifaire, il y a une tendance très nette.

Ajoutez à cela l'élément suivant. Non seulement notre économie dépend des ressources naturelles mais, en plus, nous avons une des économies au monde qui dépend le plus sur les exportations. Je vous ramène à l'exemple des pâtes et papier dont je vous parlais tantôt ou à la première réunion.

Notre industrie des pâtes et papier est menacée par les tendances actuelles dans le marché international d'inclure l'environnement dans les facteurs décisionnels pour l'achat.

**Le sénateur Poitras:** Entre autres.

[*Traduction*]

Generally speaking, we do not want to agree to pass something in that state. I am not talking about technical corrections. I for one, in any case, find that annoying.

You also spoke about the economic side, and said that that was good. Very well! Industry, the business world which I know somewhat is comfortable when the ground rules are clear. I believe that that is what you are seeking yourself. When a minister and a government of another order tells us that they do not find the ground rules clear, that will certainly reflect on industry in a general way. It is not fundamentally good that the ground rules are not as clear as possible or that one level of government or another or the courts question matters after the fact. If we could clear up a few items, I for one believe that you would be doing a useful deed.

It is therefore in this perspective that I still have some trouble on a few points which, in my view, could be corrected so easily. We have had enough problems of jurisdictional disputes without exposing ourselves—even though that would only be that. I am not saying that you are not right; I am not questioning the good faith of any party. But the minute a door is the slightest bit open, if we close it, we could close it, after you have worked so hard for four years, that is my concern, Mr. Minister.

**Mr. Charest:** Thank you, Senator Poitras, Mr. Chairman. I am going to try to respond generally to your concerns.

First, allow me to orient you in relation to the issues involved in this bill, the environmental issues for Canada, in order to clarify what I was saying a moment ago. You must clearly understand that, here in Canada, given the very nature of our economy, given the tendency of two factors, the tendency as well to include the environment in decision-making factors, both formal and informal, within mechanisms such as the GATT.

In his speech two weeks ago, the Prime Minister said that he was going to push to include the environment in the next rounds of the GATT. There is a very distinct trend in informal mechanisms such as non-tariff barriers.

Add to that the following element. Not only does our economy depend on natural resources, but we also have one of the economies that depends the most on exports in the world. Again I point to the example of pulp and paper which I mentioned a while ago and at the first meeting.

Our pulp and paper industry is threatened by current international market trends toward including the environment in the purchasing decision-making factors.

**Senator Poitras:** Among other things.

[*Text*]

**M. Charest:** Entre autres. Mais je vous dis sérieusement, si vous pensez que cela vaut la peine d'être vérifié, je vous invite à le faire et à parler aux gens de l'industrie des pâtes et papier, ils vous en parleront et ils vous donneront leur point de vue là-dessus. En tous les cas, de l'expérience que j'en ai, c'est la conclusion que j'en tire. C'est l'industrie la plus importante au pays.

Je vous mentionne tout cela, je vous fais une longue introduction, dans le fond, pour dire ceci. Les enjeux pour nous sont beaucoup plus importants qu'ils semblent l'être au premier coup d'oeil. La preuve de cela, si on a besoin d'une preuve, c'est un projet comme le projet hydro-électrique de Grande-Baleine. Cela date d'un an. Il y a un an, l'on était avec le gouvernement du Québec, c'était assez clair que l'on n'était pas sur la même longueur d'ondes. Il n'y a pas beaucoup de mes collègues, incluant mes collègues au Sénat, qui étaient d'accord avec la décision que j'ai prise l'été dernier d'annoncer une évaluation environnementale globale.

Je ne sais pas si vous, vous étiez d'accord avec cette décision-là. Je soupçonne que vous ne l'étiez probablement pas, que vous n'étiez pas à l'aise avec cette décision-là que j'ai annoncée au mois de juillet dernier de faire une évaluation globale pour le projet Grande-Baleine. Dans mes collègues, il n'y en a pas beaucoup qui m'ont appelé le lendemain pour dire: Jean, c'est une bonne affaire que tu as fait là, il faut mettre le pied à terre. Puis à un moment donné, on ne peut pas continuer avec cette histoire-là de scinder un projet d'évaluation environnementale en deux pour un projet hydro-électrique.

À ce moment-là, j'oserais vous dire que la province et le public appuyaient probablement un point de vue qui n'était pas le nôtre à ce moment-là. Avouons qu'un an plus tard, monsieur le sénateur, que c'est devenu pas mal évident que cette voie-là qu'avait choisie la province du Québec à ce moment-là n'allait nulle part et que le gouvernement fédéral avait raison.

À ce moment-là, on n'a pas beaucoup cherché à en faire une affaire sur le plan de l'opinion publique. Tranquillement, on a établi notre position et après cela, on a beaucoup insisté pour avoir une évaluation environnementale qui incluait les Cris, les Inuits, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. J'ai signé cet accord-là moi-même très tard dans la nuit avec un de vos collègues du Sénat, soit dit en passant, qui représentait les Inuits, Charlie Watt. Mais il a fallu beaucoup insister, sénateur, pour en arriver là.

Mais les conséquences de tout cela, c'est cela que je vais essayer de vous expliquer. Les conséquences de tout cela sur le Québec et sur le Canada étaient très importantes. Parce que l'on n'a pas fait les bons choix au point de départ, je pense. Je ne veux pas revenir là-dessus, mais je vous en parle pour ceux qui pensent que les enjeux de ce projet de loi-là ne sont pas

[*Traduction*]

**Mr. Charest:** Among other things. But I tell you seriously, if you think that that is worth the trouble checking, I invite you to do it and to talk to the people in the pulp and paper industry. They will tell you about it, and they will give their views on the subject. In any case, that is the conclusion I draw from the experience I have had. That is the largest industry in the country.

I mention all that, and I offer this long introduction ultimately to say this: the stakes for us are much greater than they appear to be at first glance. The proof of that, if any proof is needed, is in a project such as the Great Whale hydro-electric project. That goes back one year. A year ago, we were with the Government of Quebec, and it was fairly clear that we were not on the same wavelength. There are not many of my colleagues, including my colleagues in the Senate, who agreed with the decision I took last summer to announce a comprehensive environmental assessment.

I do not know whether you agreed with that decision. I suspect you probably did not; you were not comfortable with that decision which I announced last July, to conduct a comprehensive assessment for the Great Whale project. There were not many of my colleagues who called me the next day to say: Jean, that was a good thing you did there; you have to put your foot down. At some point, we cannot continue this business of dividing an environmental assessment project in two for a hydro-electric project.

At that time, I would dare say that the province and the public probably supported a viewpoint which was not ours at the time. Let us admit, one year later, Senator, that it has become fairly evident that the path the province of Quebec had chosen at that time was going nowhere and that the federal government was right.

At that time, we did not try to make a big deal about it in public. We quietly established our position and then, afterward, insisted on an environmental assessment that would include the Cree, the Inuit, the Government of Quebec and the federal government. I signed that agreement myself late at night with one of your Senate colleagues, Charlie Watt, who, I should mention in passing, represented the Inuit. But we had to stay with it, Senator, to get there.

But the consequences of all that are what I am going to try to explain to you. The consequences of all that for Quebec and Canada were very great because I do not think we have made the right choices from the outset. I do not want to go back on that point, but I am talking about it for those who think that the issues involved in this bill are not important now. I think it

[*Text*]

importants à ce moment-ci. Je pense que cela vaut la peine d'y penser. Les enjeux sont extrêmement importants.

Il y a l'élément aussi de la certitude sur le plan économique. Je vous ai cité tantôt la lettre des gens du *Canadian Petroleum Association*. Ceux et celles qui ont à faire des projets d'investissements importants dans les années à venir ont besoin de connaître le régime juridique dans lequel ils vont s'inscrire. Le projet de loi cherche à faire cela.

Vous avez fait allusion au fait qu'il y a des avis partagés autour de la table, tant chez les libéraux que chez les conservateurs. Je vous dirai que je ne suis pas surpris. L'environnement, cela n'a pas de couleur politique. Dans le fond, j'ai lu avec intérêt les reportages sur ce qui s'est passé hier pour voir que, effectivement, il y a des points de vue différents. Mais c'est parce qu'il y a là un reflet de ce que l'on voit à tous les jours dans la population.

L'environnement, ce n'est pas un sujet qui relève plus des néo-démocrates que des libéraux, que des conservateurs. Mais il y a là un sujet qui tient à coeur à beaucoup de gens. Je pense que l'on va probablement voir un reflet de cela. On a vu un reflet de cela dans le vote qui a eu lieu à la Chambre des communes. Vous parliez de la députation, la province, le public. La députation s'est prononcée. Elle s'est prononcée clairement.

L'opinion publique, j'oserais dire de ce que j'en connais, qu'elle ne se passionne pas pour les grandes discussions entre le ministre de l'Environnement du Québec et le ministre de l'Environnement fédéral. Je ne veux pas diminuer l'importance de mes propres fonctions, mais je n'ai pas rencontré beaucoup d'électeurs qui sont beaucoup passionnés par la dernière tractation entre le ministre provincial d'une province et le ministre fédéral. Je vais vous dire franchement, dans une certaine mesure, cela les ennuie au plus haut point.

Ce qu'ils savent, par contre, et généralement, leurs instincts sont assez fidèles sur ce plan, c'est est-ce qu'on s'occupe ou non des aspects environnementaux de nos projets, et est-ce qu'on va poser des gestes.

La réponse à vos questions sur la réglementation et l'industrie, malheureusement pour en arriver à un régime qui répond aux questions, il faut avoir un projet de loi instrumental qui nous permette d'arriver là. Sur la crédibilité d'un projet de loi et l'aspect constitutionnel, John Tait est venu témoigner devant le comité. Je veux vous lire en anglais une partie de son témoignage du lundi, 15 juin. À la page 7 il dit ceci:

> We have considered whether we could better reflect federal jurisdiction by being more detailed about what our jurisdiction was.

Et là, il fait référence à l'article 5 pour autre chose.

> We really believe that that would be an exercise in frustration and that we would end up saying a lot more in

[*Traduction*]

is worth the trouble to think about it. The issues are extremely important.

There is also the certainty factor in economic terms. A moment ago, I quoted the letter from the people from the Canadian Petroleum Association. Those who have to implement major investment projects in the coming years need to know the legal regime in which they are going to operate. The bill attempts to do that.

You refer to the fact that opinion around the table was divided both among the Liberals and among the Conservatives. I tell you that I am not surprised. The environment is of no particular political stripe. I was interested to read the reports on what happened yesterday, to see that there were in fact different points of view, but that is because that is a reflection on what we see every day among the public.

The environment is not a New Democratic issue any more than it is a Liberal or Conservative issue. It is an issue of great concern to many people. I believe we are probably going to see a reflection of that. We saw a reflection of that in the vote that was held in the House of Commons. You were talking about MPs, the province, the public. The MPs stated their position, and they stated it clearly.

I would daresay what I know about public opinion is that it is not widely in favour of great discussions between the Quebec Minister of Environment and the federal Minister of Environment. I do not want to diminish the importance of my own duties, but I have not met many voters who are very passionately concerned about the last negotiations between the minister of one province and the federal Minister. I am going to tell you frankly that, to a certain extent, that bores them in the highest degree.

What they know, on the other hand—and generally, their instincts are right in this regard—is whether or not we are addressing the environmental aspects of our projects, and whether we are going to take action.

To answer your questions on the regulation of industry, unfortunately, to arrive at a system that answers questions, you need an instrumental bill that enables you to get there. John Tait testified before the Committee on the bill's credibility and the constitutional aspect. I want to read you part of his testimony in English, on Monday, June 15. On page 7, he said this:

> Nous nous sommes demandé si nous ne pouvions pas mieux refléter la compétence fédérale, en précisant davantage la nature de celle-ci.

And here he is referring to clause 5, nothing else.

> Nous croyons vraiment que ce serait un exercice décevant et que nous finirions par en dire plus dans le projet

[*Text*]

the bill but still not cover everything. It would be harder to implement, harder to understand, less accessible to the public, and it probably would be of greater rather than lesser concern to provincial governments.

Pour moi, M. Tait a eu une formation de civiliste pour parler ainsi, parce que en Common Law, l'on a plutôt l'habitude de détailler. Dans le fond, sur le plan des juridictions, ce qu'il nous dit c'est que l'on parle d'un projet de loi environnemental. Ne nous trompons pas, c'est un projet de loi environnemental, pas un projet de loi constitutionnel. Et s'il est vrai que le projet de loi permettait de contrôler des éléments du pouvoir fédéral de dépenser, comme on le disait tantôt, est-ce qu'il n'est pas aussi vrai qu'au point de départ, c'est le pouvoir fédéral de dépenser qui est le problème? Pas l'aspect environnemental ou l'étude ou la considération des conséquences environnementales du pouvoir du fédéral de dépenser. C'est le pouvoir fédéral de dépenser auquel il faut s'attarder.

Voilà les commentaires que je voulais vous faire. Sur la clarification, en terminant, on balise ça à deux endroits. Des transferts en bloc on dit que, du côté provincial, on peut s'en occuper, et pour ce qui est d'une contribution fédérale qui n'est pas significative, on va évacuer le décor. Le résultat est que 99.9 p. cent de tous les projets qui seront affectés pourront être affectés comme le système provincial de réglementation gouvernementale. C'est cela le résultat final. Il me semble qu'il y a là un élément de bon sens.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Merci, monsieur le président. Je m'excuse auprès de mes collègues si je pose des questions qui sans doute ont été posées lors de d'autres audiences. D'autres responsabilités ne me permettaient pas d'avoir la même assiduité que certains de mes collègues ont eu à l'égard de ce comité.

Il y des points fondamentaux sur lesquels on a senti des convergeances entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Il y a des convergeances. Le ministre du Québec a dit que c'est une loi qui est importante. C'est une loi qui va améliorer les autres. La-dessus, il n'y a pas de problème.

Il reste que l'on sait fort bien que, historiquement, même sur une courte période, le fameux pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral a permis des intrusions dans les juridictions des provinces. Je l'ai vécu quand j'étais ministre de la Santé au Québec. Parfois on restait avec les bébés à recueillir après que les programmes avaient été commencés. C'est une autre histoire.

D'ailleurs, quand le ministre dit qu'ils vont même pouvoir intervenir dans la construction des cabanes à moineaux, c'était un peu caricatural pour dire le moins. Vous dites que dans 99p. cent des cas où l'on va intervenir, ce sera pour des projets importants. Je pense que la position que vous avez prise sur la

[*Traduction*]

de loi, sans tout couvrir malgré tout. Le projet de loi serait plus difficile à mettre en vigueur, à comprendre, moins accessible au public et il serait probablement, non pas moins, mais encore plus préoccupant pour les gouvernements provinciaux.

In my view, Mr. Tait must have been trained in civil law to talk this way because, in common law, we are in the habit of setting out matters in detail. Ultimately, regarding jurisdictions, what he tells us is that we are talking about an environmental bill. Let us not be mistaken, this is an environmental bill, not a constitutional bill. And while it is true that the bill makes it possible to control aspects of the federal spending power, as we said earlier, is it also not true that, it is the federal spending power that is the problem from the very outset? Not the environmental aspect or the study or consideration of environmental consequences of the federal spending power. It is the federal spending power which we must examine.

Those are the comments I wanted to make. Regarding clarification, in closing, we are staking out the territory in two places. The provinces say they can handle block transfers, and, as regards an insignificant federal contribution, we are going to withdraw from the picture. The result is that 99 per cent of all projects that will be affected may be affected like the provincial government regulation system. That is the final result. It seems to me that there is an element of common sense in that.

**Senator Lavoie-Roux:** Thank you, Mr. Chairman. I apologize to my colleagues for asking questions which have no doubt been asked during other hearings. Other responsibilities prevented me from achieving the same attendance record as some of my colleagues in this Committee.

There are fundamental points on which we sensed some agreement between the Quebec government and the federal government. There are points of agreement. The Quebec Minister said that this is an important act. It is an act which will improve matters. There is no problem on that point.

We nevertheless know perfectly well that, historically, even over a short period, the federal government's spending power has made possible intrusions into provincial jurisdictions. I experienced this when I was Quebec Minister of Health. Sometimes we were left with babies to pick up after the programs had begun. But that is another story.

Furthermore, when the Minister says that they are even going to be able to intervene in the construction of bird houses, it is a bit farcical to say the least. You say that, in 99.9 per cent of the cases in which you are going to intervene, it will be for major projects. I believe that the position you

[*Text*]

Grande-Baleine était tout à fait justifiée. C'était temps qu'on prenne une décision.

Ce que le Québec dit c'est que vous ne reconnaissez pas notre processus d'évaluation. Ils reconnaissent qu'il est perfectible, leur processus d'évaluation et j'ajouterais même que le fédéral a souvent été un élément moteur pour faire bouger les provinces et même le Québec à cet égard. Dans ce sens-là, c'est positif.

Il reste que toute la question du partage des compétences est une chose extrêmement sensible. Là-dessus, je rejoins mon collègue, le sénateur Poitras. Dans le fond, c'est évidemment tout le processus qui vous embête. Je comprends ça. Cela prendrait tout de même un amendement relativement mineur. Il ne sera pas mineur parce qu'il toucherait au respect des compétences respectives.

Je pense que le ministre du Québec reconnaît également que pour l'environnement, il n'y a pas, selon la constitution, de partage fait d'une façon très précise et il l'admet d'ailleurs. Il a fallu se référer à un autre mode de partage des compétences qui pour le fédéral, par exemple, comprend la protection des eaux, des pêches, du transport interprovincial, des terres autochtones, etc. Le Québec pour sa part a dit que nos responsabilités en environnement touchent nos compétences.

Je suis d'accord avec le sénateur Poitras. Ce n'est pas par des règlements qu'on peut régler ce problème. Vous le savez fort bien. Les règlements, ce sont des choses que le conseil des ministres peut changer. Ce sont des choses qui s'en vont en petit comité qui ré-examinent les règlements, mais cela ne retourne jamais devant les parlements. Évidemment, le noeud gordien c'est est-ce qu'on peut procéder à un amendement qui m'apparaît dans sa demande légitime, et par contre le réconcilier avec les problèmes du processus qui peuvent engendrer d'autres difficultés que vous avez soulignées amplement? C'est ça le problème de fond et c'est là-dessus que mes collègues du Québec accrochent. Ce n'est pas sur le fond. Tout le monde est d'accord. Tout les gouvernements sont d'accord.

**M. Charest:** Ce qui est à la base même du projet de loi, c'est une proposition d'un système coopératif entre les deux niveaux de gouvernement pour faire des évaluations lorque les deux niveaux sont interpelés. Ca ne cherche pas à faire en sorte qu'un niveau prime sur l'autre, mais un régime qui est coopératif. C'est ce qui est proposé au point de départ.

L'amendement auquel vous faites référence, ce n'est pas un amendement mineur.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Non, il n'est pas mineur.

**M. Charest:** Cela exige que le projet de loi soit ré-écrit. Je dois vous dire qu'après avoir délibéré longuement autour du projet de loi... Nous ne sommes pas arrivés à cette conclusion spontanément. On a fait le débat autour du Conseil canadien

[*Traduction*]

took on Great Whale was entirely justified. It was time that a decision was taken.

What Quebec said was that you did not recognize their assessment process. They acknowledged that their assessment process was perfectible, and I would even add that the federal government has often been the driving force in moving the provinces and even Quebec in this regard. In that sense, it was a positive thing.

Nevertheless, the entire matter of the division of powers is an extremely sensitive thing. On that point, I side with my colleague, Senator Poitras. Ultimately, it is the entire process that annoys you. I understand that. But it will require a relatively minor amendment all the same. It will not be minor because it will affect respect for the respective jurisdictions.

I believe that the Quebec minister also recognizes that there is not a very specific division of powers regarding the environment under the Constitution, and he also admits that. We had to refer to another division of powers, which, for the federal government, for example, includes protection of waterways, fisheries, interprovincial transport, native lands, etc. Quebec, for its part, has said that our environmental responsibilities fall within our jurisdiction.

I agree with Senator Poitras. We are not going to solve this problem through regulations. You know that perfectly well. Regulations are things which Cabinet can change. They are things which are drafted in small committees that review regulations, but they never return before Parliament. Obviously, the Gordian knot is whether we can proceed with an amendment which seems to me legitimate and, however, reconcile it with the process problems which may cause other difficulties which you have amply underscored. That is the basic problem, and that is the sticking point for my Quebec colleagues. It is not on the substance of the issue. Everyone agrees on that. All the governments agree on that.

**Mr. Charest:** What is at the very basis of the bill is a proposed cooperative system involving the two levels of government for the purpose of conducting assessments when the two levels are involved. Its purpose is not to allow one level to dominate the other, but rather a system that is cooperative. That is what is proposed at the outset.

The amendment to which you refer is not a minor amendment.

**Senator Lavoie-Roux:** No. It is not minor.

**Mr. Charest:** It requires the bill to be rewritten. I must tell you that, after discussing the bill at length... We have not come to this conclusion spontaneously. We have focused the debate around the Canadian Council of Ministers of the Envi-

[*Text*]

des ministres de l'Environnement. On a préféré un système coopératif qui engageait les deux niveaux de gouvernement ensemble.

Je retourne à mon argument de base. Si il y a un problème avec le pouvoir fédéral de dépenser, il ne faut pas oublier qu'on a un devoir de rendre compte, nous, à nos électeurs, sur la façon dont nous nous déchargeons de nos responsabilités dans tous les domaines, et que l'engagement qu'on pend à travers le projet de loi, c'est de tenir compte des conséquences environnementales de nos décisions tant dans ce domaine-là que dans les autres.

Nous pensons avoir proposé un régime qui permet au bon sens de s'appliquer, et de faire en sorte qu'en bout de ligne on puisse avoir un régime qui va être facile d'accès, qui va avoir un élément de prévisibilité pour ceux et celles qui auront affaire à ce régime-là. Encore une fois, si on devait vous parler d'un changement de ministre, d'un changement de gouvernement, si on devait un jour. Pour évoquer la pire des hypothèses dans l'application de notre régime de relation entre les deux niveaux de gouvernement, ce que j'ai de la difficulté à comprendre, c'est pourquoi le gouvernement consentirait à dépenser de l'argent dans un domaine du gouvernement fédéral pour ensuite aller le bloquer à travers un processus d'évaluation environnementale qu'il ne contrôle pas totalement une fois que le processus est engagé.

Si la mauvaise foi que vous craignez est aussi vraie qu'on le pense, le gouvernement en question ne poserait pas le premier geste au départ. C'est là où il faudrait craindre l'exercice de cette mauvaise foi de la part d'un gouvernement, pas dans l'évaluation environnementale qui elle n'est qu'un accessoire au principal. Je pense que ce n'est pas nécessairement compris par tout le monde. Malheureusement, je ne vois pas d'autre façon de l'aborder.

Si nous, nous devons nous engager réellement et sincèrement dans processus d'évaluation environnementale, on doit aussi le faire dans tous les domaines, quitte à baliser sa pratique.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Vous avez fait allusion à la bonne ou à la mauvaise foi. Je ne soupçonne pas d'aucune façon que vous puissiez être de mauvaise foi quand vous nous proposez votre projet de loi. La mauvaise foi pourrait aussi venir des provinces qui, à un moment donné, devant une évaluation qui ne les satisfait pas ou une évaluation qui leur met des bâtons dans les roues, se mettent à contester votre projet de loi au plan constitutionnel. Je me demande si vous ne vous créez pas des problèmes pour l'avenir. C'est tout ce que je voulais ajouter.

**M. Charest:** La toile de fond de ce projet de loi, c'est la décision de la Cour suprême dans l'affaire Oldman Dam. C'est cela la toile de fond. C'est la décision de la Cour

[*Traduction*]

ronment. We prefer the cooperative system which involved the two levels of government together.

I return to my basic argument. If there is a problem with the federal spending power, it should not be forgotten that we have a duty to account to our voters on the manner in which we discharge our responsibilities in all areas, and that the commitment we make through this bill is to take account of the environmental consequences of our decisions both in this field and in others.

We believe we have proposed a system which enables common sense to prevail and that we have made it possible for there ultimately to be a system which will be easily accessible, which will have an element of predictability for those who have to deal with this system. Once again, if we had to talk about a change of minister, a change of government, if we one day had to . . . to offer the worst scenarios in the application of our system of relations between the two levels of government, what I have trouble understanding is how the government would agree to spend money in a federal area then go block a project through an environmental assessment process which it does not entirely control once the process is under way.

If the bad faith you are afraid of is as much a possibility as you think, the government in question would not act first at the outset. That is where you would have to fear bad faith on the part of a government, not in the environmental assessment, which is only accessory to the principal purpose. I believe that not everyone necessarily understands this. Unfortunately, I see no other way of addressing it.

If we truly and sincerely commit ourselves to an environmental assessment process, we must also do so in all areas, even if it means laying down practical guidelines later.

**Senator Lavoie-Roux:** You referred to good or bad faith. I do not in any way suspect you could be in bad faith when you offer us your bill. The bad faith could come from the provinces, which, at a given point, in response to an assessment that does not satisfy them or an assessment which might put a wrench in their works, could challenge your bill in constitutional terms. I wonder whether you are not creating problems for yourself for the future. That is all I wanted to add.

**Mr. Charest:** The backdrop to this bill is the Supreme Court decision in the Oldman Dam affair. That is the backdrop. It is the decision of the Supreme Court, the highest

[*Text*]

suprême, le plus haut tribunal du pays dans le domaine de l'évaluation environnementale qui, dans le fond, établit les grands principes.

Dans le jugement de l'affaire Oldman Dam, le juge La Forest, pour la majorité, dit clairement aussi que le processus d'évaluation environnementale ne doit pas servir d'excuse pour aller s'immiscer dans des domaines de juridiction provinciale. Il le dit en toutes lettres dans sont jugement. Je suis confiant, madame Lavoie-Roux, que les provinces sauront utiliser à bon escient ce jugement-là et cette citation-là dans l'hypothèse où il y a un abus potentiel de la part d'un gouvernement.

**Le sénateur Lavoie-Roux:** Merci, monsieur le président.

**Senator Adams:** Mr. Minister, you mentioned earlier some kind of signed agreement with some of the Inuit people in northern Quebec with regard to the Great Whale project. Will you have any chance to sign any other agreements with some of the Cree Indian bands around the area of the Great Whale projects?

**Mr. Charest:** Are you referring to the Cree Indian band involved in Great Whale, senator?

**Senator Adams:** Yes.

**Mr. Charest:** The agreement we signed on January 24 was with Mattew Coon Come representing the Cree, and Senator Charlie Watt representing the Inuit. The Province of Quebec was represented by Christos Sirros and I represented the federal government. What it is, in fact, is an agreement to coordinate our joint assessment processes. There are five of them around Great Whale. There are five because it is a territory covered by the James Bay Agreement.

Within the James Bay Agreement, there are four processes provided for and there was the federal process added to that. So the agreement brings together these processes and coordinates them and they are all part of that, which is something we felt strongly about. At the end of the day, it is important to get the active engagement of those people who are concerned, because if you end up with an environmental assessment, you want those concerned who will be touched or affected by those recommendations to be as actively engaged as possible in the process so that they will be able to deal as effectively as possible with them.

We have learned from other experiences that when they are not involved, that when the environmental assessment finally arrives, it makes it very difficult for the parties to implement them or to deal effectively with that.

[*Traduction*]

court in the land, in the area of environmental assessment, that ultimately established the major principles.

In the Oldman Dam judgment, Mr. Justice La Forest, for the majority, also said clearly that the environment assessment process must not serve as a pretext for invading areas of provincial jurisdiction. He said it explicitly in his judgment. I am confident, Madam Lavoie-Roux, that the provinces will be able to use this judgment, and this quotation correctly in the event of any potential abuse by a government.

**Senator Lavoie-Roux:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le sénateur Adams:** Monsieur le ministre, vous avez mentionné plus tôt un genre d'entente signée avec certains des Inuit dans le Nord du Québec en ce qui concerne le projet Grande-Baleine. Y a-t-il une chance que vous signiez une quelconque autre entente avec certaines des bandes indiennes cris qui se trouvent dans la région des projets Grande-Baleine?

**M. Charest:** Faites-vous allusion à la bande indienne cri affectée par le projet Grande-Baleine, monsieur le sénateur?

**Le sénateur Adams:** Oui.

**M. Charest:** L'entente que nous avons signée le 24 janvier était avec Matthew Coon-Come, représentant les Cris, et le sénateur Charlie Watt, représentant les Inuit. La province de Québec était représentée par Christos Sirros, et moi, je représentais le gouvernement fédéral. Ce dont il s'agit, en fait, c'est d'une entente qui vise à coordonner nos processus d'évaluation conjoints. Il y en a cinq qui concernent le projet Grande-Baleine. Il y en a cinq parce que c'est un territoire régi par la Convention de la baie James.

Dans le cadre de la Convention de la baie James, il y a quatre processus prévus, auxquels vient s'ajouter le processus fédéral. Donc, l'entente rassemble ces processus et elle les coordonne, et ils en font tous partie, ce à quoi nous tenions beaucoup. En fin de compte, il est important d'obtenir l'engagement actif de toutes les personnes concernées, parce que si vous faites une évaluation environnementale, vous voulez que tous ceux qui sont touchés ou affectés par les recommandations soient engagés aussi activement que possible dans le processus de sorte qu'ils seront en mesure de réagir aussi efficacement que possible à ces recommandations.

L'expérience nous a appris que lorsqu'ils ne sont pas impliqués, et lorsque l'évaluation environnementale est enfin déposée, il est très difficile pour les diverses parties de mettre les recommandations en vigueur ou de les traiter de façon efficace.

[*Text*]

**Senator Adams:** Was there any involvement by the Quebec government or the environmental minister at the time you signed with the Inuit and the Cree?

**Mr. Charest:** Mr. Sirros signed in the name of the Quebec government. It does not matter whether it was the environment minister. I think it may even be better that way, because Mr. Paradis is also deemed the administrator under the Quebec James Bay Agreement for the purposes of the application of the agreement, which is a specific role that has its own responsibilities. I think it was probably better that it was signed in the name of the Quebec government. Hydro Quebec had an addendum to that which was the finance provision. It took us a while to get there.

**Senator Adams:** In the meantime, Minister Paradis, in our committee yesterday, spoke of another hydro project. Will this bill have any effect on any future land claims by natives? If there was any environmental damage in the future, like at the Oldman River dam, would you have the power to stop the project if the natives were against it, like Quebec Hydro?

**Mr. Charest:** As Karen has just indicated, it would be assessed. As far as stopping it, it becomes another issue. You need particular circumstances.

**Ms. Brown:** In the case of the project, that would be assessed under the bill. The minister has a lot of additional powers to ensure that the projects are assessed before they are built. It is a sad commentary on the Oldman dam. But in the case of some of the different decisions to which the bill applies, if it is decided not to issue a permit, then obviously the project cannot proceed in certain cases. If it is decided not to give money in certain cases, there is no reason, perhaps, why that project cannot proceed with other kinds of financing. It is to inform the federal decision makers in and of themselves.

**The Chairman:** Am I right in understanding that if a panel assesses a project and recommends that it not proceed, the minister responsible does not have to accept the recommendation of the panel not to proceed but is obliged to give reasons in the event the panel decision is ignored? Is that correct?

**Mr. Charest:** That is correct.

**The Chairman:** So if I may, Senator Adams, the answer to your question is, no, there is no assurance that when a panel says a project should not go, that it will not go. I guess the Oldman decision is one of the first examples of a possible

[*Traduction*]

**Le sénateur Adams:** Y avait-il un engagement quelconque du gouvernement québécois ou du ministre de l'Environnement au moment où vous avez signé l'entente avec les Inuit et les Cris?

**M. Charest:** Monsieur Sirros a signé au nom du gouvernement du Québec. Cela n'a aucune importance qu'il s'agisse du ministre de l'Environnement ou non. Je pense que c'est même mieux de cette façon, parce que M. Paradis est également considéré comme l'administrateur en vertu de la Convention de la baie James, du Québec, aux fins de la mise en oeuvre de l'entente, et c'est là un rôle particulier qui comporte ses propres responsabilités. Je crois qu'il vaut probablement mieux que l'entente ait été signée au nom du gouvernement du Québec. Hydro-Québec avait un addenda à cela qui concernait les dispositions financières. Cela nous a pris quelque temps pour nous rendre jusque-là.

**Le sénateur Adams:** Entre-temps, le ministre Paradis, devant notre comité hier, a parlé d'un autre projet hydroélectrique. Ce projet de loi aura-t-il une influence quelconque sur les revendications territoriales possibles que pourraient faire les autochtones dans l'avenir? S'il y avait des dommages causés à l'environnement dans l'avenir, comme au barrage de la rivière Oldman, pourriez-vous mettre fin au projet si les autochtones s'y opposaient, comme pour Hydro-Québec?

**M. Charest:** Comme Karen vient de l'indiquer, ce serait évalué. Quant à l'arrêter, c'est une autre question. Pour cela, vous avez besoin de circonstances particulières.

**Mme Brown:** Dans le cas de ce projet, cela serait évalué en vertu du projet de loi. Le ministre obtient beaucoup de pouvoirs supplémentaires afin de s'assurer que les projets sont évalués avant qu'ils ne soient mis en oeuvre. C'est là un triste commentaire sur le barrage de la rivière Oldman. Mais dans le cas de certaines des décisions différentes auxquelles s'applique le projet de loi, si l'on décide de ne pas accorder un permis, alors évidemment le projet ne pourra pas se réaliser dans certains cas. Si l'on décide de ne pas accorder d'argent dans certains cas, il n'y a aucune raison, peut-être, pourquoi ce projet ne pourrait pas se poursuivre avec d'autres genres de financement. Le but est d'informer les décideurs fédéraux en tant que tels.

**Le président:** Ai-je raison de comprendre que si un comité évalue un projet et recommande un moratoire, le ministre responsable n'est pas obligé d'accepter la recommandation du comité, mais doit cependant donner des raisons au cas où la décision du comité est mise de côté? Est-ce exact?

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

**Le président:** Donc si vous permettez, sénateur Adams, la réponse à votre question est non, il n'y a aucune assurance que si un comité désapprouve un projet, le projet ne sera pas réalisé. Je suppose que la décision à propos du barrage Oldman

[*Text*]

solution to an environmental problem being the decommissioning of the dam not being accepted by a minister.

The minister can comment on that if he wants to.

**Mr. Charest:** As I pointed out awhile ago in an exchange with Senator Kenny, the reverse also happens. In the case of Wood Buffalo National Park, there had been an environmental assessment recommending that we slaughter the buffalo because of tuberculosis problems. People in the environmental community protested that recommendation, stating that it was not well founded, and we then entered into a new process. We put the recommendation aside, entered into a new process based upon those representations to determine what further action we should take. So it is a two-way street.

By the end of the day, the legislator, the decision maker, is accountable for that decision. We revert back to the basic principles of what a parliamentary system is about. The person who makes the decision has to account for it.

This does two things. It obliges the person to take into account the environmental considerations. It is also a more transparent process by which they have to give reasons why they made that decision which increases the visible accountability of that individual.

**Senator Adams:** What will happen in the future if negative effects occur? Who will be responsible to the people living off the land if their hunting and fishing and trapping are affected? The Great Whale project is going ahead and I think it will affect the water quality in the future. Who will be responsible for that, the hydro company, the federal government?

**Mr. Charest:** Are you asking whether hydro or the federal government would be responsible for compensation?

**Senator Adams:** Yes.

**Mr. Charest:** For a hydro project?

**Senator Adams:** Anything, for environmental damage.

**Mr. Charest:** It would depend. In the case of the James Bay Agreement, that was an example of an agreement signed between federal and provincial governments and the Inuit and Cree. At the end of the day, it is the governments or the utility that are responsible. Even a utility or a Crown corporation, in the end, belongs to the taxpayer. So I guess we can go as far down the pole as we want. We eventually reach the Canadian taxpayer in terms of who pays. Technically, each case would have to be determined on its merits.

[*Traduction*]

est l'un des premiers exemples d'une solution possible à un problème environnemental consistant en la mise hors service du barrage, qui n'est pas acceptée par un ministre.

Le ministre peut formuler des commentaires à ce sujet s'il le désire.

**M. Charest:** Comme je l'ai dit il y a quelque temps dans un échange avec le sénateur Kenny, l'inverse arrive aussi. Dans le cas du parc national Wood Buffalo, il y avait eu une évaluation environnementale recommandant que nous abattions les bisons à cause de problèmes de tuberculose. Des gens dans la communauté environnementale se sont objectés à cette recommandation, affirmant qu'elle n'était pas bien fondée, et nous avons alors entrepris un nouveau processus. Nous avons mis la recommandation de côté, et nous avons entrepris un nouveau processus fondé sur ces représentations afin de déterminer quelles autres mesures nous devrions prendre. C'est donc un processus qui va dans les deux sens.

En fin de compte, c'est le législateur, le décideur, qui est responsable de cette décision. Nous en revenons aux principes de base de ce qu'est un système parlementaire. La personne qui prend la décision doit en rendre compte.

Le résultat est double. Cela oblige la personne à tenir compte des considérations environnementales. C'est également un processus plus transparent dans le cadre duquel les décideurs doivent donner les raisons de leur décision, ce qui accroît la responsabilité apparente de ce décideur.

**Le sénateur Adams:** Que se produira-t-il dans l'avenir si des effets négatifs se manifestent? Qui sera responsable devant les gens qui vivent du territoire, si la pêche, la chasse et la trappe sont affectées? Le projet Grande-Baleine va de l'avant, et je crois qu'il influencera la qualité de l'eau dans l'avenir. Qui sera responsable pour cela, la société hydroélectrique, le gouvernement fédéral?

**M. Charest:** Vous me demandez si c'est la société hydroélectrique ou le gouvernement fédéral qui serait responsable pour la compensation?

**Le sénateur Adams:** Oui.

**M. Charest:** Pour un projet hydroélectrique?

**Le sénateur Adams:** Pour n'importe quel projet, dans le cas de dommages environnementaux.

**M. Charest:** Cela dépend. Dans le cas de la Convention de la baie James, c'est un exemple d'une entente signée entre les gouvernements fédéral et provincial, et les Inuit et les Cris. En fin de compte, ce sont les gouvernements ou les services publics qui sont responsables. Même un service public ou une société de la Couronne, en fin de compte, appartient aux contribuables. Il me semble donc que nous pouvons aller aussi loin que nous voulons dans l'ordre hiérarchique. Pour ce qui est de payer, nous aboutissons finalement aux contribuables

[*Text*]

**Senator Kenny:** If I could, Minister, turn to the question of third-party funding, why are there no provisions in the bill for third-party or intervenor funding?

**Mr. Charest:** We have made a permissive clause in the bill which enables us to implement intervenor funding. We will put forward a mechanism to deal with that.

I will ask whether Michel Dorais can deal with that. That amendment came late in the game in the parliamentary committee.

**Mr. Michel Dorais, Chairman, FEARO:** There is a provision in the bill to allow for some form of participant funding which at a later date we could eventually recommend in some form of legislation.

The problem at this time is that we are experimenting with the program of participant funding. It seems to be working very well right now. The government has put a fair amount of money into it. We have brochures ready. We are testing it with a number of projects now throughout the country. As we gain experience, we will be able to determine how the actual system could work. Then at that time it could be put in some form of legislation. We felt it was premature to describe the system in legislation.

**Senator Kenny:** The question is particularly relevant in light of the general drift of the government with the court challenges program. Here we have the government really going in the opposite direction. I was aware of the participant funding program of $6 million to $8 million over five years.

It is fundamental to the process that people can get involved. I think you have a flawed piece of legislation if you are not ensuring that third parties who want to intervene have the wherewithal to do it.

I will go further. We have had witness after witness appear before this committee who tend to be the heavy hitters. You look at Hydro Quebec or the folks from the Canadian Petroleum Association, and they bring down very expensive talent. You look at their corporate structures and they have large regulatory affairs departments.

It seems to me to run counter to your intentions, Minister, and to the thrust of the bill that you have not put something into the bill that guarantees that the other players, those who do not have these resources and who cannot compete with the

[*Traduction*]

canadiens. En termes techniques, chaque cas devrait être jugé sur ses mérites.

**Le sénateur Kenny:** Permettez-moi, monsieur le Ministre, d'aborder la question de l'aide financière aux tierces parties; pourquoi n'y a-t-il, dans le projet de loi, aucune disposition prévoyant une aide financière aux tierces parties ou aux intervenants?

**M. Charest:** Nous avons inclus dans le projet de loi une disposition facultative qui nous permet d'instituer une aide financière aux intervenants. Nous proposerons un mécanisme à cette fin.

Je demanderai à Michel Dorais s'il peut s'en charger. Quand cette modification a été présentée, les travaux de la commission parlementaire étaient avancés.

**M. Michel Dorais, président, BFEEE:** Le projet de loi renferme une disposition prévoyant une certaine forme d'aide financière aux participants qui pourrait ultérieurement, à notre recommandation, faire l'objet d'une mesure législative quelconque.

À l'heure actuelle, le problème, c'est que le programme d'aide financière aux participants est à l'essai. Il semble très bien fonctionner pour le moment. Le gouvernement y a consacré des sommes assez importantes. Des brochures sont prêtes. Nous le mettons actuellement à l'essai dans le cadre de nombreux projets partout au pays. Lorsque nous en connaîtrons les résultats, nous serons en mesure de déterminer comment fonctionnera véritablement le mécanisme. Il pourra alors faire l'objet d'une mesure législative quelconque. Nous croyions qu'il était trop tôt pour définir le mécanisme dans la loi.

**Le sénateur Kenny:** La question est particulièrement pertinente compte tenu de l'orientation générale prise par le gouvernement eu égard au programme de contestation judiciaire. Dans ce cas-ci, le gouvernement s'engage vraiment dans la voie contraire. Je connaissais le programme d'aide financière aux participants de six à huit millions de dollars sur cinq ans.

Il est essentiel que les gens puissent prendre part au processus. À mon avis, vous proposez une loi fautive si vous ne vous assurez pas que les tierces parties qui souhaitent intervenir ont les moyens de le faire.

J'irai même plus loin. Nous avons vu défilé devant ce comité des témoins qui ont tendance à être de durs cogneurs. Prenons Hydro-Québec ou les gens de l'Association pétrolière du Canada; ils font venir des experts qu'ils paient à gros prix. Quand on regarde la structure de ces sociétés, on constate qu'elles ont d'importants services qui s'occupent des affaires réglementaires.

Il me semble, monsieur le Ministre, que le fait que vous n'avez pas inclus, dans le projet de loi, une disposition qui permette aux autres intervenants, ceux qui ne disposent pas de ces ressources et qui ne peuvent concurrencer les grosses

[*Text*]

big utilities and with the major oil companies, can come and put their concerns forward in a comparable manner.

**Mr. Charest:** We have had extensive discussions in committee on that, on the issue of whether or not it should be a permanent feature in the legislation. I think Michel explained to you that we have begun by introducing it in a permissive way and we expect that it will be a permanent feature of the environmental assessment process.

Where we wanted to leave the door open, I think, is whether in the future, intervenor funding should be a matter of only the government paying through the Canadian taxpayer or whether the proponents to whom you have just alluded should not also, at one point in time, be part of that commitment for intervenor funding.

In the province of Ontario, Ontario Hydro made that commitment in their whole review of their energy policies. Hydro Quebec in the agreement that we signed with the Cree and the Inuit in the province of Quebec made a commitment for the first time to some money for intervenor funding. So we wanted to leave the door open on that.

As far as any analogy with the charter program, I think the rationale there was that this was a program put together for the beginning of the life of the charter to permit some jurisprudence to be developed. That being the case, the experimental period had lapsed and that was the rationale for the government's choice not to continue with it.

That is opposed to something we see as a permanent feature of the environmental assessment process. Rather our question is, how do we want to lay that down permanently for the future? Do we want to reserve and take a hit on the taxpayer every time? Or should we not leave that open to proponents taking some responsibility for intervenor funding if they are putting the project forward?

**Senator Kenny:** I put that question to most of the witness who appeared before the committee. I went so far as to suggest that if they were initiating a project they should put forward a percentage, say 20 per cent of the amount they were spending to get regulatory approvals, for criticism. Where do you stand on that, Minister? You have given us the two options. Where do you stand on the issue?

**Mr. Charest:** We have left it open to determine in the future, based on future experiences, what the best course of

[*Traduction*]

entreprises de service public et les grandes sociétés pétrolières, de venir et d'exprimer leurs préoccupations d'une manière comparable est incompatible avec vos intentions, de même qu'avec l'objet du projet de loi.

**M. Charest:** Nous avons longuement discuté de cette question au sein du comité, c.-à-d. de la question de savoir si ce devait être un mécanisme permanent dans la loi. Je pense que Michel vous a expliqué que nous l'avons introduit sous une forme facultative et nous croyons que le mécanisme deviendra un élément permanent du processus d'évaluation environnementale.

Nous voulions laisser la porte ouverte, je crois, sur la question de savoir si, dans l'avenir, l'aide financière aux intervenants devait être assumée uniquement par le gouvernement et, partant, par le contribuable canadien, ou si les promoteurs auxquels vous venez de faire allusion ne devraient pas également, à un moment donné, s'engager eux aussi à fournir une aide financière aux intervenants.

Dans la province de l'Ontario, Ontario-Hydro a pris cet engagement à l'occasion de la révision complète de ses politiques énergétiques. Dans la convention qu'elle a signée avec les Cris et les Inuit de la province de Québec, Hydro-Québec s'est engagée pour la première fois à affecter des sommes destinées à fournir une aide financière aux intervenants. Nous voulions donc laisser la porte ouverte sur cette question.

Si l'on veut faire une analogie avec le programme de la charte, on visait, à mon avis, à mettre en place, au début de l'entrée en vigueur de la charte, un programme permettant le développement d'une jurisprudence en la matière. Cela étant fait, la période d'essai s'est terminée et c'est sur quoi le gouvernement s'est fondé pour décider de ne pas y donner suite.

C'est contraire à ce que nous percevons comme élément permanent du processus d'évaluation environnementale. Nous nous demandons plutôt quelles sont les dispositions permanentes que nous allons arrêter pour l'avenir. Désirons-nous ne pas prendre position maintenant et avoir recours chaque fois au contribuable? Ou devrions-nous laisser les promoteurs libres d'assumer dans une certaine mesure la responsabilité de l'aide financière aux intervenants étant donné que ce sont eux qui proposent les projets?

**Le sénateur Kenny:** J'ai posé cette question à la plupart des témoins entendus par le comité. J'ai été jusqu'à proposer que, s'ils présentaient un projet, ils devraient prévoir un pourcentage, disons 20 p. 100 du montant qu'ils consacrent à l'obtention des approbations réglementaires, pour soumettre leur projet à un examen critique. Qu'en pensez-vous, monsieur le Ministre? Vous nous avez donné deux options. Quelle est votre position sur cette question?

**M. Charest:** Nous n'avons pas tranché la question afin de déterminer ce qui, à la lumière des expériences futures, serait

[*Text*]

action should be. I am happy to report that we have not definitely taken one position or the other, rather we have introduced into the law an element that would enable us to deal with that in due time. When we arrive at the five-year review period, we should have a pretty good idea then, if not before, of how we should be dealing with intervenor funding.

**Senator Kenny:** Where are you on the concept of an independent body to determine funding or to award costs?

**Mr. Dorais:** The way we are proceeding right now is that for each project we create a totally independent committee from the panel, usually four persons, chaired by a person from FEARO who receives all the applications and makes recommendations for funding.

If you will allow me, senator, there are some very specific problems and questions we have about the participant funding program. What happens, for instance, in the military jurisdiction when we have a cooperative agreement with a province that does not have a participant funding program? How do we manage that? Or how do we determine how much money we give? What is acceptable in terms of proposals? Where does the money come from?

These are examples of questions to which we are in the process of responding. I am very encouraged by the results of the program so far and we are starting to get some answers to these questions, but we still have a way to go.

**Senator Kenny:** These are all interesting questions, and I can see that they are difficult questions but, having said that, you are asking us to pass this legislation now. At the same time, where are the "little folk" in all of this? The powerful are not sitting around saying, "Gee, I wonder which way the minister will go on this." They have the money now and they know that they can play the game.

What I would like is a commitment from you, Minister, that assures us there will be funding available for third parties and that it will be significant funding. Whether it comes from the government or from the proponent, I would like your assurance to this committee that it will be there.

**Mr. Charest:** I can certainly assure you that there will be funding available. I think it is in the area of $8 million that we have now targeted for that. That will evolve according to the number of projects we will be dealing with. It is very much our concern that those people who are from, as you indicate, environment groups whose financial resources may not be as

[*Traduction*]

la meilleure orientation à prendre. Je suis heureux de signaler que nous n'avons pas adopté définitivement une position ou une autre, mais nous avons plutôt inséré dans la loi un élément qui nous permettra de discuter de la question en temps opportun. Lorsque la période d'examen de cinq ans sera venue, nous devrions avoir une assez bonne idée alors, si ce n'est déjà fait, de la façon dont nous devrions aborder la question de l'aide financière aux intervenants.

**Le sénateur Kenny:** Où en êtes-vous avec l'idée d'un organisme indépendant qui établirait l'aide financière ou qui fixerait les coûts?

**M. Dorais:** Notre façon actuelle de procéder est que, pour chaque projet, nous formons, à partir du groupe d'experts, un comité totalement indépendant qui compte habituellement quatre personnes et est présidé par un membre du BFEEE qui reçoit toutes les demandes et fait les recommandations d'aide financière.

Si vous me le permettez, monsieur le sénateur, il y a certains problèmes très précis et des questions que nous nous posons au sujet du programme d'aide financière aux participants. Qu'arrive-t-il, par exemple, dans le domaine militaire, lorsqu'il y a un accord de coopération avec une province qui n'a pas de programme d'aide financière aux participants? Comment traite-t-on l'affaire? Ou comment établit-on les montants à accorder? Qu'est-ce qui est acceptable comme propositions? D'où provient l'argent?

Ce sont là des exemples de questions auxquelles nous nous apprêtons à répondre. Je suis très encouragé par les résultats du programme jusqu'à maintenant et nous commençons à avoir des réponses à ces questions, mais il reste encore du chemin à faire.

**Le sénateur Kenny:** Toutes ces questions sont intéressantes et je vois qu'elles ne sont pas faciles, mais, ceci étant dit, vous nous demandez d'adopter ce projet de loi maintenant. En même temps, où sont les «gens ordinaires» dans tout cela? Les puissants ne sont pas là à se dire: «Eh bien! Je me demande quelle orientation prendra le ministre à ce sujet». Ils ont de l'argent eux et savent qu'ils peuvent jouer le jeu.

Ce que j'aimerais voir, c'est un engagement de votre part, monsieur le ministre, qui nous assurerait que les tierces parties pourront compter sur une aide financière et que cette aide sera importante. Qu'elle provienne du gouvernement ou du promoteur du projet, j'aimerais que ce comité obtienne votre assurance qu'elle sera accordée.

**M. Charest:** Je peux certainement vous assurer qu'une aide financière sera offerte. Je pense que nous avons prévu quelque huit millions de dollars à cette fin. Ce montant évoluera en fonction du nombre de projets que nous aurons à étudier. Nous tenons beaucoup à ce que les gens qui font partie, comme vous l'avez indiqué, de groupes environnementaux dont les

[*Text*]

impressive as the proponent—and we are sensitive to that—will have some resources that will be available to them to deal with these issues.

I guess an act of faith in regard to that is the agreement we signed in dealing with Jean Belain. That is an indication of the direction in which we are going. We put $1 million into that, the Quebec government put in $1 million, and Hydro Quebec put in $3 million.

**Senator Kenny:** Thank you. The last question for which I gave notice and which I wanted to deal with here relates to an issue that has already been touched upon. That is the question of whether there should be a ministerial or a parliamentary review in five years' time. What was the rationale, Minister, for choosing a ministerial review as opposed to a parliamentary one?

**Mr. Charest:** First of all, this issue of a review was one that was suggested to us by our friends in the opposition. I think it was the New Democrats.

**Senator Kenny:** This is colour blind now. These are just friends of Bill C-13.

**Mr. Charest:** You are right, and I am glad. I need friends. What I remember from the *Debates* is that it came up in the clause-by-clause discussion and we accepted it. I think ministerial review gave us more flexibility to deal with it. Parliament, we felt, was not necessary. Anyhow, a parliamentary committee felt that they wanted to revise the bill. Parliamentary committees, as you well know, are responsible for their own work and they can do that if they want. They can just call in the minister and the bill and review it. So nothing is barring them from doing that.

**Senator Kenny:** No, I accept that. It is, however, one thing to require by law a ministerial review and just say, "Well, you other folks have one if you feel like it."

What do you contemplate in a ministerial review? What does that consist of? How open is it? How transparent is it?

**Mr. Charest:** I think it would be fairly transparent. It would have to be. After a period of five years we will evaluate how the law has operated, things like agreements with provinces, intervenor funding, questions of jurisdiction, are we overstepping? All those things will happen. Our sense is that the ministerial review may avert our having to go into a parliamentary process that may be deemed unnecessary at the time. At the same time, if a parliamentary process were deemed necessary, the relevant parliamentary committees

[*Traduction*]

ressources financières ne sont peut-être pas aussi impressionnantes que celles du promoteur du projet—et nous en sommes bien conscients—bénéficient de certaines ressources afin d'examiner ces questions.

Je crois que l'entente que nous avons signée avec Jean Belain est un acte de foi en ce sens. C'est là une indication de la direction que nous sommes en train de prendre. Nous avons consacré un million de dollars à cette affaire, le gouvernement du Québec a mis le même montant et Hydro-Québec a versé trois millions de dollars.

**Le sénateur Kenny:** Merci. La dernière question que j'ai retenue et que je voudrais aborder ici concerne un point qui a déjà été débattu. Il s'agit de savoir s'il devrait y avoir un examen ministériel ou parlementaire au cours de la période de cinq ans. Qu'est-ce qui a motivé, monsieur le ministre, le choix d'un examen ministériel au lieu d'un examen parlementaire?

**M. Charest:** D'abord, cette question d'un examen nous a été suggérée par nos amis de l'opposition. Je crois que c'était les Néo-démocrates.

**Le sénateur Kenny:** C'est flou maintenant. Ce sont simplement des amis du projet de loi C-13.

**M. Charest:** Vous avez raison, et j'en suis heureux. J'ai besoin d'amis. Ce dont je me souviens des *Débats*, c'est que cela a été soulevé dans la discussion article par article et nous l'avons accepté. Je pense que l'examen ministériel nous a donné plus de souplesse pour travailler. Nous avons cru que l'examen parlementaire n'était pas nécessaire. De toute façon, un comité parlementaire croyait qu'on voulait réviser le projet de loi. Les comités parlementaires, comme vous le savez bien, ont la responsabilité de leurs propres travaux et peuvent le faire s'ils le désirent. Ils peuvent simplement convoquer le ministre et rappeler le projet de loi et le réviser. Donc, rien ne leur interdit de le faire.

**Le sénateur Kenny:** Non, je l'accepte. C'est cependant quelque chose d'exiger par une loi un examen ministériel et de dire simplement «Eh bien! vous, vous le faites si vous en avez envie.»

Que visez-vous dans un examen ministériel? En quoi cela consiste-t-il? Quelle en est l'ouverture? Quelle en est la transparence?

**M. Charest:** À mon avis, il serait assez transparent. Il devrait l'être. Au bout de cinq ans, nous évaluerons le fonctionnement de la loi, certains aspects comme les ententes avec les provinces, le financement des intervenants, les questions de compétence, nous nous demanderons si nous outrepasserons nos pouvoirs. Tout cela aura lieu. Nous avons le sentiment que l'examen ministériel pourra nous éviter de recourir à un processus parlementaire jugé non nécessaire à un moment donné. En même temps, si un tel processus s'imposait, les

[*Text*]

would have the discretion to provoke that and make it happen. So we felt that satisfied all those concerns. That is why we came up with the ministerial review.

**Senator Kenny:** Would you anticipate public hearings, commissioner appointed?

**Mr. Charest:** I would not exclude it, but certainly all those things a parliamentary committee can do.

**Senator Kenny:** I am talking about the ministerial review.

**Mr. Charest:** It would depend at the time. I would not prejudge anything at this point in time. I would be just happy to get the bill through at this time.

**Senator Kenny:** Obviously this review is relevant in terms of whether it gets through, though, is it not?

**Mr. Charest:** Yes, it is.

**The Chairman:** I have one question, Minister. When Mr. Paradis was before us he expressed a lot of concern about the pressure for uniformity of the means of review. In your preparation you said there would be a system. You go in one side, come out the other. Mr. Paradis had a lot of concerns, I thought, about the province. He spoke for Quebec but I expect that what he said might apply to other provinces, including my own, Alberta. They have systems in place that are evolving. They like them and they fear the problem of the federal government, enlightened as it may be, coming up with some system that is not in sync with their systems. It was a concern expressed by Mr. Paradis.

Can you give any comfort to him or to any of those who fear the federal government in terms of this equivalency and when provincial review will be recognized as equivalent through a system that does not necessarily fit the template or the cookie-cutter model which the federal government comes up with as the best method of review?

**Mr. Charest:** This will be done through negotiations on a bilateral basis with each jurisdiction to make a determination on how that would come together. That is the cooperative dimension of what the bill is about.

In the case of Alberta, if I remember correctly, they have an Energy Resources Conservation Board. I think that what we now find within that Energy Resources Conservation Board, in terms of fundamental elements of review, pretty much meets what we are proposing in Bill C-13. So as a specific example of how that would come together, I think from the Alberta perspective you would probably see that come together fairly easily.

[*Traduction*]

comités parlementaires concernés auraient le pouvoir de le mettre en branle et de le mener à terme. C'est pourquoi nous avons pensé que cette solution permettait de répondre à toutes les préoccupations, et opté pour l'examen ministériel.

**Le sénateur Kenny:** Prévoyez-vous des audiences publiques, la nomination d'un commissaire?

**M. Charest:** Je n'exclurais pas cette éventualité, mais certainement tous les moyens auxquels un comité parlementaire peut recourir.

**Le sénateur Kenny:** Je parle de l'examen ministériel.

**M. Charest:** Tout dépendrait des circonstances. Je ne préjugerais de rien à ce moment-ci. Je serais simplement heureux de faire adopter le projet de loi à ce moment-ci.

**Le sénateur Kenny:** De toute évidence, cet examen est pertinent par rapport à l'adoption du projet de loi, n'est-ce pas?

**M. Charest:** Oui, il l'est.

**Le président:** J'ai une question, monsieur le ministre. Au cours de son témoignage, M. Paradis s'est dit inquiet de voir s'exercer des pressions en vue d'une uniformisation des moyens d'examen. Dans votre exposé, vous avez dit qu'il y aurait un système. On entre d'un côté, puis on sort de l'autre. M. Paradis s'est montré vivement préoccupé, cependant, du point de vue provincial. Il a parlé pour le Québec, mais je pense que ses propos pourraient s'appliquer à d'autres provinces, y compris la mienne, l'Alberta. Elles ont en place des systèmes qui évoluent. Elles y tiennent et craignent de voir le gouvernement fédéral, si éclairé soit-il, proposer un système mal assorti aux leurs. C'est une préoccupation dont M. Paradis a fait état.

Êtes-vous en mesure de le rassurer, d'une manière ou l'autre, lui et tous ceux qui nourrissent des craintes quant à cette équivalence, en se demandant quand l'examen provincial sera reconnu comme équivalent à travers un système qui ne correspond pas nécessairement au gabarit ou au moule présentés par le gouvernement fédéral comme la meilleure méthode d'examen?

**M. Charest:** Cela se fera dans le cadre de négociations bilatérales avec chaque compétence pour déterminer la façon d'harmoniser le tout. C'est la dimension de la collaboration visée par le projet de loi.

Dans le cas de l'Alberta, si je me rappelle bien, la province a une Energy Resources Conservation Board. À mon avis, les principes fondamentaux d'examen établis par cette Commission s'harmonisent assez bien avec ce que nous proposons dans le projet de loi C-13. Ainsi, comme exemple particulier des possibilités d'harmonisation, je pense que du point de vue de l'Alberta, il n'y aurait probablement pas beaucoup de problèmes.

[*Text*]

**Le sénateur Beaudoin:** C'est un commentaire. Je voudrais que cela soit très clair au sein de ce comité-ci, et devant les témoins qui sont venus hier et aujourd'hui, que ce que mes collègues ont soulevé hier et aujourd'hui, ils ne mettent pas du tout en doute le fait que nous sommes très favorables à une législation fédérale sur l'environnement. Il n'y a absolument aucun doute là-dessus. On est tous d'accord que c'est l'un des problèmes modernes les plus importants.

Alors, qu'il y ait une législation fédérale sur l'environnement, nous sommes tout à fait d'accord, comme les provinces, je l'espère (certaines ont commencé à le faire) doivent également légiférer sur l'environnement dans les sphères provinciales.

C'est un sujet qui est partagé et nos préoccupations, je voudrais que cela soit très clair, monsieur le ministre, c'est tout simplement la question du respect, du partage des compétences auquel vous, comme moi et mes collègues, attachons la plus haute importance. Mais cela ne met pas du tout, du tout en jeu notre désir qu'il y ait clairement une législation fédérale sur la question.

On va essayer de la résoudre du mieux qu'on peut, monsieur le ministre. Comptez sur l'imagination créatrice des gens qui sont autour de la table. Mais je voudrais que ce soit très, très clair que l'on ne s'oppose pas du tout à une législation fédérale, pas plus qu'à une législation provinciale.

S'il y a un domaine (vous l'avez prouvé d'ailleurs à Rio) où l'on doit intervenir, nous le Canada, et on s'est déjà signalé, c'est bien l'environnement. Seulement, l'on est dans un pays qui a quelques petits problèmes constitutionnels et il faut faire attention. C'est tout ce que je veux dire.

**M. Charest:** Merci.

**Mr. Charest:** Thank you, Mr. Chairman, committee members. We send best wishes to all members of the committee in your deliberations.

Je vous souhaite beaucoup de chance dans vos délibérations. J'apprécie vos commentaires, monsieur le sénateur Beaudoin. À tous mes collègues du Sénat, je vous souhaite beaucoup de chance, sachant à quel point votre travail sera difficile dans les jours qui viennent. Merci.

**The Chairman:** Thank you for coming, Minister. We appreciate your presentation and your answers to our questions. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**Senator Beaudoin:** It is a comment. I wanted this to be very clear within this Committee, and before the witnesses that appeared yesterday and today, that what my colleagues raised yesterday and today did not cast any doubt on the fact that we are very much in favour of federal legislation on the environment. There can be absolutely no doubt on that point. We all agree that this is one of the greatest problems of modern times.

So there should be federal legislation on the environment. We all agree on that, just as the provinces, I hope—some have begun doing so—must also legislate on the environment within provincial spheres.

This is a subject that is shared, and our concerns ... I wanted that to be very clear, Mr. Minister. It is simply a question of respect for the division of powers to which you, my colleagues and I attach the greatest importance. But that does not at all call into question our desire for there to be clear federal legislation on the question.

We are going to try to resolve this as best we can, Mr. Minister. You can rely on the creative imagination of the people around this table. But I would like it to be very clear that we do not at all object to federal legislation, any more than provincial legislation.

If there is one area—you proved it, incidentally, in Rio —where we, where Canada must intervene, and we have already said this, it is the environment. But we are in a country which has a few small constitutional problems, and we have to watch out. That is all I wanted to say.

**Mr. Charest:** Thank you.

**M. Charest:** Je vous remercie, monsieur le président, ainsi que les membres du comité. Nous vous transmettons nos meilleurs voeux à tous dans vos délibérations.

I wish you a great deal of luck in your proceedings. I appreciate your comments, Senator Beaudoin. To all my colleagues in the Senate, I wish you a great deal of luck, knowing how hard your work will be in the days to come. Thank you.

**Le président:** Je vous remercie d'être venu, monsieur le ministre. Nous avons apprécié votre exposé et vos réponses à nos questions. La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# Energy, the Environment and Natural Resources

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Thursday, June 18, 1992

Le jeudi 18 juin 1992

Issue No. 10

Fascicule n° 10

First Proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act, the Oil Export Act and other Acts in consequence

Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la conservation de l'exploitation du pétrole, la loi sur l'exportation du pétrole et d'autres lois en conséquence

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Federal Environmental Assessment Review Office (F.E.A.R.O.):*

Michel Dorais, President;

Karen Brown, Vice-President, Policy and Regulatory Affairs.

*Du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (B.F.E.E.E.):*

Michel Dorais, président;

Karen Brown, vice-présidente, Politique et réglementation.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Thursday, June 18, 1992

**Issue No. 10**

**First Proceedings on:**

Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le jeudi 18 juin 1992

**Fascicule nº 10**

**Premier fascicule concernant:**

Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable William M. Kelly, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Adams
Austin
Beaudoin
Berntson
Buchanan
Carney
Cogger
De Bané
*Frith
(or Molgat)
Hays
Kelly
Kenny
*Murray, P.C.
(or Lynch-Staunton)
Ottenheimer

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator MacDonald. (June 18, 1992)

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

*Président*: L'honorable Daniel Hays

*Vice-président*: L'honorable William M. Kelly

Les honorables sénateurs:

Adams
Austin
Beaudoin
Berntson
Buchanan
Carney
Cogger
De Bané
*Frith
(ou Molgat)
Hays
Kelly
Kenny
*Murray, c.p.
(ou Lynch-Staunton)
Ottenheimer

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée aisni qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald. (Le 18 juin 1992)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 16, 1992:

"The Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Doyle, for the second reading of Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof.

After debate,

The question being put on the motion, it was—

Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—

Adopted."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 16 juin 1992:

«L'honorable sénateur Doody, appuyée par l'honorable sénateur Doyle, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 18, 1992
(19)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 11:15 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Berntson, Buchanan, Carney, Hays, Kelly, Kenny and Ottenheimer. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Poitras.(1)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Peter Berg, researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated June 16, 1992 proceeded to consider Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof.

At 11:25 a.m., the Honourable Senator Kenny took the Chair.

At 11:55 a.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

JEUDI 18 JUIN 1992
(19)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 11 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays, président.

*Membres du Comité présent:* Les honorables sénateurs Adams, Berntson, Buchanan, Carney, Hays, Kelly, Kenny et Ottenheimer. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Poitras. (1)

*Présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi daté du 16 juin 1992, le Comité procède à l'examen du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence.

À 11 h 25, l'honorable sénateur Kenny assume la présidence.

À 11 h 55, le Comité ajourne la séance jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*
Line Gravel
*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 18, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-58, to amend the Oil and Gas Production and Conseration Act and other Acts in consequence thereof, me this day at 11:15 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I will call the meeting to order. This meeting has been called for two purposes. Firstly, to deal with Bill C-58, which was referred to us and has received second reading in the Senate and been referred to this committee. Second, hopefully we will have an opportunity to move into an in camera session after we have dealt with C-58 to discuss future work of the committee. In particular relating to bill C-13, which we have concluded our work on, in terms of hearing evidence, having heard from the Minister of the Environment yesterday.

I am going to turn to C-58. I am going to ask the clerk to just bring everybody up to date, me included, on where we are at with some briefing notes that we were looking for.

**The Clerk:** Okay.

**The Chairman:** It is Peter Berg. Peter, would you do that, please then? Peter Berg from the library of Parliament.

**Mr. Peter Berg, Library of Parliament:** We do not have the paper. We are still waiting for that. I could give you a quick run down of the bill if that is—

**The Chairman:** I think.

**Mr. Berg:** —acceptable or would you want to wait for the—.

**The Chairman:** No, I think that would be helpful let us pause here a second, for a discussion to conclude.

Okay. Go ahead, Peter.

**Mr. Berg:** It will take a few minutes to give you the salient features of bill C-58.

The main objective of this bill; it amends the Oil and Gas Conservation Act. And the main objective is to deal with the remaining recommendations of the Hickman Royal Commission on the sinking of the Ocean Ranger in 1982.

These recommendations related to the regulatory system in place for oil and gas activity on frontier lands.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 juin 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, à qui on a confié l'étude du projet de loi C-58 dans le but de modifier la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Dan Hays** (président) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Cette séance a un double objectif. Elle doit d'abord nous permettre d'étudier le projet de loi C-58 qui a déjà fait l'objet d'une deuxième lecture au Sénat et dont l'étude nous a été confiée. En deuxième lieu, nous espérons pouvoir tenir une audience à huis clos après l'étude du projet de loi C-58 afin de débattre des futurs travaux du comité. Je veux surtout parler de l'étude du projet de loi C-13, pour laquelle les audiences se sont terminées hier par le témoignage du ministre de l'Environnement.

Je passe maintenant au projet de loi C-58. Je vais demander au commis de nous rafraîchir tous un peu la mémoire sur la question avec les quelques notes documentaires que nous attendions.

**Le greffier:** D'accord.

**Le président:** Voici Peter Berg. Peter, allez-y, voulez-vous? Peter Berg travaille à la bibliothèque du Parlement.

**M. Peter Berg de la bibliothèque du Parlement:** Nous n'avons pas le document. Nous l'attendons encore. Je peux vous résumer brièvement le projet de loi si c'est cela . . .

**Le président:** Voyons un peu.

**M. Berg:** . . .vous convient ou préférez-vous attendre le . . .

**Le président:** Non, je crois qu'il serait préférable de nous arrêter ici une seconde, avant de débattre la question.

D'accord. Allez-y, Peter.

**M. Berg:** Je vais vous indiquer en quelques minutes les principaux points du projet de loi C-58.

Ce projet de loi vise principalement à modifier la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et également à donner suite aux recommandations de la Commission royale Hickman sur le désastre marin de l'Ocean Ranger qui étaient jusqu'ici restées lettre morte.

Ces recommandations portent sur le système de réglementation actuel des opérations pétrolières et gazières sur les terres frontalières.

[*Text*]

It is designed to ensure greater safety in all frontier regions, both onshore and off. It brings greater clarity to the regulatory process which was in place by attempting to eliminate regulatory conflict and overlap. It designates certain jurisdictional authority for individual ministries, with the Department of Energy, Mines and Resources having jurisdiction for safety south of the sixtieth parallel; and the Minister for Indian and Northern Affairs having that same jurisdiction for safety north of Sixty.

It attempts to achieve consistent application of safety standards by amending the offshore implementation, the Nova Scotia and Newfoundland offshore accordance. The bill was based on lengthy consultations with a number of key players; Maritime Provinces, the Territories, industry, the boards, the offshore boards and other federal departments. Now the consultation process is over. The government claims that all stakeholders are now in full agreement with the contents of the bill. Safety initiatives in the bill call for the appointment of a chief safety officer, safety officers to monitor safety standards. It requires that project operators prior to start up of a project will need to get a certificate of fitness from an independent organization such as Lloyd's Register.

There is a need to designate an installation manager at each site and that person would be in command of the facility on a permanent basis.

Fourth, it gives the Minister of Energy Mines and Resources an override power in the case of emergency situations only. The Minister can override all other federal legislation. This is somewhat in opposition to the recommendation of the Harrison Task Force, which recommended EMR be given exclusive responsibility over all aspects, not just in emergency situations, but in all areas of offshore safety. It creates an offshore oil and gas training standards advisory board and it also sets out an oil and gas administration advisory council, which tries to ensure consistency between various parts of the country.

The bill received broad support in the House and in terms of amendments, the only amendments were at the report stage, the NDP proposed amendments to deal with evacuation systems. These were turned down.

[*Traduction*]

Il doit garantir une plus grande sécurité dans toutes les régions frontalières, autant les régions entrecôtières qu'extracôtières. Il vient clarifier le mode de réglementation, en cherchant à éliminer les règlements contradictoires et parallèles. Il désigne les compétences partagées par les ministères avec Énergie, Mines et Ressources et qui sont responsables de la sécurité au sud du soixantième parallèle. Et il stipule que la sécurité au sud de ce même parallèle relève du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Il vise à obtenir l'application constante des normes de sécurité en modifiant la mise en oeuvre de l'accord sur les hydrocarbures extracôtiers, l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse et Canada-Terre-Neuve. Le projet de loi est le résultat d'interminables consultations tenues avec de nombreux partenaires clés, en l'occurrence les provinces maritimes, les Territoires du Nord-Ouest, des représentants de l'industrie, les organismes, les comités sur les hydrocarbures extracôtiers et d'autres ministères fédéraux. Le processus de consultation est maintenant terminé. Le gouvernement déclare que toutes les parties concernées acceptent maintenant intégralement la teneur du projet de loi. En raison des mesures de sécurité prévues dans le projet de loi, la nomination d'un chef de la sécurité, d'agents de la sécurité s'impose afin de contrôler l'application des normes de sécurité. Les exploiteurs de projet devront, avant de lancer un projet, se procurer un certificat de conformité auprès d'un organisme indépendant comme la Lloyd's Register.

Il faut désigner un gestionnaire des installations pour chaque endroit qui aurait la responsabilité permanente de l'installation en question.

Quatrièmement, il confère au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources un pouvoir de dérogation en cas de situations d'urgence uniquement. Le Ministre peut passer outre à toutes les autres lois fédérales. Ce pouvoir entre quelque peu en contradiction avec la recommandation du groupe de travail Harrison. qui recommandait qu'ÉMR obtienne l'entière responsabilité de tous les aspects, non seulement dans les situations d'urgence, mais dans tous les domaines liés à la sécurité dans les régions extracôtières. Il prévoit la mise sur pied d'un comité consultatif sur les normes de formation en matière d'opérations pétrolières et gazières dans les régions extracôtières ainsi qu'un comité consultatif sur l'administration du pétrole et du gaz, dont le rôle consiste à tenter d'assurer l'uniformité entre les diverses régions du pays.

Le projet de loi a été fort bien accueilli à la Chambre des communes et pour ce qui est des modifications, les seules qui ont été proposées l'ont été à l'étape du rapport et c'est le NPD qui a proposé des modifications touchant les systèmes d'évacuation. Elles ont été rejetées.

[*Text*]

My final point was that the House Committee heard from five witnesses. The witnesses were officials from EMR, a group from the Ocean Ranger families foundations group, Mr. Roland Harrison, the chairman of the task force, an expert in evacuation systems, and Lloyd's Register.

**Senator Buchanan:** Provincial governments were not there.

**Mr. Berg:** That is it.

**The Chairman:** How do we want to deal with the bill?

**Senator Buchanan:** Does this bill propose to amend the Canada/Nova Scotia Accord or the Canada/Newfoundland Accord?

**Mr. Berg:** It does amend those to ensure they are consistent with the federal legislation, this legislation; so you are talking about the same safety procedures and regulatory systems throughout.

**Senator Buchanan:** But it is with respect to the safety procedures?

**Mr. Berg:** With respect to safety, yes.

**Senator Buchanan:** So it does not amend the substance of those accords under special acts of the legislature and the House of Commons.

**Mr. Berg:** It is really quite limited too.

**Senator Buchanan:** Yes. Okay.

**The Chairman:** Are there any other comments?

**Senator Carney:** Why has it taken so long? It is ten years since this disaster. A lot of the recommendations were implemented when I was with EMR. Why has it taken ten years to get this through?

**Mr. Berg:** There were only a few recommendations left over and it has dealt strictly with what is in the bill and there was considerable time and effort to consult all of the players in this.

**Senator Carney:** Ten years is—.

**Mr. Berg:** It has been a long time. It has come under a bit of criticism for that, but the government felt that it was worth the effort.

**The Chairman:** Are there any other—?

**Senator Carney:** Well, I do not pretend to know what is in the bill, having just received it, so I am not in a position to comment.

[*Traduction*]

Pour terminer, soulignons que le comité de la Chambre a entendu cinq témoins. Ces témoins étaient des représentants d'ÉMR, un groupe de la fondation mise sur pied par les familles des victimes de l'Ocean Ranger, M. Roland Harrison, le président du groupe de travail, un spécialiste des systèmes d'évacuation, et un représentant de la Lloyd.

**Le sénateur Buchanan:** Les gouvernements provinciaux n'étaient pas représentés.

**M. Berg:** En effet.

**Le président:** Comment voulez-vous aborder le projet de loi?

**Le sénateur Buchanan:** Le projet de loi propose-t-il de modifier..je ne sais pas. . .l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse ou l'Accord Canada-Terre-Neuve?

**M. Berg:** Il les modifie de manière à les rendre conformes à la réglementation fédérale, c'est-à-dire cette loi. Ainsi, les règles de sécurité et les systèmes de réglementation sont les mêmes partout.

**Le sénateur Buchanan:** Mais c'est en fonction des règles de sécurité?

**M. Berg:** C'est en fonction de la sécurité, effectivement.

**Le sénateur Buchanan:** Il ne modifie donc pas le fond de ces accords en vertu de lois spéciales adoptées par le parlement et de la Chambre des communes.

**M. Berg:** Il faut dire qu'il est également très limité.

**Le sénateur Buchanan:** Oui. D'accord.

**Le président:** Quelqu'un a-t-il d'autres observations à formuler?

**Le sénateur Carney:** Pourquoi a-t-on mis aussi longtemps? Ce désastre remonte à dix ans. Bon nombre des recommandations ont été mises en oeuvre lorsque j'étais à ÉMR. Pourquoi a-t-il fallu attendre dix ans pour donner suite aux autres recommandations?

**M. Berg:** Seulement quelques recommandations ont été laissées pour compte et on s'est occupé essentiellement de la teneur du projet de loi et on a consacré énormément de temps et d'effort aux consultations avec toutes les parties intéressées dans ce domaine.

**Le sénateur Carney:** Dix ans, c'est. . .

**M. Berg:** Cela remonte à loin. On s'est mérité des critiques pour ce délai, mais le gouvernement estimait que le jeu en valait la chandelle.

**Le président:** Y a-t-il d'autres ..?

**Le sénateur Carney:** Bon, je ne prétends pas connaître le contenu du projet de loi, car je viens de le recevoir, je ne suis donc pas placé pour émettre des observations.

[*Text*]

**The Chairman:** I suppose that is a good point. Philosophically, my disposition is that in this committee, we receive legislation which we know to be controversial and we spend time on it. However, we also receive legislation which is thoroughly reviewed in the House and often, as Senator Carney has pointed out, is long overdue and we do not spend a lot of time.

I want to revert to another item, that is meeting on C-13 in a moment. Do we want to hear witnesses on this or not?

If we do, I think we should arrange to do it quickly, because my feeling is that this is a piece of legislation we should try to report back to the Senate before we adjourn this month, which is next week. Senator Ottenheimer?

**Senator Ottenheimer:** It is ten years ago that the Ocean Ranger disaster took place. I do not know why it took so long to come forward with these regulations, but I would certainly think that if a delay in their enactment were to have any negative effect on safety offshore, it would not be appropriate to delay passage.

Whether that premises is accurate, I do not know.

Perhaps all, or most of these, are already being observed and practised even though not required by law, that I do not know.

**The Chairman:** Senator Kenny and then Senator Buchanan.

**Senator Kenny:** I feel that we should resist the summer fever that infects us all, myself more than most perhaps. I find it difficult to contemplate moving a piece of legislation through, without us feeling some measure of confidence that the legislation is going to address the problem that we all agree is very serious. I think that some indication from the industry that is going to have to live with this regulation is important to us. I think the people who wrote the reports or did the studies could give us some measure of confidence that in their view, this legislation will deal with the problem. The people from the Ocean Ranger Association may feel they have already made their trip to Ottawa and feel it is sufficient, but they must be thinking in a very personal way about this sort of legislation. I think it is our job to make sure that this law achieves the objective it is supposed to. I think that we need to find a way to do that. And whether it is one meeting where we have a series of witnesses, or a panel. I would be uncomfortable just saying that hearing from our briefer that the government says all the stakeholders are satisfied, does not—I mean I am sure he is accurate, but I think that some of the stake-

[*Traduction*]

**Le président:** Je suppose que vous soulevez un bon point. En principe, je pense que ce comité reçoit des textes de loi qu'il sait être controversés et il prend le temps de les étudier. Toutefois, nous recevons également des textes de loi qui ont été entièrement révisés par la Chambre des communes et qui souvent, comme le sénateur Carney l'a mentionné, sont attendus depuis longtemps déjà et nous les examinons rapidement.

Je veux retourner à un autre point, la séance sur le projet de loi C-13 doit commencer dans quelques instants. Désirons-nous entendre des témoignages sur le projet de loi C-58 ou non?

Si nous le souhaitons, je crois que nous devrions agir avec diligence, car je crois que nous devrions essayer de rapporter ce texte de loi au Sénat avant de nous ajourner à la fin du mois, c'est-à-dire la semaine prochaine. Sénateur Ottenheimer?

**Le sénateur Ottenheimer:** Le naufrage de l'Ocean Ranger remonte à dix ans. J'ignore pourquoi on a mis si longtemps à déposer cette réglementation, mais je crois bien que si un retard dans sa mise en vigueur devait avoir un effet négatif sur la sécurité en mer, il ne serait pas opportun d'en retarder l'adoption.

Je ne saurais dire si ces prémisses sont exactes.

Il se peut que toutes ces mesures, ou la plupart d'entre elles, soient déjà observées et appliquées même si elles n'ont pas force de loi, je ne saurais dire.

**Le président:** Sénateur Kenny, puis sénateur Buchanan.

**Le sénateur Kenny:** Je trouve que nous devrions résister à la fièvre estivale qui nous atteint tous, moi peut-être le premier. J'ai du mal à envisager que nous puissions adopter un texte de loi sans être assurés dans une certaine mesure que cette législation réglera un problème qui, de l'avis de tous, est très grave. À mon avis, il serait important que nous sachions ce que pense l'industrie qui devra vivre avec la réglementation. Je crois que les gens qui ont rédigé les rapports ou qui ont fait les études pourraient nous confirmer dans une certaine mesure que cette législation réglera le problème. Les gens de l'Ocean Ranger Association pourraient trouver que leur voyage à Ottawa a déjà donné des résultats suffisants, mais ils doivent avoir un point de vue très personnel au sujet de ce genre de législation. Je crois que notre travail consiste à nous assurer que cette loi atteint les objectifs qu'elle est censée atteindre, et que nous devons trouver la façon d'y arriver. Et que ce soit à l'occasion d'une réunion au cours de laquelle nous entendrons une série de témoins ou un comité, je ne me sentirais pas à l'aise de dire seulement que d'après le présentateur de ce mémoire, le gouvernement dit que tous les intéres-

[*Text*]

holders should come here and say that they are satisfied on something of this magnitude.

**The Chairman:** Senator Buchanan, then Senator Carney.

**Senator Buchanan:** Well, I partially agree with Senator Kenny, but I think I am leaning to the other side. I am concerned that ten years has elapsed but there are offshore vessels now plying the waters from Halifax to the offshore rigs and I suspect in Newfoundland. I do not know what the activity is there, but there is a lot of activity offshore in Nova Scotia right now. I would feel pretty damn uncomfortable if something happened that may not have happened. Most of the activity in offshore Nova Scotia is taking place between this date and the fall. I think it is important that something like this is passed and the regulations applied as quickly as possible. Have we had any requests for anyone to appear before the committee?

**The Clerk:** None.

**Senator Buchanan:** Between now and this afternoon, I will call Halifax and find out from the appropriate people in Halifax whether they have thoroughly analyzed this bill, which I am sure they have, and whether the Canada/Nova Scotia Offshore Board have thoroughly analyzed it, which I am sure they have. If both of those answers come back positive, and the witnesses, while you were out chairman, the witnesses, the names of the witnesses who appeared before the House of Commons were given and those people are pretty knowledgeable people and the Ocean Ranger Group appeared, safety people appeared, Rollie Harrison appeared—and who else did you have on your list?

**Mr. Berg:** Lloyd's Register.

**Senator Buchanan:** I have no doubt in my mind that the officials from Newfoundland and Nova Scotia, both boards, and both governments would have been involved in the events leading up to this bill and to the preparation of the bill and the conclusion of the bill and the passage of the bill. If the calls to Halifax come back positive, I am quite satisfied to—this is a very big bill.

**The Chairman:** I think that would be helpful, Senator.

**Senator Buchanan:** Very technical in nature and I will make those calls.

**The Chairman:** I would appreciate that. And I will go to Senator Carney now.

**Senator Buchanan:** Senator Ottenheimer, is going to do the same thing.

**Senator Carney:** I think that this shows the point that if we could get this information earlier; those calls could have been

[*Traduction*]

sés sont satisfaits—il est sûrement exact dans ses affirmations, mais je crois que certains des intéressés devraient venir nous dire qu'ils sont satisfaits, ou quelque chose du genre.

**Le président:** Sénateur Buchanan, puis sénateur Carney.

**Le sénateur Buchanan:** Hé bien, je suis d'accord en partie avec le sénateur Kenny, mais je penche plutôt de l'autre côté. Je suis conscient qu'il s'est passé dix ans, mais actuellement, des bâtiments extracôtiers naviguent entre Halifax et les plates-formes extracôtières et, je croirais bien, à Terre-Neuve également. Je ne sais pas en quoi consiste l'activité là-bas, mais je sais qu'à l'heure actuelle, il y a beaucoup d'activité au large de la Nouvelle-Écosse. Je serais vraiment mal à l'aise s'il se produisait quelque chose qui aurait pu être évité. La plus grande partie de l'activité au large de la Nouvelle-Écosse se passe entre cette date et l'automne. À mon avis, il est important que ce projet de loi soit adopté et que la réglementation soit appliquée le plus tôt possible. Avons-nous reçu des demandes de comparution devant le comité?

**Le greffier:** Aucune.

**Le sénateur Buchanan:** D'ici à cet après-midi, je vais téléphoner à Halifax et demander aux personnes compétentes à Halifax, ainsi qu'aux gens de l'Office Canada—Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, s'ils ont examiné le projet de loi en détail—je suis certain qu'ils l'ont fait. Si la réponse est affirmative dans les deux cas, et les témoins, pendant votre absence, monsieur le président, les témoins, les noms des témoins qui ont comparu devant la Chambre des communes ont été présentés, et il s'agit de personnes très bien renseignées, et le groupe de l'Ocean Ranger a comparu, des spécialistes de la sécurité sont venus, Rollie Harrison a témoigné—qui d'autre aviez-vous dans votre liste?

**M. Berg:** Le registre de la Lloyd's.

**Le sénateur Buchanan:** J'ai la certitude que les porte-parole de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse, des deux offices, et des deux gouvernements ont joué un rôle dans les événements qui ont donné lieu à la présentation de ce projet de loi, ont participé à son élaboration, l'ont peaufiné et participeront à son adoption. Si les appels à Halifax donnent des résultats positifs, je suis à peu près certain—ce projet de loi est très important.

**Le président:** Je crois que cela serait utile, sénateur.

**Le sénateur Buchanan:** C'est quelque chose de très technique, et je vais faire les appels en question.

**Le président:** Je vous en saurais gré. Je passe maintenant au sénateur Carney.

**Le sénateur Buchanan:** Le sénateur Ottenheimer va faire de même.

**Le sénateur Carney:** À mon avis, cela prouve que si nous avions pu obtenir ces renseignements plus tôt; on aurait pu

[*Text*]

made. I mean I would have liked that, since I was the minister at the time that we started this. There are some people I could have called very quickly. So, the one problem is how can we be assured we get this information in time to read it, analyze it and do our homework before coming to committee. Is there a way we can deal with that?

We are being put in a very difficult position. As Senator Buchanan says, supposing something does happen on an offshore vessel, and we know they are not obligated to do this until it is proclaimed. Yet, if there are areas in the legislation that we have an obligation to address, we have that requirement too. The point I want to make to Senator Kenny, who has had just as little opportunity as me to look at this: If there were concerns in the task force that this information is not sufficient, I think we would have heard from them.

**Senator Ottenheimer:** That is why I asked the question, if we had any requests, which we had not.

**Senator Carney:** Yes. But I would lean on the side of reporting it and passing it as quickly as possible, because in view of the time involved and the fact that some of the mandatory changes may not be in place for next winter. I think we should err on the side of quick passage.

**The Chairman:** Senator Poitras.

**Senator Poitras:** I agree completely with Senator Buchanan. I want to be informed and I believe that summer months are important and I agree with Senator Carney.

**The Chairman:** Okay.

**Senator Poitras:** It is time now to let it through.

**The Chairman:** Senator Kenny?

**Senator Kenny:** I think that it is a spurious argument. I think that it is a false scare. The industry develops its safety code as it goes along. It does not wait for legislation. I think you will find that the right place to make a call is to the department and ask anybody there whether or not the industry is already doing these things. You will find out, I think, that in terms of the procedures that are called for, the industry stays current just in its own interest to do it. The issue is: Are we a chamber that looks at legislation here and exams it and tests it? All the arguments I have heard so far have been one; that there is danger out there and if we do not pass it, there is a problem. I do not think that is true. Two, that good people

[*Traduction*]

faire ces appels. C'est-à-dire que j'aurais bien aimé qu'il en soit ainsi puisque j'étais ministre lorsque nous avons mis ceci en branle. J'aurais pu communiquer avec certaines personnes très rapidement. Donc, ce qu'il s'agit de savoir, c'est comment il faut s'y prendre pour être certains d'obtenir ces renseignements dans les délais voulus pour avoir le temps de les lire, de les analyser et de faire ce que nous avons à faire avant de nous présenter au comité? Comment nous y prendre pour faire tout cela?

On nous place dans une situation fort difficile. Comme le dit le sénateur Buchanan, supposons qu'il arrive quelque chose à bord d'un bâtiment d'exploitation au large des côtes; nous savons qu'ils ne sont pas tenus de se conformer au règlement tant que ce règlement n'est pas promulgué. Cependant, au nombre des points que nous devons aborder dans la loi, il y a aussi celui-là. Ce que je veux faire comprendre au sénateur Kenny, qui n'a pas eu plus que moi l'occasion de se pencher sur le projet de loi, c'est que: si des membres du groupe de travail avaient trouvé ces données insuffisantes, je crois qu'ils se seraient fait entendre.

**Le sénateur Ottenheimer:** C'est pourquoi j'ai demandé si nous avions des requêtes, et on m'a répondu par la négative.

**Le sénateur Carney:** Oui. Mais je suis d'avis qu'on devrait faire part de ces opinions le plus vite possible et adopter le texte de loi dans les meilleurs délais, compte tenu du temps dont nous disposons et du fait que certaines des modifications obligatoires pourraient ne pas être apportées avant l'hiver prochain. À mon avis, nous devrions y aller pour une adoption rapide.

**Le président:** Sénateur Poitras.

**Le sénateur Poitras:** Je suis parfaitement d'accord avec le sénateur Buchanan. Je veux avoir de l'information et je crois que les mois d'été sont importants, et je suis d'accord avec le sénateur Carney.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Poitras:** Le temps est venu de passer à l'action.

**Le président:** Sénateur Kenny?

**Le sénateur Kenny:** Je trouve qu'il s'agit d'un faux débat et de craintes injustifiées. L'industrie élabore son code de sécurité au fur et à mesure et n'attend pas que cela lui soit imposé par une loi. Votre téléphone, vous devriez le faire au ministère, et vous devriez demander à n'importe qui du ministère si l'industrie prend déjà ces mesures ou non. Vous vous apercevrez, je pense, qu'en ce qui a trait à la marche à suivre, l'industrie est à jour car elle le fait dans son propre intérêt. Il faut se demander si notre assemblée doit se pencher sur la présente législation, l'examiner et la mettre à l'épreuve. Les débats que j'ai entendus jusqu'ici se résument à, premièrement: il existe un danger là-bas, et un problème se posera si

[*Text*]

have appeared at the other place. Well, that may well be the case, but this is our place and we are charged here with looking at the legislation. Not just saying what have they done in the other place. And I am appalled that people would say gosh, let us let it go, it must be June 17th.

**Senator Petten:** Come on.

**Senator Kenny:** You know, I will get up on the chamber, Bill, if you want to do it and we will see how we manage on this, because nobody around this table even read this legislation.

**Senator Bernston:** Senator, with great respect. No one here has said it is June 17th and let us get on with the legislation.

**The Chairman:** I was the one who called this meeting for two purposes. I explained that at the beginning of the meeting. One was to consider our future work on this legislation. I hear Senators saying they do not wish to deal with it today, and accordingly, we will not. We will call the departmental witness and we can decide after we have heard from that departmental witness which further witnesses we may wish to hear from. If we are satisfied, we may decide to deal with the legislation. If that is in order, I would like to dispose of C-58 on that basis.

**Senator Buchanan:** I know what Senator Kenny is saying and I can appreciate that, but I know the players involved here on the various boards, not the Newfoundland board. I was there when they were put together. I know all of the players in the various departments. I know the various consultants who would have been involved on the provincial level, and I would be satisfied if I speak to the people in Halifax who tell me they were involved in the substance of this bill. They were fully consulted. See what is interesting in the list of people who appeared before the House of Commons committee, we do not have people from the provincial department of labour or the department of energy or the offshore board, which indicates clearly to me that they did not appear because they had been totally involved in the preparation of the bills substance. Wouldn't you say so, Jerry?

**Senator Ottenheimer:** Yes. I think that is the case. I think the federal authorities would have met with the provincial departments and the offshore, the joint offshore governing board, offshore petroleum boards.

**Senator Buchanan:** I will make those calls.

**The Chairman:** Sure.

**Senator Buchanan:** Have them done by—.

[*Traduction*]

nous n'adoptons pas le projet de loi. Je ne crois pas que cela soit vrai. En second lieu, des personnes compétentes ont comparu à l'autre endroit. Certes il peut en être ainsi, mais nous sommes ici et nous sommes appelés à examiner la législation ici. Nous ne sommes pas ici pour dire ce qui s'est fait à l'autre endroit. De plus, je suis consterné de voir les gens qui disent: «Bon, laissons le projet de loi passer, on doit être le 17 juin.»

**Le sénateur Petten:** Allons.

**Le sénateur Kenny:** Vous savez, Bill, je vais mettre l'assemblée là-dessus, si vous le désirez, et nous verrons comment nous nous en tirerons, parce que personne autour de cette table n'a même lu ce texte de loi.

**Le sénateur Bernston:** Sénateur, permettez-moi de dire que personne dans cette salle n'a dit que nous étions le 17 juin et qu'il fallait adopter le texte de loi.

**Le président:** C'est moi qui ai convoqué cette réunion, et je l'ai fait pour deux raisons. Je l'ai expliqué au début de la réunion. Premièrement, nous devions examiner les travaux à venir au sujet de ce projet de loi. J'entends des sénateurs qui disent qu'ils ne souhaitent pas en traiter aujourd'hui; effectivement, nous ne nous en occuperons pas. Nous convoquerons le témoin du ministère et, après l'avoir entendu, nous pourrons décider quels sont les autres témoins que nous voudrons entendre. Si nous A-15 sommes satisfaits, peut-être pourrons-nous examiner le projet de loi. Si cela est dans les règles, j'aimerais adopter le projet de loi C-58 de cette façon.

**Le sénateur Buchanan:** Je sais ce que veut dire le sénateur Kenny et je lui en sais gré, mais je connais les intéressés, membres des différents offices, qui sont dans cette salle, mais pas ceux de l'office de Terre-Neuve. J'étais présent lors de la formation de ces offices. Je connais tous les intéressés des différents ministères. Je connais les différents experts qui ont fourni un apport au niveau provincial, et je serais convaincu si j'entendais les gens de Halifax me dire qu'ils ont participé à l'élaboration du projet de loi. Ces gens ont été consultés dans toute la mesure du possible. Voyez-vous, ce qu'il y a d'intéressant dans la liste des gens qui ont témoigné devant le comité de la Chambre des communes, c'est qu'on n'y trouvait personne du ministère du Travail ou du ministère de l'Énergie provincial, ni de l'office des hydrocarbures extracôtiers. J'en conclus que ces personnes n'ont pas comparu parce qu'elles avaient participé à tout le processus d'élaboration du projet de loi. Qu'en dites-vous, Jerry?

**Le sénateur Ottenheimer:** Oui, je crois que c'est bien ça. Je crois que les autorités fédérales auraient rencontré les ministères provinciaux, les offices des hydrocarbures extracôtiers, l'office conjoint des hydrocarbures extracôtiers.

**Le sénateur Buchanan:** Je vais faire ces appels.

**Le président:** C'est très bien.

**Le sénateur Buchanan:** Je vais avoir fini avant. . .

[*Text*]

**The Chairman:** Thank you again, Senator Buchanan. Senator Kelly.

**Senator Kelly:** I agree with Senator Kenny's position totally in general terms, but I think what I hear being said here is that first of all we have got to recognize that this particular legislation emerged as a result of the findings of a Royal Commission. That is a different situation from a bill drafted totally internally to take care of something that may or may not have happened. Something did happen, the Royal Commission took a long time, came up with some findings, and that resulted in this legislation. I do not feel comforted by the suggestion that the industry itself is probably doing this anyway. Look, if that were good enough, we would have less legislation today. That has not been considered good enough in the public interest, notwithstanding the fact that it is likely everybody is doing it properly. I would be more comforted to see a piece of legislation ensuring that there are sanctions.

**The Chairman:** Okay.

**Senator Kenny:** Wouldn't you like to know that the Chairman of the Royal Commission thinks that this legislation fills the bill?

**Senator Kelly:** I assume—.

**Senator Kenny:** Would you not be curious about that?

**Senator Kelly:** Yes. I have made the assumption that he has.

**Senator Kenny:** Yes, but you do not know that, do you?

**Senator Kelly:** No.

**Senator Kenny:** Okay. That was my only point.

**Senator Buchanan:** He is a chief justice. He will not find out.

**The Chairman:** I think we have gone as far as we can on C-58 today. We have no witness. We have been briefed on the bill. You have received briefing books from the Department of Energy, Mines, and Resource. A further meeting will be scheduled with officials from the department, either tomorrow or next week. Following that meeting I will again test the disposition of the committee as to whether or not further witnesses are desired and if they are, we will call them. If they are not, then we might deal with the bill at that time.Senator Carney?

**Senator Carney:** Mr. Chairman would you indulge me on one point. I would like to bring to colleagues' attention that on the last page of the Library of Parliament, it says that bill C-58 appears to disregard an important recommendation dealing with penalties and the discretionary powers of the chief con-

[*Traduction*]

**Le président:** Merci encore, sénateur Buchanan. Sénateur Kelly.

**Le sénateur Kelly:** Je suis parfaitement d'accord avec la position générale du sénateur Kenny, mais je pense que ce que vous dites, c'est que nous devons d'abord reconnaître que cette loi particulière résulte des conclusions de la Commission royale. La situation est différente dans le cas d'une loi préparée entièrement à l'interne pour s'occuper de quelque chose qui s'est ou ne s'est pas produit. Dans ce cas, quelque chose s'est produit, la Commission royale l'a étudié pendant longtemps, en est arrivée à des conclusions, ce qui a entraîné cette loi. Je ne me sens pas réconforté du fait que l'industrie elle-même applique ces conclusions de toute façon. Écoutez, si cela suffisait, nous aurions moins de lois aujourd'hui. Cela n'a pas été considéré suffisant dans l'intérêt public, malgré le fait que tout le monde agit sans doute correctement. Je serais plus tranquille si une loi veillait à ce qu'il y ait des sanctions.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Kenny:** N'aimeriez-vous pas savoir que le président de la Commission royale pense que cette loi répond aux besoins?

**Le sénateur Kelly:** Je présume. . .

**Le sénateur Kenny:** N'êtes-vous pas curieux de le savoir?

**Le sénateur Kelly:** Oui. J'ai présumé qu'il le pensait.

**Le sénateur Kenny:** Oui, mais vous ne le savez pas, n'est-ce-pas?

**Le sénateur Kelly:** Non.

**Le sénateur Kenny:** Très bien. C'était ma seule question.

**Le sénateur Buchanan:** Il est juge en chef. Il ne le déterminera pas.

**Le président:** Je pense que nous avons fait tout ce qui était possible à propos du projet de loi C-58 pour aujourd'hui. Nous n'avons pas de témoins. Nous avons eu un exposé sur le projet de loi. Vous avez reçu des documents d'information du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Une autre réunion est prévue avec des représentants du Ministère, pour demain ou la semaine prochaine. À la suite de cette réunion, je demanderai de nouveau l'opinion du comité sur l'audition d'autres témoins. Si le comité est d'accord, nous les appellerons. Sinon, nous étudierons le projet de loi à ce moment. Monsieur le sénateur Carney?

**Le sénateur Carney:** Monsieur le président, permettez-moi de soulever un autre point. J'aimerais attirer l'attention de mes collègues sur le fait qu'à la dernière page du document de la bibliothèque du Parlement, on dit que le projet de loi C-58 semble ne pas tenir compte d'une recommandation importante

[*Text*]

servation officer. I suggest that if you have this further meeting, that point be addressed.

**The Chairman:** Okay and I am looking to the—

**Senator Carney:** It is on the last page.

**The Chairman:** —EMR representative to make sure that special attention is paid to that. Okay. There is one other item, a meeting to deal with C-13. I have met with Senator Kelly and I would suggest that we meet tomorrow morning at eight o'clock or seven-thirty if you wish to have a full hour and a half to discuss C-13 and what we wish to do with it. Is that a good idea?

**Senator Kenny:** Eight o'clock is not a good idea.

**Senator Buchanan:** On one condition, that you have some muffins or something like that there.

**The Chairman:** We will have muffins and, if possible, we will have a draft, a start of a report that we can use as the basis of our discussion. A report that will not have recommendations, but will form part of what it is that we may want to say to the Senate. Senator Poitras?

**Senator Poitras:** I asked one of the witnesses—

**The Chairman:** And then Senator Kenny.

**Senator Poitras:** Mr. Paradis promised to deliver minutes of various correspondence ministers. Would it be possible to see these copies before making up our mind?

**The Chairman:** I will ask the clerk whether that is available.

**Senator Poitras:** He maintained it was.

**Le greffier:** Son bureau a fait une demande officielle à l'Association des ministres de l'Environnement pour qu'on nous en donne des copies. On devrait les avoir, mais, la semaine prochaine. Je peux essayer de les avoir pour demain matin, sénateur Poitras, si c'est possible. Dans le moment, ce n'est pas très facile, il ne peut pas nous les donner de lui-même.

**The Chairman:** I do not anticipate we would necessarily dispose of the matter with one meeting. There are materials to come next week.

**Senator Poitras:** I do not object to the meeting.

**The Chairman:** Senator Kenny and then Senator Carney.

**Senator Kenny:** I was inquiring as to the location, if we have decided on a time.

**The Chairman:** You know, that is always hard.

[*Traduction*]

touchant aux sanctions et aux pouvoirs discrétionnaires de l'agent principal de la conservation. Je propose qu'on discute de cette question si on tient cette prochaine réunion.

**Le président:** Très bien et je regarde. . .

**Le sénateur Carney:** C'est à la dernière page.

**Le président:** . . .le représentant du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour qu'il veille à ce qu'on y accorde une attention particulière. Très bien. Il reste une autre question, celle d'une réunion devant porter sur le projet de loi C-13. J'ai rencontré le sénateur Kelly et je propose que nous nous rencontrions demain matin à huit heures ou à sept heures trente si vous voulez disposer d'une heure et demie pour discuter du projet de loi C-13 et de ce que nous voulons faire à ce sujet. Est-ce que c'est une bonne idée?

**Le sénateur Kenny:** Huit heures, ce n'est pas une bonne idée.

**Le sénateur Buchanan:** À une seule condition, c'est qu'on ait des muffins ou autre chose.

**Le président:** Nous aurons des muffins et, si possible, nous aurons une ébauche, un début de rapport qui pourrait servir de base à notre discussion. Un rapport qui ne comporte pas de recommandations, mais qui fera partie de ce que nous voulons dire devant le Sénat. Sénateur Poitras?

**Le sénateur Poitras:** J'ai demandé à un des témoins . . .

**Le président:** Et ensuite le sénateur Kenny.

**Le sénateur Poitras:** M. Paradis a promis de nous faire parvenir les procès-verbaux de diverses réunions des ministres. Est-ce que cela serait possible de voir ces documents avant de prendre une décision?

**Le président:** Je vais demander au greffier si nous pouvons les obtenir.

**Le sénateur Poitras:** Il a dit que c'était possible.

**The Clerk:** His office made an official request to the Canadian Council of Ministers of the Environment for us to be provided with copies. We should have them—but next week. I can try to have them for tomorrow morning, Senator Poitras, if that is possible. It is not very easy just yet; he cannot give them to us on his own recognizance.

**Le président:** Je ne pense pas qu'on règlerait la question nécessairement en une seule réunion. Des documents doivent encore arriver la semaine prochaine.

**Le sénateur Poitras:** Je ne m'oppose pas à la réunion.

**Le président:** Sénateur Kenny et ensuite, sénateur Carney.

**Le sénateur Kenny:** Je me posais des questions sur l'endroit, et sur l'heure.

**Le président:** Vous savez, c'est toujours difficile.

[*Text*]

**Senator Kenny:** At eight o'clock I thought we would have the pick of the joint.

**The Chairman:** I assume we will be in this room but please do not be mad at me if we find ourselves in 256 or something else. Okay. Senator Carney?

**Senator Kelly:** I suggest that 256, if it is available is in the chamber. So we get right up until three—.

**The Chairman:** It is certainly convenient for me. We are meeting at 9 a.m. tomorrow, I gather. Senator Carney?

**Senator Carney:** Can you be specific about what you want in terms of the minutes because it may be that there are no minutes of the meeting that you are particularly interested in. If you are interested in the meeting in Vancouver with the ministers, my understanding was that was a breakfast meeting and it may be that there are no formal minutes. We do have the letter from the incoming chairman, which may be a proxy for the minutes. We would like to know tomorrow morning, whether the document you are looking for exists.

**Senator Poitras:** It does exist, yes.

**Senator Carney:** Otherwise, we could be here all summer.

**Senator Poitras:** Okay.

**Senator Carney:** So, could we maybe ask the Clerk to determine.

**Senator Poitras:** Yes. The minister, Mr. Charest, said the representative of the provinces were not there. Although he said they had occasion to exchange things like that. He said that, we made practical suggestions to find a way to fix it.

**The Chairman:** Okay.

**Senator Poitras:** I hold.

**The Chairman:** I understand. There is one other request too and I will canvas committee members for additional requests. One, from Senator Kenny to provide an answer as to whether or not concerns expressed by the AFN before the committee—what precisely was it, Senator Kenny.

**Senator Kenny:** They had petitioned the government, had not received a response. The committee undertook to obtain a response for them from the government .

**The Chairman:** Anyway if there are representives—I do not see any environment people here today. But in any event, is there anything else of that nature?

**Senator Poitras:** I asked a question to the minister yesterday; when the bill is at the Senate on the second reading and

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** À huit heures, je pensais que nous aurions le choix de l'endroit.

**Le président:** Je présume que nous serons dans la même pièce, mais ne m'en voulez pas si nous nous retrouvons dans la pièce 256 ou ailleurs. Très bien. Sénateur Carney?

**Le sénateur Kelly:** Je propose la pièce 256, si elle est disponible, qui est dans la salle. Alors nous pouvons rester jusqu'à trois. . .

**Le président:** C'est très commode pour moi. Nous nous rencontrerons donc à 9 h demain. Sénateur Carney?

**Le sénateur Carney:** Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce que vous voulez comme procès-verbal, parce qu'il est possible qu'il n'y ait pas de procès-verbal de la réunion qui vous intéresse. Si vous vous intéressez à la réunion avec les ministres à Vancouver, je pense que c'était un petit déjeuner d'affaires et il peut ne pas y avoir de procès-verbal. Nous avons la lettre du nouveau président, qui pourrait remplacer le procès-verbal. Nous aimerions savoir demain matin si le document que vous cherchez existe.

**Le sénateur Poitras:** Il existe.

**Le sénateur Carney:** Autrement, nous pourrions passer l'été ici.

**Le sénateur Poitras:** Très bien.

**Le sénateur Carney:** Alors, pourrions-nous demander au Greffier de le déterminer.

**Le sénateur Poitras:** Oui. Le ministre, M. Charest, a dit que les représentants des provinces n'y étaient pas. Mais il a dit qu'ils avaient quand même eu des échanges. Il a dit qu'ils avaient fait des propositions pratiques pour permettre de tout arranger.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Poitras:** J'attends.

**Le président:** Je comprends. Il y a une autre demande et je vais vérifier auprès des membres du comité s'il y a d'autres demandes. Il y en a une, du sénateur Kenny, qui demande de répondre aux préoccupations exprimées devant le comité par l'Assemblée des premières nations. . . qu'est-ce que c'était précisément, sénateur Kenny?

**Le sénateur Kenny:** Ils avaient présenté une requête au gouvernement et n'avaient pas reçu de réponse. Le comité s'est chargé d'obtenir pour eux une réponse du gouvernement.

**Le président:** De tout façon, s'il y a des représentants. . . je ne vois personne de l'Environnement ici aujourd'hui. Mais dans tous les cas, y a t-il autre chose du même ordre?

**Le sénateur Poitras:** J'ai posé une question au ministre hier, lorsque le projet de loi est au Sénat en deuxième lecture

[*Text*]

sent back to the other place,—is it open for new discussion on everything or is it only the amendment that is discussed?

**Senator Carney:** It is wide open, anybody can move any amendment.

**Senator Poitras:** Even if the Senate sends back a bill for one single amendment?

**Senator Carney:** Yes.

**The Chairman:** It still goes through a first, second, and third reading.

**Senator Carney:** Reading and the NDP.

**Senator Poitras:** Not only in this amendment.

**Senator Carney:** Yes.

**Senator Poitras:** Thank you.

**Senator Carney:** Even the NDP, which opposed this bill, would use it as an opportunity to propose a whole lot of amendments.

**Senator Poitras:** That is why I wanted to know the answer. Thank you.

**The Chairman:** I see the problem, but in fairness, the majority has not changed over there either, so they may have used closure and soon. Sit a little longer.

**Senator Poitras:** I did not raise that point. I just want to be sure you know how to proceed.

**The Chairman:** Is there any other business senators would like to have brought forward now on C-13 or another matter? Senator Adams.

**Senator Adams:** I think this should be coming into our committee. I may introduce water bills in the house today.

**The Chairman:** Yes C-51 and C-52.

**Senator Adams:** Yes. It is not really all that—both are likely same.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Adams:** Only thing you might be concerned about with both is that they are a little bit different in land. I do not have any request from the Territory.

**The Chairman:** The bills have been spoken to by government sponsors.

**Senator Adams:** Yes.

**The Chairman:** Were you going to speak to them Willie on—

[*Traduction*]

et qu'il est renvoyé à l'autre place, est-ce qu'il est soumis dans son ensemble à un nouvel examen ou est-ce seulement la modification qui est examinée?

**Le sénateur Carney:** Il est étudié dans son ensemble, n'importe qui peut présenter n'importe quelle modification.

**Le sénateur Poitras:** Même si le Sénat renvoie un projet de loi avec une seule modification?

**Le sénateur Carney:** Oui.

**Le président:** Il y a encore une première, une deuxième et une troisième lecture.

**Le sénateur Carney:** Lecture et le NPD.

**Le sénateur Poitras:** Pas seulement dans le cas de cette modification.

**Le sénateur Carney:** Oui.

**Le sénateur Poitras:** Merci.

**Le sénateur Carney:** Même le NPD, qui s'oppose à ce projet de loi, pourrait en profiter pour proposer une foule d'autres modifications.

**Le sénateur Poitras:** C'est pourquoi je voulais connaître la réponse. Merci.

**Le président:** Je comprends le problème, mais en toute justice, la majorité n'a pas changé là-bas non plus. Ils peuvent donc avoir appliqué la clôture et vite. Siéger un peu plus longtemps.

**Le sénateur Poitras:** Je n'ai pas soulevé ce point. Je veux simplement m'assurer que vous savez comment procéder.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions que les sénateurs aimeraient soulever maintenant en ce qui concerne le projet de loi C-13 ou dans un autre domaine? Sénateur Adams.

**Le sénateur Adams:** Je pense que cela devrait être examiné par notre comité. Il se peut que je présente des projets de loi sur les ressources en eau à la Chambre aujourd'hui.

**Le président:** Oui les projets de loi C-51 et C-52.

**Le sénateur Adams:** Oui. Ce n'est pas vraiment tout—les deux sont assez semblables.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Adams:** Le seul point qui peut vous intéresser dans le cas de ces deux projets de loi, est qu'ils sont quelque peu différents pour ce qui est de la terre. Je n'ai pas de demande du Territoire.

**Le président:** Les projets de loi ont été présentés par des membres du gouvernement.

**Le sénateur Adams:** Oui.

**Le président:** Nous proposiez-vous de leur parler, Willie, au sujet—

[*Text*]

**Senator Adams:** I spoke yesterday.

**The Chairman:** I was out.

**Senator Carney:** I have a question that might interest.

**Senator Adams:** I have to find out what happened yesterday.

**The Chairman:** Okay. I will sit down with you and we will get up to date on that. Senator Carney?

**Senator Carney:** We have been told in our B.C. caucus, that some of the environmental groups interested in possibly resolving the conflict in the proposed park are doing river tours this summer. They are inviting parliamentarians to go on the river along one of the best wildlife areas. And I know that there are American senators who are going to take the trip. Have you received an invitation for our committee to do this?

**The Chairman:** Not yet.

**Senator Carney:** Well, then.

**The Chairman:** We may.

**Senator Carney:** Would you like me to solicit? Is anyone interested.

**The Chairman:** Sure.

**Senator Carney:** The alternative is if you do not want to spend four days on the river, they will fly you around. They will fly you around and it might be that we should take a look at it because this issue is going to emerge in the public domain within the next few months. It is the object of a worldwide lobby.

**Senator Kenny:** I would be very interested.

**Senator Carney:** Okay.

**The Chairman:** Thank you, Senator Carney.

Anything else that a senator wants to bring forward.

If not, I will adjourn the meeting and we will meet again Tomorrow morning at eight o'clock in a room that probably will be in the Centre Block.

The meeting adjourned.

[*Traduction*]

**Le sénateur Adams:** J'ai parlé hier.

**Le président:** J'étais absent.

**Le sénateur Carney:** J'ai une question qui pourrait vous intéresser.

**Le sénateur Adams:** Je dois savoir ce qui s'est passé hier.

**Le président:** OK. Nous allons voir cela ensemble. Sénateur Carney?

**Le sénateur Carney:** On nous a dit à notre cocus de C.-B. que certains groupes écologistes qui voulaient possiblement résoudre le conflit au sujet du parc proposé organisent des excursions sur le fleuve cet été. Ils invitent des parlementaires à faire une croisière le long d'une des plus belles réserves de la faune. Et je sais que des sénateurs américains sont sensés y aller. Avez-vous reçu une invitation à l'intention des membres de notre comité?

**Le président:** Pas encore.

**Le sénateur Carney:** Et bien, alors.

**Le président:** Nous pouvons en recevoir une.

**Le sénateur Carney:** Aimeriez-vous que je sollicite une invitation? Y en a-t-il qui sont intéressés?

**Le président:** Certainement.

**Le sénateur Carney:** Si vous ne voulez pas passer quatre jours sur l'eau, vous pourrez survoler la région à bord d'un avion. Ils vous feront visiter la région à bord d'un avion et nous aurions peut-être intérêt à le faire car cette question va être portée à l'attention du gouvernement dans les quelques mois à venir. Cette question fait l'objet de pressions à l'échelle mondiale.

**Le sénateur Kenny:** Cela m'intéresse vivement.

**Le sénateur Carney:** C'est bien.

**Le président:** Merci, sénateur Carney.

Y a-t-il d'autres sénateurs qui aimeraient soulever d'autres points?

Si non, je vais lever la séance et nous nous rencontrerons à nouveau demain matin à huit heures dans une pièce, probablement une pièce de l'édifice du Centre.

La séance est levée.

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Friday, June 19, 1992

**Issue No. 11**

**Second Proceedings on:**
Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof

**First Proceedings on:**
Bill C-41, An Act respecting the energy efficiency of energy-using products and the use of alternative energy sources

(*Continued on next page*)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

Le vendredi 19 juin 1992

**Fascicule nº 11**

**Deuxième fascicule concernant:**
Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence

**Premier fascicule concernant:**
Projet de loi C-41, Loi concernant l'efficacité énergétique des matériels consommateurs d'énergie et l'emploi des énergies de substitution

(*Suite à la page suivante*)

INCLUDING:

Fourth and Fifth Reports of the Committee

WITNESSES:

(See back cover)

Y COMPRIS:

Quatrième et cinquième Rapports du Comité

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable William M. Kelly, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Adams | *Frith |
| Austin | (or Molgat) |
| Beaudoin | Hays |
| Buchanan | Kelly |
| Carney | Kenny |
| Cogger | *Murray, P.C. |
| De Bané | (or Lynch-Staunton) |
| DeWare | Ottenheimer |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Berntson. (June 19, 1992)

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

*Président:* L'honorable Daniel Hays

*Vice-président:* L'honorable William M. Kelly

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Adams | *Frith |
| Austin | (ou Molgat) |
| Beaudoin | Hays |
| Buchanan | Kelly |
| Carney | Kenny |
| Cogger | *Murray, c.p. |
| De Bané | (ou Lynch-Staunton) |
| DeWare | Ottenheimer |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur DeWare substitué à celui de l'honorable sénateur Berntson. (Le 19 juin 1992)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 16, 1992:

"The Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Doyle, for the second reading of Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof.

After debate,

The question being put on the motion, it was—
Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Adopted."

---

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, June 18, 1992:

"The Honourable Senator Robertson, seconded by the Honourable Senator Grimard, for the second reading of Bill C-41, An Act respecting the energy efficiency of energy-using products and the use of alternative energy sources.

After debate,

The question being put on the motion, it was—
Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Robertson moved, seconded by the Honourable Senator Comeau, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Adopted."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 16 juin 1992:

«L'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

---

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 18 juin 1992:

«L'honorable sénateur Robertson, appuyée par l'honorable sénateur Grimard, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-41, Loi concernant l'efficacité énergétique des matériels consommateurs d'énergie et l'emploi des énergies de substitution.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, JUNE 19, 1992
(21)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 1:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Buchanan, DeWare, Hays, Kenny and Ottenheimer. (6)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Peter Berg, researcher.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Department of Energy, Mines and Resources:*

Brian MacDonald, Director, Analysis, Frontier Lands Management Branch;

Mary Temple, Counsel, Legal Services;

Nick Marty, Director, Policy Development and Analysis Division, Efficiency and Alternative Energy Branch;

Joanne Kellerman, Counsel, Legal Services;

Charles Spelay, Chief, Policy Design, Efficiency and Alternative Energy Branch.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 16, 1992 proceeded to consider Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof.

Also, the Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 18, 1992 proceeded to consider Bill C-41, An Act respecting the energy efficiency of energy-using products and the use of alternative energy sources.

Mr. MacDonald made a statement on Bill C-58 and, together with the other witness, answered questions.

Mr. Marty made a statement on Bill C-41 and, together with the other witnesses, answered questions.

At 3:00 p.m., the Committee met *in camera*.

The Honourable Senator Buchanan moved—That Bill C-58 be reported back to the Senate without amendment.

The question beign put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Adams moved—That Bill C-41 be reported back to the Senate without amendment.

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 19 JUIN 1992
(21)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Buchanan, DeWare, Hays, Kenny et Ottenheimer. (6)

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère d'Énergie, Mines et Ressources:*

Brian MacDonald, directeur, analyse de politiques, Direction de la gestion des régions pionnières;

Mary Temple, avocate, services juridiques;

Nick Marty, directeur, division de l'analyse et du développement de politiques, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement;

Joanne Kellerman, avocate, services juridiques;

Charles Spelay, chef, Élaboration de politiques, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement.

Le Comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 16 juin 1992, entame l'étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence.

De plus, le Comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 18 juin 1992, entame l'étude du projet de loi C-41, Loi concernant l'efficacité énergétique des matériels consommateurs d'énergie et l'emploi des énergies de substitution.

M. MacDonald fait une déclaration sur le projet de loi C-58, puis répond aux questions en compagnie de l'autre témoin.

M. Marty fait une déclaration sur le projet de loi C-41, puis répond aux questions en compagnie des autres témoins.

À 15 heures, le Comité se réunit à huis clos.

L'honorable sénateur Buchanan propose—Que le projet de loi C-58 soit renvoyé au Sénat sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Adams propose—Que le projet de loi C-41 soit renvoyé au Sénat sans amendement.

The question beign put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 3:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

REPORTS OF THE COMMITTEE

MONDAY, June 22, 1992

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-58, An Act to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 16, 1992, examined the said Bill and has agreed to report the same without amendment.

---

MONDAY, June 22, 1992

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-41, An Act respecting the energy efficiency of energy-using products and the use of alternative energy sources, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 18, 1992, examined the said Bill and has agreed to report the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

DANIEL HAYS

*Chairman*

RAPPORTS DU COMITÉ

Le LUNDI 22 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 16 juin 1992, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport sans amendement.

---

Le LUNDI 22 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-41, Loi concernant l'efficacité énergétique des matériels consommateurs d'énergie et l'emploi des énergies de substitution, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 juin 1992, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Friday, June 19, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, The Environment and Natural Resources, to which was referred Bill C-58, to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act and other Acts in consequence thereof; and Bill C-41, respecting the energy efficiency of energy-using products and the use of alternative energy sources, met this day at 1.30 p.m. to give consideration to the bills.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I call our meeting to order and welcome witnesses before the committee with respect to our reference on C-58. Hopefully we will get to C-41 later. I would welcome officials from the Department of Energy, Mines and Resources: Brian MacDonald, Director, Analysis, Frontier Lands Management Branch, Energy Sector, Energy, Mines and Resources Canada, and Mary Temple, Counsel, Legal Services. Our usual practise would be to hear from you. We do have briefing books. We have not had a lot of time to spend on them, but if you could take us briefly through a briefing on C-58, we may have some questions. Mr. MacDonald.

**Mr. Brian MacDonald, Director, Analysis, Frontier Lands Management Branch, Energy Sector, Energy, Mines and Resources Canada:** Thank you, Mr. Chairman. Bill C-58 is a fairly complex piece of legislation, and there are a significant number of amendments to the Oil and Gas Production and Conservation Act that it contains. The most useful thing that I can do this afternoon is to try and explain some of the more important differences between the bill and the act that it is amending. There are six or seven key differences that members of the committee should be aware of.

The first of these is that the bill provides that operators in the offshore must obtain a certificate of fitness from an approved independent certifying authority for all equipment that is to be used in offshore operations. The certifying authority is responsible for attesting to the safety of the equipment for the purpose that it is intended to be used and that it meets all regulatory requirements. I think the certifying authority is an important aspect of the bill because offshore operations are extremely complex. They contain an industrial aspect, oil and gas aspect and have an important marine component. The certifying authority will be responsible for ensuring that both the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 19 juin 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, à qui l'on a renvoyé l'étude du projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz et d'autres lois en conséquence, ainsi que l'étude du projet de loi C-41, Loi concernant l'efficacité énergétique des matériels consommateurs d'énergie et l'emploi des énergies de substitution, se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier les projets de loi.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** À l'ordre. Je souhaite la bienvenue aux témoins qui comparaîtront devant le Comité au sujet du projet de loi C-58. Espérons que nous aurons l'occasion d'aborder le projet de loi C-41 plus tard. J'aimerais souhaiter la bienvenue aux représentants officiels du ministère de l'Énergie, des Mines et des ressources. Il s'agit de Brian MacDonald, directeur, Analyse de politiques, Direction de la gestion des régions pionnières, Secteur de l'énergie, Énergie, Mines et Ressources Canada et de Mary Temple, avocate aux Services juridiques. Notre *modus operandi* habituel consisterait d'abord à vous écouter. Nous avons effectivement des manuels d'information. Nous n'avons pas eu beaucoup de temps à y consacrer, mais si vous nous donniez un bref aperçu du projet de loi C-58, nous pourrions ensuite vous poser des questions. Monsieur MacDonald.

**M. Brian MacDonald, directeur, Analyse de politiques, Direction de la gestion des régions pionnières, Secteur de l'énergie, Énergie, Mines et Ressources Canada:** Merci, Monsieur le président. Le projet de loi C-58 est un texte législatif plutôt complexe, et il contient un nombre important de modifications de la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz. La chose la plus utile que je puisse faire cet après-midi, c'est d'expliquer certaines des différences les plus importantes entre le projet de loi et la loi qu'il modifie. Il existe six ou sept différences importantes auxquelles les membres du Comité devraient être sensibilisés.

La première de ces différences, c'est que le projet de loi prévoit que les exploitants extracôtiers obtiennent, d'une autorité indépendante approuvée, un certificat attestant que tout l'équipement utilisé pour les activités extracôtières est propre à l'usage auquel il est destiné. L'autorité qui délivre le certificat est chargée d'attester que l'équipement est sûr, compte tenu de l'usage auquel il est destiné, et qu'il respecte les exigences réglementaires. Je crois que la présence d'une autorité chargée d'émettre le certificat est un aspect important du projet de loi, parce que les activités extracôtières sont extrêmement complexes. Elles sont dotées d'une composante indus-

[*Text*]

industrial and marine aspects are thoroughly considered and meet all of the marine and oil and gas regulations before approvals to proceed with an activity are given.

The second important feature is the requirement for owners and operators of offshore equipment to make a formal declaration that the equipment is fit for its intended use, that the operating procedures are appropriate for that use, and that the personnel have been trained and are suitably qualified to operate the equipment. That places an onus directly on the operators and owners of the equipment for the safety of the operations.

The third important feature is the requirement for there to be, at all times, an offshore installation manager with training and experience in both marine and the oil and gas aspects of the equipment. That manager has to be in charge at all times. One of the concerns of the Hickman Commission was the confusion about who is in charge that seemed to exist in the industry, not only in the case of *the Ocean Ranger*, but on other rigs. This bill addresses that by making it absolutely clear who is in charge of offshore operations, the marine and oil and gas operations.

A fourth aspect of the bill is the provision for an oil and gas administration advisory council. That council will include the chairman of the offshore boards, the Newfoundland board, the Nova Scotia board, representatives of the two provincial governments, and a representative of the federal government. That board is designed to ensure we have a consistent regime, consistent administrative practises, in the offshore. It is also designed to ensure that the experience gained in one offshore area is shared with the regulators in other offshore areas.

There is a similar provision for there to be an offshore training and standards advisory council. The objective is to ensure that there are common standards for training, common qualifications, common accreditation standards and course assessments, to ensure that workers who are working in one jurisdiction, should they go to another jurisdiction, will not find they are in a situation where their training is inappropriate. It is to try and achieve a commonality in our approach to training of offshore workers.

[*Traduction*]

trielle, d'une composante relative au pétrole et au gaz et d'une importante composante maritime. L'autorité sera chargée de s'assurer que les secteurs industriel et maritime font l'objet d'une étude approfondie et qu'ils satisfont à tous les règlements visant le secteur maritime et le secteur de l'exploitation du pétrole et du gaz avant qu'on ne donne l'approbation nécessaire à l'exécution d'une activité.

Le projet de loi contient une deuxième caractéristique importante: les propriétaires et les exploitants de l'équipement extracôtier doivent faire une déclaration officielle portant que l'équipement convient à l'usage auquel il est destiné, que les procédures d'exploitation conviennent à cet usage et que le personnel a reçu la formation nécessaire pour faire fonctionner l'équipement et qu'il est qualifié. Il incombe donc directement aux exploitants et aux propriétaires de l'équipement de s'assurer que les activités se font de façon sécuritaire.

Il y a une troisième exigence qui est aussi une caractéristique importante du projet de loi: il doit y avoir, en tout temps, un chargé de projet extracôtier possédant la formation et l'expérience nécessaires concernant le secteur maritime et les caractéristiques de l'équipement ayant trait à l'exploitation du pétrole et du gaz. Ce chargé de projet doit être responsable en tout temps. L'une des préoccupations de la Commission Hickman avait trait à la confusion qui semblait exister dans l'industrie quant à savoir qui est responsable, pas seulement dans le cas de l'*Ocean Ranger*, mais aussi sur d'autres plateforme. Le projet de loi règle la question en précisant, de façon tout à fait claire, qui est responsable des activités extracôtières et des activités touchant le secteur maritime et l'exploitation du pétrole et du gaz.

Le projet de loi contient aussi une disposition prévoyant la création d'un Conseil d'harmonisation. Ce Conseil regroupera le président des conseils extracôtier, l'Office Canada-Terre-Neuve, l'Office Canada-Nouvelle-Écosse, des représentants des deux gouvernements provinciaux ainsi qu'un représentant du gouvernement fédéral. Le Conseil vise à faire en sorte d'uniformiser le régime et les pratiques administratives qui gouvernent les activités extracôtières. Il est aussi conçu pour faire en sorte que l'expérience acquise dans un secteur extracôtier soit partagée avec les organismes réglementaires d'autres secteurs extracôtiers.

Il y a aussi une disposition similaire prévoyant la création d'un Conseil des normes extracôtières de formation. Cet organisme doit faire en sorte d'établir des normes de formation communes, des qualifications communes, des normes d'accréditation et des évaluations de cours communes, en plus de veiller à ce que les travailleurs qui oeuvrent dans une région puissent se prévaloir de leur formation dans une autre. Il doit faire en sorte d'uniformiser notre approche de la formation des travailleurs extracôtiers.

[*Text*]

A sixth feature of the bill is it provides for a chief safety officer and safety officers to be appointed. The chief safety officer must be consulted before any work or activity can be authorized in the offshore. Safety officers have the statutory power to inspect all installations to determine the safety of the operations, and if those safety officers determine a facility or personnel are in jeopardy from a safety perspective, they have the statutory authority to suspend operations or to issue conditions which have to be complied with before the operation can continue.

Finally, there is the override provision in the bill. The bill provides an override to the Minister of Energy, Mines and Resources, and the Minister of Indian and Northern Affairs for activities north of 60. In an emergency situation, the minister can override provisions of other legislation which could put equipment or personnel at risk. It is a power that can only be exercised in an emergency and for the duration of the emergency.

Those, Mr. Chairman, are the main significant features of the legislation which make it somewhat different from the Oil and Gas Production Conservation Act. With that, I would conclude my remarks and be happy to try and answer any questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. MacDonald. Do you want to add anything, Ms Temple?

**Ms Mary Temple, Counsel, Legal Services:** No. I am ready to answer any questions.

**The Chairman:** All right. Senator Kenny.

**Senator Kenny:** Thank you, Mr. Chairman. As we speak, are there rigs active offshore in Canadian waters?

**Mr. MacDonald:** There are, to my knowledge, no rigs active drilling at this time. There is the production platform offshore Nova Scotia at the moment.

**Senator Kenny:** How many of the safety procedures that this bill contemplates are already in effect? What I am trying to determine really relates to the urgency of the bill. I accept that all legislation is urgent, but I wonder whether you are concerned that today or tomorrow, without this bill, there will be a rig in danger, a rig not properly operated.

**Mr. MacDonald:** No. I think that that would be going too far. The rigs that would operate at the present time would operate on the basis of draft regulations, which are in conformity with this legislation.

**Senator Kenny:** That was really what I was concerned about. We have been rushing at a lot of things in the past

[*Traduction*]

Le projet de loi contient une sixième caractéristique: il prévoit la nomination d'un délégué à la sécurité et d'agents. Le délégué à la sécurité doit être consulté avant l'autorisation de tout travail extracôtier. Les agents ont le pouvoir statutaire d'inspecter toutes les opérations afin de déterminer la sécurité des activités; s'ils déterminent qu'une installation où les employés sont menacés sur le plan de la sécurité, ils disposent du pouvoir statutaire de suspendre les activités ou d'imposer des conditions qui en permettront la poursuite.

Enfin, le projet de loi contient une clause dérogatoire. En vertu de cette disposition, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ainsi que le ministre des Affaires indiennes et du Nord peuvent déroger à une disposition concernant les activités qui se déroulent au nord du 60e parallèle. Dans une situation d'urgence, le ministre peut déroger aux dispositions d'autres lois qui pourraient exposer l'équipement ou le personnel à un risque. Ce pouvoir ne peut être exercé qu'en cas d'urgence et uniquement pour la durée de cette urgence.

C'était là, Monsieur le président, les principales caractéristiques importantes du texte législatif qui le différencient quelque peu de la Loi sur la production et la rationalisation de l'exploitation du pétrole et du gaz. C'est ainsi que mes remarques se terminent; je serai heureux de répondre à toute question que vous voudrez bien me poser.

**Le président:** Merci, Monsieur MacDonald. Madame Temple, désirez-vous ajouter quelque chose?

**Mme Marie Temple, avocate, Services juridiques:** Non, je suis prête à répondre à vos questions.

**Le président:** Très bien. Sénateur Kenny.

**Le sénateur Kenny:** Merci, Monsieur le président. Au moment où nous parlons, y a-t-il des plates-formes de forage en activité dans les eaux canadiennes?

**M. MacDonald:** À ma connaissance, il n'y a aucune activité de forage à l'heure actuelle. En ce moment, il y a une plate-forme de production au large de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Kenny:** Combien des procédures de sécurité envisagées dans ce projet de loi sont déjà en vigueur? J'essaie de me faire une idée de l'urgence du projet de loi. Bien sûr, toute loi est urgente, mais je me demande si vous vous inquiétez du fait que, sans ce projet de loi, une plate-forme puisse être aujourd'hui ou demain exposée à un danger ou exploitée de façon inadéquate.

**M. MacDonald:** Non. Je crois que ce serait exagéré. Les plates-formes qui sont actuellement en opération le seraient en fonction des projets de règlement qui sont établis en conformité avec ce texte législatif.

**Le sénateur Kenny:** C'était vraiment ce qui me préoccupait. Nous avons procédé à toute vapeur pour beaucoup de

[*Text*]

week or so, and this is our second kick at this particular bill. One of the concerns we had earlier was that there was a safety dimension that, if we do not rush through this bill right away, there are lives in jeopardy. What I hear you saying is that there are draft regulations that are similar in every respect to what these regulations would be, and, in the interim, that is what the operators are using.

**Mr. MacDonald:** That is correct. I think there are some other features of the bill, for example, the advisory councils and so on, that have not yet been established. I do not think they would jeopardize immediately the safety of anyone operating in the offshore. They are, however, things that we would like to get on with and do as soon as possible.

**Senator Kenny:** I accept that, and I am not suggesting this with a view towards delaying the bill unduly. It is more a question of just the order of magnitude.

On the question of who is in charge in terms of rig safety, what this bill does is finally consecrate in law, one person being in charge and ends the debate about whether it is the driller or the captain. Is this person equally qualified? Is this person principally a seaman, or does the person have a master's certificate?

**Mr. MacDonald:** He could be either. The important factor is that he must be trained in both, and he must have experience in both the marine and the offshore. I can say that there are very strenous courses now offered to upgrade people that may have come through one stream or the other or have been predominantly in one stream or the other, to pull them into the other stream. It is difficult to say exactly where someone would come from. It could be either.

**Senator Kenny:** If someone was in charge of a vessel sailing, they would have a master's certificate or some form of certification that would qualify them. What is the certificate in this case that would entitle someone to be in charge of a rig?

**Ms Temple:** The intention is to have the specific qualifications set out in regulations. The statutory reference refers to prescribed qualifications. The decision has not yet been made as to whether any particular certificate will be required, or whether a certificate would be accepted, but alternate training would be acceptable as equivalent.

**Senator Kenny:** A master can move from one vessel to another. If you have the right ticket, you are okay. The offshore drilling business is very mobile. You are in the Beaufort

[*Traduction*]

choses au cours des huit ou dix jours derniers, et c'est la deuxième fois que nous nous penchons sur ce projet de loi en particulier. La première fois, nous avions eu une préoccupation: le projet de loi contenait une dimension relative à la sécurité qui nous faisait craindre de mettre des vies en danger si nous ne procédions pas au plus tôt à son étude. Vous me dites maintenant qu'il y a des projets de règlement semblables à tous égards à ce que serait ce règlement, et qui sont pour le moment appliqués par les exploitants.

**M. MacDonald:** C'est exact. Je crois que certaines autres caractéristiques du projet de loi, par exemple, les conseils consultatifs et autres, n'ont pas encore été établies. Je ne crois par que cela puisse compromettre dans l'immédiat la sécurité de quiconque travaille en région extracôtière. Cependant, le projet de loi comporte des éléments que nous aimerions appliquer le plus tôt possible.

**Le sénateur Kenny:** Je suis d'accord avec vous, et je ne fais pas ce commentaire dans l'espoir de retarder indûment l'adoption du projet de loi. Il s'agit plutôt d'une question d'ordre de grandeur.

Quant à la question de savoir qui est responsable de la sécurité de la plate-forme, ce projet de loi enchâsse enfin dans la loi qui est responsable, tout en mettant fin au débat quant à savoir s'il s'agit du foreur ou du capitaine. Cette personne est-elle également qualifiée? Cette personne est-elle principalement un marin, ou possède-t-elle un brevet de capitaine?

**M. MacDonald:** Ce pourrait être l'un ou l'autre. Ce qu'il est important de savoir, c'est que la personne doit avoir obtenu une formation dans les deux secteurs et doit avoir une expérience de la marine et de la réalité extracôtière. Tout ce que je puis dire, c'est qu'on offre maintenant des cours très exigeants afin de recycler les personnes qui viennent de l'un ou l'autre secteur ou qui y ont oeuvré de façon prédominante, de façon à leur donner le même bagage. Il est difficile de dire exactement de quel secteur une personne vient. Ce pourrait être de l'un ou de l'autre.

**Le sénateur Kenny:** Si quelqu'un était responsable d'un navire, il devrait posséder un brevet de capitaine ou une certaine forme d'accréditation. Dans le cas qui nous occupe, quelle accréditation donnerait à quelqu'un l'autorisation d'être responsable d'une plate-forme?

**Mme Temple:** L'intention du projet de loi était d'inscrire dans le règlement les qualifications précises. Les textes parlent de qualifications prescrites. On n'a pas encore décidé si un brevet particulier sera exigé, ou si un autre sera accepté, mais une formation différente pourrait être jugée équivalente.

**Le sénateur Kenny:** Un capitaine peut passer d'un navire à un autre. Si vous avez les bons documents, vous le pouvez. Le travail de forage extracôtier exige beaucoup de mobilité. Vous

[*Text*]

one summer, and off the east coast another time, and you are in the South China Sea a couple years later. Is there an international or universal ticket?

**Mr. MacDonald:** I am not aware of whether there is something that is equivalent to a master's certificate on a vessel.

**Senator Kenny:** Does the legislation contemplate something like that?

**Ms Temple:** The legislation leaves it up to the regulations to be specific as to what exact qualifications would be required. I know in discussions that we have had, there was no suggestion that there be one particular certificate always required. There was an acknowledgment that what was important was that the person had the training and experience, a combination of the two, necessary to carry out the function. There may be a variety of ways of reaching that objective.

**Senator Kenny:** When you talked about the safety officer on board, I think you said that the individual had the authority to stop any activity before any new activity took place. The safety officer had to be consulted and had the authority to stop. Does the individual also, in the legislation, have the responsibility to stop? Is the individual required to stop anything that appears to be unsafe, or does he just have the authority to stop it?

**Ms Temple:** The legislation refers to an authority as opposed to a duty. However, I think we are conscious that when government officials have been given powers such as these and fail to exercise them in a situation where they have knowledge of a problem and understand, or should understand, the possible consequences, that it may be converted to an obligation to take the necessary action. I know there have been some court cases touching on that general problem.

**Senator Kenny:** There might be a liability, is that what you are saying?

**Ms Temple:** Yes.

**Senator Kenny:** Why does the legislation not provide both an authority and a duty?

**Ms Temple:** The trouble with imposing an obligation, is that it will result in an arbitrary requirement to take action regardless of the consequences of the particular infringement. There may be other ways of meeting the overall objective of ensuring that that operation is safe. That might be one reason for not transforming it into a blanket obligation.

**Senator Kenny:** There is an immense amount of pressure on someone running a rig to accomplish a certain amount of

[*Traduction*]

pouvez être dans la Mer de Beaufort l'été, puis au large de la Côte Est par la suite, puis quelques années plus tard, dans le sud de la Mer de Chine. Existe-t-il des documents internationaux ou universels?

**M. MacDonald:** Je ne sais pas s'il existe quelque chose d'équivalent à un brevet de capitaine de navire.

**Le sénateur Kenny:** La loi envisage-t-elle quelque chose du genre?

**Mme Temple:** La loi précise que le règlement exposera les qualifications exactes qui seront exigées. D'après les discussions que nous avons eues, rien ne laissait croire qu'un certificat particulier était toujours requis. Tous s'entendaient pour dire que ce qui était important, c'est que la personne en question possède la formation et l'expérience nécessaires pour exécuter la fonction ou une combinaison spécifique des deux. Il peut exister diverses manières d'atteindre cet objectif.

**Le sénateur Kenny:** Lorsque vous avez parlé d'agent à bord, je crois que vous avez affirmé que cette personne avait le pouvoir d'interrompre toute activité avant que de nouvelles activités n'aient lieu. L'agent devait être consulté et avait le pouvoir d'interrompre les activités. La personne dont nous parlions plus tôt a-t-elle aussi, en vertu de la loi, la responsabilité d'interrompre les activités? Demande-t-on à cette personne d'interrompre tout ce qui semble nuire à la sécurité, ou a-t-elle tout simplement le pouvoir de le faire?

**Mme Temple:** La loi fait allusion à un pouvoir, par opposition à une tâche. Cependant, je crois que nous sommes conscients du fait que lorsque les représentants officiels du gouvernement ont reçu des pouvoirs de ce genre et ont négligé de les exercer dans une situation où ils avaient connaissance d'un problème dont ils comprenaient ou auraient dû comprendre les conséquences possibles, on peut convertir ces pouvoirs en une obligation de prendre les mesures nécessaires. Je sais qu'il y a eu certaines causes devant les tribunaux concernant ce problème en général.

**Le sénateur Kenny:** Il pourrait y avoir une obligation. Est-ce cela ce que vous voulez dire?

**Mme Temple:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Pourquoi le texte législatif ne prévoit-il pas un pouvoir et une tâche?

**Mme Temple:** Le problème lorsqu'on impose une obligation, c'est que cela donne lieu à une exigence arbitraire selon laquelle il faut prendre des mesures, peu importent les conséquences de l'infraction en cause. Il pourrait y avoir d'autres façons de répondre aux objections globaux de sécurité des activités. Cela pourrait être l'une des raisons pour lesquelles il ne faut pas transformer cela en une obligation générale.

**Le sénateur Kenny:** L'exploitant d'une plate-forme doit subir des pressions intenses pour accomplir une certaine quan-

[*Text*]

work. The cost to run a drill ship runs around $1 million a day. The cost to run some rigs might be significantly more. In particular areas where there is a short drilling season, there is an incredible amount of pressure to get on with it. There is an attitude and an ethic in the industry that is very much one of getting on with it.

It seems to me that a safety officer would be well armed if he did not simply have authority, but a responsibility or duty to stop something as well. Do you have any comment on that?

**Mr. MacDonald:** One point which should be observed is that the safety officer is a regulator. In one sense he is once removed from the imperatives that the company itself would place upon the installation manager; for example, to ensure that production continues and that sort of thing. We all recognize there are those pressures.

The first thing to observe is that the safety officer and the chief safety officer are regulators, and removed from that. The second thing to observe is that the legislation provides for the safety officer and the chief safety officer to be independent of any other aspects of the activities of the regulators. Their responsibility, therefore, is to safety of the operation.

That still does not go as far as answering the question, could you impose the obligation on them? Their responsibility, however, is to ensure that that operation is conducted in a safe manner. I would have to conclude that if they observe that it is not being conducted in a safe manner, they either have to issue an order, a condition, that has to be met, or they suspend the operation.

**Senator Kenny:** I follow what you are saying. I recognize that oil companies are particularly conscious of safety and the consequences of a mistake are serious for everyone on a rig. However, they all live together and they all eat together. They are all in the same boat, literally and figuratively. It just intrigues me that when one is taking a fresh kick at the cat, that the obligation is not set.

**Mr. MacDonald:** That is why it is important to observe that the safety officers are regulators. They are apart from the companies. They are members of the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board or the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board. Their responsibility is to the two governments to ensure that they are regulating that industry appropriately.

I would not accept the view that they are as close to the industry as living and eating with them.

[*Traduction*]

tité de travail. Le coût d'exploitation d'un navire de forage se situe à environ un million de dollars par jour. Le coût d'exploitation de certaines plate-formes peut être nettement plus élevé. Particulièrement dans les régions où la saison de forage est courte, les pressions exercées pour accélérer le travail sont incroyables. Il existe dans le métier une attitude et une éthique concernant la célérité du travail.

Il me semble qu'un agent disposerait des moyens voulus s'il avait, plutôt qu'un simple pouvoir, une responsabilité ou l'obligation d'interrompre quelque chose. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. MacDonald:** Il conviendrait de faire remarquer que l'agent est chargé de la réglementation. Dans un sens, il n'a pas à subir les impératifs que la société elle-même imposerait au chargé de projet, par exemple, pour assurer la poursuite de la production ou quelque chose du genre. Nous reconnaissons tous que ces pressions existent.

Il faut d'abord faire remarquer que l'agent et le délégué à la sécurité sont chargés du règlement, et échappent à cet impératif. Il faut ensuite faire remarquer que la loi prévoit que l'agent et le délégué à la sécurité fonctionnent de façon indépendante de tout autre aspect des activités des organismes de réglementation. Par conséquent, leur responsabilité concerne la sécurité des activités.

Tout cela ne répond pas à la question, à savoir s'il faudrait leur imposer une obligation? Toutefois, leur responsabilité consiste à faire en sorte que les activités soient exécutées sans danger. Je devrais conclure que s'ils remarquent que ce n'est pas le cas, ils doivent soit émettre un arrêté ou une condition à respecter, soit suspendre les activités.

**Le sénateur Kenny:** Je vous suis. Je reconnais que les sociétés pétrolières sont particulièrement sensibles à la sécurité et qu'une erreur à ce titre peut être grave pour toute personne qui se trouve sur la plate-forme. Cependant, tous vivent ensemble et mangent ensemble. Ils sont dans le même bateau, au sens propre comme au sens figuré, mais je suis intrigué par le fait que l'obligation ne soit pas instaurée, même si c'est la deuxième fois qu'on étudie la question.

**M. MacDonald:** C'est pourquoi il est important de faire remarquer que les agents sont chargés de réglementer. Ils sont distincts des sociétés. Ils sont membres de l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers ou de l'Office Canada—Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers. Leur responsabilité consiste à faire en sorte que les deux gouvernements règlementent cette industrie de façon adéquate.

Je ne serais pas d'accord avec l'opinion selon laquelle ils sont proches de l'industrie au point de manger et de vivre avec ceux qui y travaillent.

[*Text*]

**Senator Kenny:** There is not a separate mess on a drill ship or on a rig for the regulator, is there?

**Mr. MacDonald:** No. But they are not there full time. The inspectors go out, inspect and come back. They may be there for considerable periods of time, during difficult operations that require it. But they are distanced because they will be back at their home base, and they will be going out to other operations.

**Senator Kenny:** Who does the person in charge of the rig go to when they want to undertake another activity when the regulator is not there?

**Mr. MacDonald:** They would have a regulating authority within which they could operate. If they wanted to go beyond that regulatory authority, then they would have to go back to the regulator, ask for permission to carry out whatever activity it was they wanted and wait until they had the authority. They would know what their regulatory authority was and, therefore, would ask in advance of the worker activity for suitable authority.

At that point, if an inspection was required, before the authority is given, an inspection would be carried out. It is not an immediate day-by-day thing. If the operator of a production platform has the authority, for example, to produce 110,000 barrels a day and is producing 90,000 barrels a day, they can up production to 110,000 barrels a day without returning to the regulator for authority.

**Senator Kenny:** I was thinking more of drilling a wild cat and getting a blow-out. If the regulator is not there, the operator will do whatever he thinks is wise, whether the regulator is there or not.

**Mr. MacDonald:** Indeed, in the first instance the operator is obliged to do that. The operator has to have contingency plans. In fact, he has to have a safety plan to cover those circumstances.

The installation manager, in particular, is probably the only person in the position at that particular point to a decision that has to be taken, if it is an instantaneous decision is needed. When any incident of that kind occurs, there is an immediate obligation upon the operator to inform the regulator that it has occurred and to provide the details. At that point the regulator can either move out to the rig or is in communication with the rig about what is happening.

**Senator Kenny:** But the safety officer might be a couple days away from the rig, is that what you are saying?

**Mr. MacDonald:** Yes.

[*Traduction*]

**Le sénateur Kenny:** Le chargé de la réglementation ne dîne pas dans un mess distinct sur un navire foreur ou une plate-forme, n'est-ce pas?

**M. MacDonald:** Non. Mais les chargés de réglementation n'y sont pas à temps plein. Les inspecteurs s'y rendent, font leur travail et reviennent. Ils peuvent y être durant fort longtemps, lorsque des opérations difficiles l'exigent. Mais ils sont différents des autres en ce sens qu'ils doivent revenir à leur base pour se rendre ensuite inspecter d'autres activités.

**Le sénateur Kenny:** À qui la personne responsable de la plate-forme s'adresse-t-elle lorsqu'il faut entreprendre une autre activité au moment où le chargé de réglementation est absent?

**M. MacDonald:** Ils disposent d'un certain pouvoir réglementaire en vertu duquel ils peuvent exercer leurs activités. S'ils veulent outrepasser ce pouvoir réglementaire, ils doivent s'adresser au chargé de réglementation, demander la permission d'exécuter l'activité voulue et attendre d'en avoir l'autorisation. Comme ils connaissent l'étendue de leur pouvoir réglementaire, ils peuvent déposer à l'avance leur demande auprès de l'autorité concernée.

À ce moment-là, si une inspection était nécessaire, avant que l'autorisation ne soit donnée, elle serait exécutée. Il ne s'agit pas d'activités journalières immédiates. Par exemple, si l'exploitant d'une plate-forme de production a l'autorisation de produire 110 000 barils par jour et qu'il en produit 90 000, il peut hausser sa production à 110 000 barils sans devoir en demander l'autorisation au chargé de la réglementation.

**Le sénateur Kenny:** Je pensais davantage à des activités de forage de reconnaissance menant à une éruption. Si le chargé de réglementation n'est pas sur les lieux, l'exploitant fera comme il le juge bon, que le chargé de réglementation y soit ou pas.

**M. MacDonald:** À vrai dire, dans le premier cas, c'est ce que l'exploitant est obligé de faire. Il doit avoir des plans d'urgence. En fait, il doit avoir un plan de sécurité pour faire face à des situations de ce genre.

Le chargé de projet, en particulier, est probablement la seule personne qui puisse à ce moment-là prendre la décision voulue, si une décision instantanée s'impose. Lorsqu'un incident de ce genre se produit, l'exploitant est placé devant l'obligation immédiate d'informer le chargé de réglementation de la situation et de lui fournir les détails. À ce moment, le chargé de réglementation peut soit se rendre sur la plate-forme, soit maintenir les communications avec la plate-forme pour savoir ce qui se passe.

**Le sénateur Kenny:** Mais l'agent peut être absent de la plate-forme durant un jour ou deux, si j'en crois ce que vous avez dit?

**M. MacDonald:** Oui.

[*Text*]

**Senator Ottenheimer:** I spoke with the Minister of Mines and Energy for Newfoundland, the Honourable Rex Gibbons. He informed me that the Province of Newfoundland and the Offshore Petroleum Board had been totally involved in negotiations and that various things had gone on for periods of years, that Newfoundland had enacted the enabling legislation which is required because of the offshore accord. It is the opinion of the Government of Newfoundland that the bill should be enacted as soon as possible. I pass that out for information purposes only for members of the committee.

Senator Kenny asked a question to the effect that if we were to wait a period of time, a few months, for example, before the enactment of Bill C-58, would any rig be in danger by that inaction. You answered, no, you did not think any rig would be in danger.

I will put a different question. Will the enactment of this legislation enhance safety offshore or will it not enhance safety offshore?

**Mr. MacDonald:** It will obviously enhance safety. We are now working on the basis of draft regulations which reflect the thrust of this legislation. Therefore, operators are operating in a mode which is consistent with the legislation. In that sense the legislation has already enhanced safety.

Some of the other features have not yet been established, such as the advisory councils and the training councils, a further step toward enhancing safety. Such measures await the legislation.

While there would not be a detriment to the operations offshore being conducted without the legislation, the other things the bill contemplates would be in jeopardy until the bill is passed. We would be in a curious situation wherein operators are operating consistent with the legislation, but we do not have the legislation. Perhaps Mary would like to refer to the legal position. They are operating in that manner because they understand that this will be the legislative regime to be put in place once it is passed. They want to be consistent.

**Ms Temple:** The legal connection at the moment is through the issuance of authorizations, an ad hoc process for each individual activity for each project. I believe that the standards we now have in the draft regulations, are tied in as a condition of the authorizations. In effect, they are required by law to conform to them when that has been done.

One of the intentions of this legislation is to ensure that we have, in general, regulations applicable to all projects, adequate standards so that there was not uncertainty and risk for

[*Traduction*]

**Le sénateur Ottenheimer:** J'ai parlé avec le ministre des Mines et de l'Énergie de Terre-Neuve, M. Rex Gibbons. Il m'a informé que Terre-Neuve et l'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers ont été engagés à plein dans les négociations et que diverses situations se sont produites pendant quelques années, que Terre-Neuve a promulgué la loi habilitante qui est requise en raison de l'accord sur l'exploitation extracôtière. Selon le gouvernement de Terre-Neuve, le projet de loi devrait être adopté le plus tôt possible. Je précise ces faits uniquement pour en informer les membres du comité.

Le sénateur Kenny a demandé si, advenant que nous devions attendre une certaine période, par exemple quelques mois, avant de promulguer le projet de loi C-58, des plates-formes pourraient être en danger en raison de cette inaction. Vous avez répondu que vous ne pensiez pas que ça serait le cas.

Je vous poserai une question différente. La promulgation de cette loi améliorerait-elle ou non la sécurité extracôtière?

**M. MacDonald:** Manifestement, elle l'améliorera. Nous procédons actuellement en fonction des projets de règlement qui reflètent l'idée générale de cette loi. Par conséquent, les exploitants exercent leurs activités selon un mode conforme à la loi. Dans ce sens, ce texte législatif a déjà amélioré la sécurité.

Certaines des autres caractéristiques n'ont pas encore été établies, par exemple, le conseil d'harmonisation et les conseils de formation, une autre étape qui permettra d'accroître la sécurité. Ces mesures seront appliquées une fois la loi promulguée.

Même s'il n'y aurait pas d'obstacles aux activités extracôtières effectuées en l'absence de la loi, les autres éléments envisagés dans le projet de loi seraient compromis jusqu'à ce que le projet de loi soit adopté. Nous serions placés dans une curieuse situation, où les exploitants exercent leurs activités conformément à la loi, mais où la loi n'existe pas. Mary voudra peut-être vous parler de l'aspect juridique. Le tout se déroule de cette manière, parce qu'ils comprennent qu'il y aura un régime législatif à mettre en place une fois la loi adoptée. Ils veulent être uniformes.

**Mme Temple:** L'aspect juridique passe à l'heure actuelle par l'émission d'autorisations, processus ponctuel pour chaque activité de chaque projet. Je crois que les normes actuellement établies dans le projet de règlement le sont sous réserve des autorisations. En effet, la loi exige qu'elles se conforment aux règlements une fois que cela a été fait.

Le texte législatif visait notamment à faire en sorte que nous disposions, en général, de règlements applicables à tous les projets, et de normes adéquates; ainsi, il n'y aurait pas

[*Text*]

each ad hoc decision coming up with a package that did not meet at least the minimum standards required.

**Senator Kenny:** My understanding is that as the problems of the *Ocean Ranger* became apparent to operators, and as the various commissions looking at it came forward with recommendations, operators put into effect those recommendations immediately.

**Mr. MacDonald:** Yes.

**Senator Kenny:** They did not do any further operating until they had corrected the problem, since it was in their interests and it made good sense. What this legislation does is tidy it up. It puts it in a framework and gives you a platform with which to move forward.

**Mr. MacDonald:** Yes.

**Senator Ottenheimer:** If I understand, at least in the first part of the witness' answer to my question, would safety be enhanced, I think I am right in saying that you said yes.

Draft regulations which are now in force are related to the permits. In order to get the permit one has to agree to abide by these regulations. Do regulations enforced that way, have identical legal status as those enacted by legislation?

**Ms Temple:** The enforcement provisions are the same whether the requirement was imposed through an authorization or through a regulation. The answer is yes. There is equal status; they are equally enforceable and of equal weight on the operator.

**Senator Ottenheimer:** Why not have your entire legal safety regime depend on permits? Why have legislation?

**Ms Temple:** We have been operating to date under the permit system. One of the undesirable features of that system is that you have to recreate the whole scheme for each project. You have to decide what you need for that project. You may refer to some informal standards—draft quidelines or regulations—but there is always the uncertainty in the minds of the public and the operator, as to what the requirements will be on that one operation, as compared to others of a similar nature. I think there is also the risk that you may overlook something which should be of general importance for all operations because you are tailor-making a special scheme for each project.

[*Traduction*]

d'incertitude, et on ne risquerait pas pour chaque décision ponctuelle d'en arriver à quelque chose qui ne réponde pas au moins aux normes minimales requises.

**Le sénateur Kenny:** D'après ce que je comprends, à mesure que les problèmes de l'*Ocean Ranger* se manifestaient aux exploitants, et à mesure que les diverses commissions qui se sont penchées sur ces problèmes arrivaient à des recommandations, les exploitants appliquaient ces recommandations immédiatement.

**M. MacDonald:** Oui.

**Le sénateur Kenny:** Ils ont interrompu leurs activités jusqu'à ce que le problème soit corrigé, car c'était dans leur intérêt et c'était sensé. Le texte législatif en cause fait tout simplement un ménage dans la question. Il inscrit le tout dans une structure et vous donne une plate-forme à partir de laquelle vous pouvez avancer.

**M. MacDonald:** Oui.

**Le sénateur Ottenheimer:** Si je comprends bien, du moins d'après la première partie de la réponse des témoins à ma question, à savoir si la sécurité serait améliorée, je crois que je peux affirmer que vous avez dit oui.

Les projets de règlement qui sont actuellement en vigueur ont trait aux permis. Afin d'obtenir le permis, l'intéressé doit consentir à respecter ces règlements. Les règlements mis en vigueur de cette façon ont-ils un statut juridique identique aux règlements promulgués en vertu d'une loi?

**Mme Temple:** Les dispositions relatives à l'exécution sont les mêmes, que l'exigence soit imposée par le truchement d'autorisation ou par le truchement d'un règlement. La réponse est oui. Le statut est égal; les deux catégories peuvent être exécutées de la même façon et ont la même importance pour l'exploitant.

**Le sénateur Ottenheimer:** Pourquoi ne pourrait-on pas faire dépendre des permis tout le régime légal relatif à la sécurité? Pourquoi recourir à une loi?

**Mme Temple:** Jusqu'à présent, nous avons exercé nos activités en fonction d'un système de permis. L'une des caractéristiques indésirables de ce système, c'est que vous devez recréer le même schème pour chaque projet. Vous devez décider ce dont vous avez besoin pour le projet en question. Vous pouvez vous rapporter à certaines normes informelles—projet de lignes directrices ou de règlements—mais il y a toujours une incertitude dans l'esprit du public et de l'exploitant quant à savoir quelles exigences seront imposées à l'activité en question, comparativement à d'autres activités du même genre. Je crois qu'il y a toujours le risque d'oublier quelque chose qui pourrait être d'une importance générale pour toutes les activités, parce que vous adaptez un schème spécial à chaque projet.

[*Text*]

**Senator Ottenheimer:** There are, then advantages in the enactment of the regulations through legislation rather than depending, or continuing to depend, on the draft regulations which become operative through the granting of a permit?

**Ms Temple:** Yes, although we will continue also the permit system for special additional requirements that really are relevant just to one project rather than all projects.

**Senator Ottenheimer:** Is it correct to say that the oil and gas administrative advisory council cannot be formed and legally operative until the legislation is passed?

**Ms Temple:** I do not think that is correct. I think we could establish an equivalent group of persons to provide advice to officials, but it would not necessarily have the same status or level of commitment it would have if it were not written into the legislation.

**Senator Ottenheimer:** I realize people always get together and say they will meet and agree. I am thinking of the legal and binding enforceability of something.

Am I right in saying that the federal government and the Government of Newfoundland wish to have this advisory council operative as soon as possible?

**Mr. MacDonald:** Yes, they do.

**Senator Ottenheimer:** Will this facilitate the offshore operation and how will it facilitate it?

**Mr. MacDonald:** I think there is a recognition that, having established separate regulatory authorities for different areas of the offshore, there is always a concern that those regulatory authorities in the administration of acts and regulations may administer them in different way. In doing so, having different requirements could potentially pose a threat to safety. Carrying out an operation in one fashion in the Newfoundland offshore and in a different fashion in the Nova Scotia offshore is not a desirable thing to do, unless there are special and particular circumstances.

The regulators and the industry would like to see training and procedures which are the same, so that when one moves from one jurisdiction to another, if a fire bell ringing four times means one thing, it should mean the same in the other area so that people are not confused about the operating and safety procedures in various jurisdictions.

[*Traduction*]

**Le sénateur Ottenheimer:** Il y a donc des avantages à promulguer des règlements par le truchement de lois plutôt que de dépendre, ou de continuer à dépendre, des projets de règlement qui commencent à être appliqués dès l'octroi d'un permis?

**Mme Temple:** Oui, même si nous maintiendrons aussi le système de permis en ce qui concerne les exigences spéciales supplémentaires qui sont réellement pertinentes à un projet plutôt qu'à l'ensemble des projets.

**Le sénateur Ottenheimer:** Ai-je raison d'affirmer que le Conseil d'uniformisation ne peut être mis sur pied et ne peut exercer légalement ses activités tant que la loi n'est pas adoptée?

**Mme Temple:** Je ne crois pas que cela soit exact. Je crois que nous pourrions établir un groupe équivalent de personnes chargées de fournir des conseils aux représentants officiels, mais le groupe n'aurait pas nécessairement le même statut ni le même engagement si sa formation n'était pas enchâssée dans la loi.

**Le sénateur Ottenheimer:** Je réalise que les gens se rassemblent toujours et disent qu'ils se réuniront pour s'entendre. Je pense à la mesure dans laquelle quelque chose peut être appliqué avec des contraintes et selon la loi.

Ai-je raison de dire que le gouvernement fédéral et le gouvernement de Terre-Neuve désirent que ce conseil commence ses activités le plus tôt possible?

**M. MacDonald:** Oui, en effet.

**Le sénateur Ottenheimer:** Cela facilitera-t-il l'exploitation extracôtière et de quelle façon?

**M. MacDonald:** Je pense qu'on reconnaît que, étant donné qu'il existe des organismes de réglementation distincts pour différentes zones extracôtières, nous sommes toujours préoccupés par le fait que ces organismes de réglementation chargés de l'application des lois et des règlements peuvent les appliquer de différentes manières. Ce faisant, avoir des exigences différentes pourrait constituer une menace à la sécurité. Fonctionner d'une manière au large de Terre-Neuve et d'une autre manière au large de la Nouvelle-Écosse n'est pas souhaitable, à moins de faire face à des circonstances spéciales et particulières.

Les organismes de réglementation et l'industrie aimeraient voir une formation et des procédures semblables, de manière à ce que, d'une zone à l'autre, si une alarme d'incendie qui sonne quatre fois signifie une chose, elle signifie la même chose dans l'autre zone, pour qu'il n'y ait pas de confusion chez les gens concernant les procédures d'exploitation et de sécurité dans des zones différentes.

[*Text*]

This council will enable the regulators and the governments to review those types of operational procedures and ensure they are consistent from one region to the next.

**The Chairman:** You had some questions, Senator Adams?

**Senator Adams:** I have not had a chance to get through Bill C-58 yet. I think I am up to clause 145. But I want to ask about particular regulations envisioned for the future in offshore drilling.

If we go to the Beaufort Sea, the Atlantic Ocean, the Pacific Ocean, the water is not all the same. I remember the accident that happened near Newfoundland around 1980 because of big waves and the rig not being big enough to handle the storm. About 80 people died there on the rigs. Will you have any regulations in the future to ensure safety procedures are followed by any company that wants to drill offshore? Will there be a Canadian safety officer there to say; your rig is not big enough so you cannot go there, or your ship is not big enough to operate there?

There are all kinds of problems with safety. If you go out on the Atlantic Ocean and an icefloe comes through there by the different rigs, within five minutes you cannot move. Then it takes a couple of days before the icebreaker can get to you.

Do you have anything in the bill that says your equipment must be big enough to drill in the Atlantic Ocean? If I had a company and wanted to drill there, I would want make sure of what it says in C-58 before I go there. I do not want someone to come along from your department and say your rig is not big enough so you cannot drill there. What will happen?

**Mr. MacDonald:** The regulations provide that the equipment must meet the environmental conditions where it will operate. Obviously the environmental conditions off the east coast will be different that the environmental conditions in the Arctic. Therefore, when operators are proposing to use equipment, they have to demonstrate to the regulator that it meets the environmental conditions found in the operating area.

In the north, you would have to demonstrate the equipment can withstand the ice forces and pressures in the Beaufort Sea. On the east coast, you would have to demonstrate the equipment can withstand wave heights that you only expect to encounter once in a hundred years. The regulations set that out.

[*Traduction*]

Ce conseil permettra aux organismes de réglementation et aux gouvernements de passer en revue ces types de procédures d'exploitation et de veiller à ce qu'elles soient les mêmes d'une région à l'autre.

**Le président:** Aviez-vous des questions à poser, sénateur Adams?

**Le sénateur Adams:** Je n'ai pas encore eu la possibilité d'examiner le projet de loi C-58 dans son ensemble. Je pense que je suis arrivé à l'article 145. Mais j'aimerais poser une question sur les règlements particuliers envisagés pour l'avenir des forages extracôtiers.

Si nous envisageons la mer de Beaufort, l'océan Atlantique ou l'océan Pacifique, l'eau n'est pas partout la même. Je me souviens de l'accident qui est survenu près de Terre-Neuve durant les années 80 à cause de grosses vagues et à cause du fait que la plate-forme n'était pas suffisamment grosse pour résister à la tempête. Environ 80 personnes sont mortes là sur les installations. Aurez-vous des règlements dans l'avenir pour assurer le respect des procédures de sécurité par toute société qui veut forer au large? Un agent canadien de la sécurité sera-t-il présent pour dire: «Votre plate-forme n'est pas assez grande et vous ne pourrez pas vous rendre là, ou votre bateau n'est pas assez grand pour travailler là?»

Il y a toutes sortes de problèmes concernant la sécurité. Si vous sortez dans l'Atlantique et qu'une banquise s'avance vers les différentes installations, vous êtes bloqué dans les cinq minutes. Il faut ensuite un jour ou deux avant que le brise-glace ne puisse arriver jusqu'à vous.

Y a-t-il quoi que ce soit dans le projet de loi qui dise que l'équipement doit être suffisamment puissant pour forer dans l'océan Atlantique? Si je possédais une compagnie et que je voulais forer là, je voudrais savoir ce que dit le C-58 avant de m'y rendre. Je ne veux pas que quelqu'un arrive de votre ministère et me dise que ma plate-forme n'est pas assez grande et que je ne peux pas forer là. Que se passera-t-il?

**M. MacDonald:** Les règlements prévoient que l'équipement doit répondre aux conditions de l'environnement là où il devra fonctionner. Il est évident que les conditions environnementales au large de la côte Est seront différentes des conditions environnementales dans l'Arctique. Par conséquent, lorsque les exploitants se proposent d'utiliser un équipement, ils doivent démontrer à l'organisme de réglementation que cet équipement répond aux conditions environnementales rencontrées dans la zone d'exploitation.

Dans le Nord, vous devriez prouver que l'équipement peut résister aux forces et aux pressions de la glace dans la mer de Beaufort. Sur la côte Est, vous devriez démontrer que l'équipement peut résister à des vagues d'une hauteur telle qu'on peut s'attendre à n'en rencontrer qu'une fois tous les cent ans. Les règlements ont établi cela.

[*Text*]

Therefore the operator understands before he brings a piece of equipment in, or suggests bringing a piece of equipment in, what sort of conditions he will have to meet before equipment will be approved. He also recognizes that the equipment he uses in one area, may not be the same as the equipment he uses in another.

When we talk about wanting to ensure consistency amongst regions, that is really an issue in terms of training and procedures. We recognize you cannot use the same equipment in one area as you would in another. The regulations provide for that.

**Senator Adams:** How about, as we saw in the Beaufort Sea, some of the artificial islands and the concrete platforms? Are those acceptable anywhere after the bill is passed?

**Mr. MacDonald:** They will be acceptable if they meet the standards in the regulations. There is nothing precluding the operator from using an artificial island or caissons. It depends again on conditions. Those facilities are often used in the north because they are the best facilities to withstand the kinds of ice pressures you get. A semi-submersible drill rig with fairly fragile pontoons is not something that you would want to use in certain areas. That is why the Moliqpac, for example, has the tremendously large caisson construction technique.

**Senator Adams:** We spoke about training and about Hibernia, and the fact that mostly people from Newfoundland will be trained the way things stand now. Does that mean that, in the future, if someone wants to do exploration in the Arctic, that people from the Arctic will be trained? If they are trained, then they can get a job anywhere. I missed part of your earlier comments, but you mentioned something about training. Were you talking about training in safety or just training of people working at the oil?

**Mr. MacDonald:** It is safety and technical training, the kinds of things done by people in various jobs on the offshore platforms, the kinds of certifications and qualifications they have to have. It is an international world. People who work in the North Sea also work in Canada and the Gulf of Mexico, because the drilling operations are, in many cases, the same.

From a safety perspective, if the environmental conditions are different, the training will have to be different. The evacuation technologies that you would use on the east coast will be different from those in the Arctic. People will have to be trained for those conditions. They may not need separate

[*Traduction*]

Par conséquent, l'exploitant sait, avant d'amener une pièce d'équipement sur place, ou de suggérer de le faire, à quel genre de conditions il devra répondre avant que l'équipement soit approuvé. Il reconnaît également que l'équipement qu'il utilise dans une région peut ne pas être le même que l'équipement qu'il utilise dans une autre.

Quand nous parlons de notre désir d'assurer une certaine uniformité entre les régions, il s'agit en réalité d'une question de formation et de procédures. Nous reconnaissons que vous ne pouvez pas utiliser le même équipement dans toutes les régions. Les règlements prévoient cela.

**Le sénateur Adams:** Et en ce qui concerne, comme nous l'avons vu dans la mer de Beaufort, certaines des îles artificielles et des plates-formes de béton? Ces installations seront-elles acceptables n'importe où après l'adoption du projet de loi.

**M. MacDonald:** Elles seront acceptables si elles répondent aux normes figurant dans les règlements. Il n'y a rien qui empêche l'exploitant d'utiliser une île artificielle ou des caissons. Encore une fois, cela dépend des conditions. Ces installations sont souvent utilisées dans le Nord parce qu'elles sont les meilleurs installations pour résister aux genres de pressions exercés par la glace. Une plate-forme de forage semi-submersible avec des pontons relativement fragiles n'est pas le genre d'équipement que vous voudriez utiliser dans certaines zones. C'est pourquoi la construction de la Moliqpac, par exemple, a fait appel à une technique utilisant d'énormes caissons.

**Le sénateurs Adams:** Nous avons parlé de formation et d'Hibernia, et du fait que ce sont surtout des gens de Terre-Neuve qui seront formés d'après ce que nous savons à l'heure actuelle. Cela signifie-t-il que, dans l'avenir, si quelqu'un veut explorer dans l'Arctique, des gens de l'endroit seront formés? S'ils sont formés, ils peuvent trouver du travail n'importe où. Une partie de vos commentaires antérieurs m'a échappé, mais vous avez dit quelque chose à propos de la formation. Parliez-vous de la formation dans le domaine de la sécurité ou simplement de former des gens à travailler dans le domaine du pétrole?

**M. MacDonald:** Il s'agit de formation technique et de sécurité, le genre de tâches accomplies par les gens dans différents emplois sur des plates-formes extracôtières, le genre de qualifications et d'attestation de compétence qu'ils doivent avoir. C'est un milieu international. Les gens qui travaillent dans la Mer du Nord travaillent également au Canada et dans le golfe du Mexique, parce que les opérations de forage sont souvent les mêmes.

Du point de vue de la sécurité, si les conditions environnementales sont différentes, la formation devra être différente. Les technologies d'évacuation que vous utiliseriez sur la côte Est seront différentes de celles utilisées dans l'Arctique. Les gens devront être entraînés à ces conditions. Ils peuvent ne pas

[*Text*]

training for how they operate on the drilling floor, because if they operated on a drilling floor in Newfoundland, they can probably operate on a drilling floor in the Arctic or in the North Sea. But again the environmental conditions will differ and their safety training will have to take account of those.

**Senator Adams:** I am concerned about one thing. If I was a company about to drill in the Beaufort Sea, it is not cheap bringing guys from Newfoundland up to the Beaufort Sea and taking them home every couple of months. I do not know whether it is easier, in the future, to train local people. In the meantime, some of the companies will start and they will not want to train somebody for a two- or three-year period of time.

**Senator Ottenheimer:** Newfoundlanders are versatile.

**The Chairman:** So are the Inuk.

**Senator Adams:** If I bring a Newfoundlander up to Rankin Inlet, it costs me $2,000 return.

**Mr. MacDonald:** Crew changes can be very expensive. I am sure, in terms of training and job opportunities, the companies will, consistent with the safety regulations and the training, try to economize on those costs. I do not think they would want to be flying people halfway across the country if they did not have to. It is a matter of where they can find the trained personnel to carry out the operation.

**Senator Buchanan:** I have spoken to John Leefe who is the Minister of Natural Resources and he informed me, as I knew he would, about this bill. We have actually been working on this for over four years in Nova Scotia. The enabling legislation is through second reading and will be passed in the Nova Scotia Legislature next week. He also mentioned that Newfoundland had done likewise. But they have been involved in just about every phase of this bill through the Nova Scotia departments. I have spoken to the offshore board. It has been very involved in the substance of this bill.

I called Lasmo, spoke to the president and the chief operating engineer, and they have also been very involved through the CPA. The Canadian Petroleum Association was involved in every phase.

There was no one else for me to call. I called everybody, and they gave me the same message. They said one of the reasons they had not appeared before the other committee was that they had been so involved in the substance of the bill. There was no need in them appearing. And that is why they did not. I asked whether they would appear before this committee and they said they did not see the necessity. If someone

[*Traduction*]

avoir besoin d'une formation distincte pour le travail à effectuer sur le plancher de forage, parce que, s'ils travaillaient sur un plancher de forage à Terre-Neuve, ils pourraient probablement travailler sur un plancher de forage dans l'Arctique ou dans la Mer du Nord. Mais encore une fois, les conditions environnementales différeront, et leur formation en matière de sécurité devra en tenir compte.

**Le sénateur Adams:** Une chose me préoccupe. Si j'étais une compagnie sur le point de forer dans la mer de Beaufort, il serait onéreux d'amener des gars de Terre-Neuve jusqu'à la mer de Beaufort et de les reconduire chez eux environ tous les deux mois. Je ne sais pas s'il sera plus facile, dans l'avenir, de former les gens de l'endroit. Entre-temps, certaines des compagnies commenceront et elles ne voudront pas former quelqu'un durant une période de deux ou trois ans.

**Le sénateur Ottenheimer:** Les Terre-Neuviens sont adaptables.

**Le président:** Tout comme les Inuits.

**Le sénateur Adams:** Si j'amène un Terre-Neuvien à Rankin Inlet, cela me coûte 2 000 $ aller-retour.

**M. MacDonald:** La relève des équipes peut être très coûteuse. Je suis sûr qu'en ce qui concerne la formation et les possibilités d'emploi, les compagnies, tout en respectant les règlements de sécurité et de formation, essaieront d'économiser sur ces coûts. Je ne pense pas qu'elles aimeraient faire traverser par avion la moitié du pays à des gens sans y être obligés. C'est une question de savoir où trouver le personnel formé pour effectuer le travail.

**Le sénateur Buchanan:** J'ai parlé à John Leefe, qui est le ministre des Ressources naturelles, et il m'a informé, comme je savais qu'il le ferait, sur ce projet de loi. Nous avons en fait travaillé sur cela depuis plus de quatre ans en Nouvelle-Écosse. La loi habilitante est à l'étape de la deuxième lecture et sera adoptée par le Parlement de la Nouvelle-Écosse la semaine prochaine. Il a également mentionné que Terre-Neuve a fait la même chose. Mais ils ont participé à presque toutes les phases de ce projet de loi par l'entremise des ministères de la Nouvelle-Écosse. J'ai parlé à l'Office extracôtier. On y a participé activement à l'essence de ce projet de loi.

J'ai appelé Lasmo, j'ai parlé au président et à l'ingénieur en chef chargé de l'exploitation, et ils ont également participé très activement par l'entremise de l'APC. L'Association pétrolière du Canada a participé à toutes les phases.

Je ne pouvais plus appeler personne d'autre. J'ai appelé tout le monde et ils m'ont tous donné le même message. Ils ont dit que l'une des raisons pour lesquelles ils n'avaient pas comparu devant l'autre comité est qu'ils avaient déjà participé suffisamment à l'essence du projet de loi. Il n'était pas nécessaire qu'ils comparaissent. Et c'est pourquoi ils ne l'ont pas fait. J'ai demandé s'ils comparaîtraient devant notre comité et ils

[*Text*]

insisted, they would do it, but it would be a rehash for them. They had no great interest in appearing because as far as they are concerned, they are anxiously awaiting final passage of the bill. The one in Newfoundland is done, and the one in Nova Scotia will be done in a few days.

The substance of this bill has probably been the subject of more consultation and review from two provinces and the industry and others, than any other bill that has come before the House of Commons in many years. Is that a true statement?

**Mr. MacDonald:** I cannot, senator, comment on what consultations were carried on with respect to other legislation. You are correct in saying that there has been intensive consultations with the boards, provinces, the territories indeed, industry, industry associations, individual companies, and with various federal departments that have an interest in the offshore such as the Department of Transport. That is one of the reasons it has taken quite time to get the legislation before you.

**Senator Buchanan:** John Leefe mentioned to me yesterday that in Nova Scotia, and I expect in Newfoundland, they are anxious to get on with the oil and gas administration advisory councils and training board. Even though those boards can be set up without this bill, they still would not have the legitimacy they would have with the full force and effect of this bill. It will have the full force and effect of the Newfoundland act which has been passed, and of the one in Nova Scotia in a matter of days, but not this one unless it is passed. It would not be as legitimate as if it had been passed.

I want to make another point concerning the idea of rigs moving back and forth. You are right. A rig drilling offshore in Nova Scotia would have the same safety standards as the rig drilling offshore in Newfoundland. It is very important that they have that kind of consistency in safety measures, which would work well with this board. The advisory board would be made up of Newfoundland and Nova Scotia, with federal representation, as well as the chairman of the Canada-Nova Scotia Board and the Canada-Newfoundland Board. So that you have that kind of consistency that will be important for the future.

At the present time, there is a lot of activity going on offshore in Nova Scotia—not as much as we would like to see. It is actually in production. The rig is now on a production platform. They are pumping oil and 500,000 barrels of oil are now on their way down through the United States.

The other night someone from the Department of Transport made a comment I wish to correct. I had made a statement that

[*Traduction*]

ont dit qu'ils n'en voyaient pas la nécessité. Si quelqu'un insistait, ils le feraient, mais ce sera, pour eux, du réchauffé. Ils n'étaient guère intéressés à comparaître, parce que, en ce qui les concerne, ils avaient hâte que le projet de loi soit adopté. C'est chose faite à Terre-Neuve, et ce sera le cas en Nouvelle-Écosse dans quelques jours.

L'essence de ce projet de loi a cependant été le sujet de plus de consultation et d'examen par deux provinces, par l'industrie et par d'autres instances, que tout autre projet de loi présenté devant la Chambre des communes depuis de nombreuses années. Est-ce exact?

**M. MacDonald:** Je ne peux pas, sénateur, faire des commentaires sur les consultations effectuées sur d'autres lois. Vous avez raison de dire qu'il y a eu des consultations approfondies avec les offices, les provinces, les territoires même, l'industrie, les associations industrielles, les compagnies individuelles et avec divers ministères fédéraux qui s'intéressent aux activités extracôtières, par exemple, le ministère des Transports. C'est une des raisons pour lesquelles il a fallu beaucoup de temps avant de déposer la loi devant vous.

**Le sénateur Buchanan:** John Leefe me disait hier qu'ils ont hâte, en Nouvelle-Écosse et, j'imagine, à Terre-Neuve, de commencer à travailler avec le Conseil d'harmonisation et les Conseils de formation. Même si ces conseils peuvent être créés sans le projet de loi, il n'auraient pas la légitimité que leur donnerait la pleine application du projet de loi. Ils jouiront de toute la force de la loi adoptée à Terre-Neuve, et de celle qui sera adoptée en Nouvelle-Écosse d'ici quelques jours, mais ils seront privés de la force du projet de loi à l'étude à moins qu'il ne soit adopté. Ils n'auraient pas la même légitimité que si le projet de loi avait été adopté.

J'aimerais soulever une autre question au sujet du déplacement continuel des plates-formes. Vous avez raison. Une plate-forme de forage extracôtier située au large de la Nouvelle-Écosse serait visée par les mêmes normes de sécurité qu'une plate-forme située au large de Terre-Neuve. Ce type d'uniformité est très important pour les normes de sécurité et en faciliterait l'approbation par le Conseil. Le Conseil d'harmonisation serait composé de représentants de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du gouvernement fédéral, ainsi que des présidents de l'Office Canada - Nouvelle-Écosse et de l'Office Canada—Terre-Neuve. Cette représentation fournirait le type d'uniformité important pour l'avenir.

Actuellement, beaucoup d'activités de forage ont lieu au large de la Nouvelle-Écosse—pas autant que nous le souhaiterions. On en est à l'étape de la production. La tour de forage est actuellement installée sur une plate-forme de production. On pompe le pétrole, et on en achemine actuellement 500 000 barils vers les États-Unis.

J'aimerais rectifier une remarque formulée l'autre soir par un représentant du ministère des Transports. J'avais affirmé

[*Text*]

the oil coming out of Panuke-Cohasset was to be transported down to the United States. Someone who was here shook his head no, so I backed off. The statement that he made was that it was going to Portland, Maine, and was going through the pipeline at Portland to Montreal. I accepted that as being factual until yesterday, when I was speaking about Lasmo and mentioned that and a witness said, "No that is not true at all. They are not shipping anything through the pipeline in Portland, Maine. They are shipping it to spot markets down in the United States, primarily wherever they can get the best price." I believe that comment was made by officials from the Department of Transport when they appeared before the Transport Committee. I will have to make that correction in the Transport Committee.

The oil is now being pumped. Tankers are on the move. The shuttle tankers are in place. They are pumping out of the shuttle tanker from the storage tanker of the shuttle. And supply boats are moving back and forth.

As the people involved mentioned to me yesterday in Halifax, they are anxious this bill gets through so that their enabling legislation is in place; Newfoundland's is in place; the various two boards will be in place; and the consistency of safety will be in place. We should get this done.

**The Chairman:** Do you have a corroborating comment, Mr. MacDonald?

**Mr. MacDonald:** Senator Buchanan has made a good point in the sense that the provinces of Newfoundland and Nova Scotia, under the accords, have passed legislation which mirrors the federal legislation for offshore regulation. They are now moving to implement these amendments. We would be in an odd situation in which the two provincial governments had dealt with the legislation, but we federally had not yet dealt with it.

While on the one hand I would not want to say that the lives of workers are jeopardized on the offshore because it has not been dealt with, there are consequences such as Senator Buchanan has described if the legislation is further delayed.

**The Chairman:** Thank you. We have been one hour into hopefully what will be no more than one hour and one-half or a two-hour meeting on Bill C-41. I have a couple of questions, though, and I should like to put them to you now.

Ms Temple, in your response to Senator Kenny and Mr. MacDonald on questions dealing with the qualification of the safety officer, you said that this would be determined in regulations and yet your comment is that draft regulations are in place.

[*Traduction*]

que le pétrole extrait dans la région de Panuque-Cohasset devait être expédié aux États-Unis. Comme un participant aux discussions manifestait son désaccord, j'ai préféré me taire. Selon lui, le pétrole est acheminé vers Portland, dans le Maine, et est expédié par le pipeline de Portland à Montréal. J'ai cru à cette affirmation jusqu'à hier, lorsque j'y ai fait allusion en parlant de Lasmo et qu'un témoin a affirmé que cela n'était pas vrai du tout. Selon ce témoin, rien n'est expédié par pipeline depuis Portland, dans le Maine, et on expédie le pétrole à des marchés libres aux États-Unis, principalement là où on peut en obtenir le meilleur prix. Je crois que ce sont des représentants officiels du ministère des Transports qui ont formulé cette remarque lorsqu'ils ont témoigné devant le Comité des Transports. Je devrai faire part de cette rectification au Comité des Transports.

À l'heure actuelle, le pétrole est pompé. Les pétroliers se déplacent. Les pétroliers-navettes restent en place. Le pétrole est pompé dans le réservoir du pétrolier-navette. Ce sont des bateaux d'approvisionnement qui font la navette.

Comme les personnes concernées me l'ont souligné hier à Halifax, elles ont hâte que le projet de loi soit adopté pour que les lois habilitantes soient en place; celle de Terre-Neuve est déjà en place; les divers offices seront en place; enfin, les normes de sécurité seront dotées d'une certaine uniformité. Nous devrions réaliser cet objectif.

**Le président:** Monsieur MacDonald, avez-vous une remarque à formuler pour corroborer cette affirmation?

**M. MacDonald:** Le sénateur Buchanan a soulevé une bonne question: dans le cadre des accords qu'elles ont conclus, les provinces de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ont adopté une loi à l'image des lois fédérales qui régissent le forage extracôtier. Ces provinces s'apprêtent maintenant à appliquer ces modifications. Nous nous retrouverions dans une situation étrange, où les deux gouvernements provinciaux auraient modifié la loi avant qu'elle n'ait été étudiée par le gouvernement fédéral.

Je ne veux pas dire que les travailleurs chargés du forage extracôtier mettent leur vie en danger parce que le projet de loi n'a pas été étudié, mais diverses conséquences, notamment celles que le sénateur Buchanan a décrites, se concrétiseront si l'on retarde davantage l'adoption du projet de loi.

**Le président:** Merci. Nous avons consacré une heure à la discussion du projet de loi C-41, qui, je l'espère, ne prendra pas plus d'une heure et demie ou de deux heures. J'aimerais cependant vous poser quelques questions.

Madame Temple, dans votre réponse aux questions du sénateur Kenny et de M. MacDonald au sujet des compétences de l'agent, vous avez affirmé que ces dernières seraient établies dans les règlements; toutefois, vous avez dit qu'un projet de règlement était en place.

[*Text*]

**Mr. MacDonald:** Draft regulations. The qualifications for the safety officer are not in place yet. They have to be drafted. There are a variety of regulations for the offshore. They number 12 or 15 different sets of regulations. That particular regulation has not been drafted.

There is experience internationally. Offshore installation managers are now becoming a common feature in the North Sea and in the Gulf of Mexico. There is a precedent for the kinds of qualifications and experience that these people must have. We have not yet drafted the regulations to set out in Canada what we would expect them to have, although we have plenty of experience to guide us.

**The Chairman:** In your briefing materials you provided us with a summary of recommendations from the Hickman commission. Recommendation Number 86 states:

> That Canada maintain the approach of a single regulatory agency, in concept and in practice, in exercising regulatory control over MODUs and the varied aspects of their drilling operations including the standby role of vessels and the rescue role of helicopters under contract to industry.

Are we achieving a single regulatory agency through the process now under way by this legislation and companion legislation in the provinces being passed?

**Mr. MacDonald:** MODUs have marine characteristics. They also have industrial characteristics because they are mobile offshore drilling units. In that sense they must conform to the Department of Transport regulations, as well as the regulations from an oil and gas perspective. They can be subject to inspection by the Coast Guard from a marine perspective; and subject to inspection by oil and gas regulators from an oil and gas perspective. That is inevitable in the kind of equipment they represent.

Through the concept in the act of a certifying authority—which looks at both the aspects when these pieces of equipment are being constructed for use in Canadian waters—we look at them holistically by the certifying authority. But the on-going inspection of those pieces of equipment may require, from time to time, either one regulatory authority, namely the Coast Guard or the oil and gas authority, to look at certain aspects of the equipment.

**The Chairman:** And their operation?

**Mr. MacDonald:** And their operation.

[*Traduction*]

**M. MacDonald:** Un projet de règlement. Les compétences exigées de l'agent ne sont pas encore établies. On doit les rédiger. Le forage extracôtier est visé par toute une gamme de règlements. On en compte 12 ou 15 ensembles. Cette réglementation particulière n'a pas été rédigée.

On retrouve ce type de réglementation un peu partout dans le monde. Les chargés de projet de forage extracôtier sont de plus en plus nombreux dans la Mer du Nord et dans le Golfe du Mexique. On a déjà établi le type de compétences et d'expérience qu'ils doivent posséder. Même si nous pouvons nous inspirer de multiples exemples, nous n'avons pas encore formulé les règlements concernant les critères que nous imposerions aux chargés de projet travaillant au Canada.

**Le président:** Dans vos documents d'information, vous nous avez fourni un résumé des recommandations formulées par la Commission Hickman. La recommandation numéro 86 prévoit ce qui suit:

> Que le Canada en reste, en principe et en pratique, à l'option de l'organisme de réglementation unique pour l'exercice du contrôle, par voie de règlements, des MODU et des divers aspects que sous-tendent leurs opérations de forage, y compris le rôle de soutien des navires et la fonction sauvetage des hélicoptères retenus par contrats par l'industrie.

Les démarches amorcées à l'aide du projet de loi et des lois provinciales correspondantes nous mèneront-elles à un organisme de réglementation unique?

**M. MacDonald:** Les unités mobiles de forage en mer (MODU) ont des caractéristiques maritimes. Par définition, elles ont aussi des caractéristiques industrielles. Elles doivent donc être conformes aux règlements du ministère des Transports, de même qu'à ceux qui s'appliquent au secteur du pétrole et du gaz. Elles peuvent être inspectées par la Garde côtière, du fait de leurs caractéristiques maritimes, et par l'organisme de réglementation du secteur du pétrole et du gaz, à cause des caractéristiques qui les lient à ce secteur. Le type d'équipement qu'elles représentent rend ces inspections inévitables.

La loi prévoit une autorité—qui étudie la question des deux points de vue lorsque ces pièces d'équipement sont construites pour être utilisées dans des eaux canadiennes—mais nous les étudierons d'un point de vue holistique. Toutefois, l'inspection continuelle de ces pièces d'équipement peut, de temps en temps, exiger que l'un ou l'autre des organismes de réglementation, notamment la Garde côtière ou l'autorité du secteur du pétrole et du gaz, examine certaines facettes de l'équipement.

**Le président:** Et son fonctionnement?

**M. MacDonald:** Et son fonctionnement.

[*Text*]

**Ms Temple:** There is another way in which we ensure at least coordination of the standards imposed under the Department of Transport legislation and those imposed under the EMR legislation. The provisions imposed under the Canada Shipping Act for the regulations when they are applicable to these exploration or exploitation craft, have to be regulations passed on the joint recommendation of the two ministers. That is one way in which we expect to ensure we do not have two separate and diverse regulations that will create a confusion for industry and potentially an unsafe situation.

**The Chairman:** Okay. One thing that occurred to me when I read Recommendation Number 86 is that it is in the best interest of safety not to have one regulator assuming that another regulator is looking after some important aspects of safety. That probably was the motivation for the Hickman Commission's recommendation that a single regulatory agency have responsibility for the type of drilling rig and its operation as being something that would contribute to safety. I do not have a clear answer from either one of you as to whether we are achieving that.

**Mr. MacDonald:** We are primarily achieving it in the first instance through the certification authority, which has to look at both the marine and the oil and gas aspect to ensure that in the approvals which are subsequently given, the certifying authority has to certify that the equipment is safe for the intended use and that the operating procedures that are used—marine and the oil and gas procedures—are safe and integrated procedures. Thereafter, as Ms Temple was saying, the oil and gas regulations reference the regulations which the Department of Transport has passed from the marine aspect. Both have to be consistent. There cannot be any conflict or duplication with respect to the two aspects.

A difficulty we have is that we have an industrial and a marine activity taking place. It is very difficult for one group to have all of the expertise that they need in both aspects. They must inevitably work together. The Coast Guard and the oil and gas regulatory authorities in Newfoundland and Nova Scotia have a memorandum of understanding on how they are to operate together to jointly ensure that equipment is operated in a safe manner. They start from the premise of using the same certifying authority to jointly ensure that equipment is operated in a safe manner. They start from the premise of using the same certifying authority to look at it before it even enters Canadian waters to make sure that it is safe for both purposes.

[*Traduction*]

**Mme Temple:** Nous disposons d'un autre moyen de garantir au moins la coordination des normes imposées en vertu des lois du ministère des Transports et de celles prévues par les lois du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Les dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada pour réglementer les travaux d'exploration ou d'exploitation doivent être des règlements adoptés sur la recommandation conjointe des deux ministres. Ainsi, nous devrions pouvoir nous assurer de ne pas nous retrouver avec des règlements distincts et variés qui sèmeront la confusion au sein de l'industrie et pourraient entraîner un risque.

**Le président:** D'accord. Une question m'est venue à l'esprit lorsque j'ai lu la recommandation n° 86: si nous voulons préserver la sécurité, il vaut mieux éviter qu'un organisme de réglementation suppose qu'un autre organisme s'occupe de certaines facettes importantes de la sécurité. C'est probablement pour cette raison que la Commission Hickman a recommandé d'attribuer à un seul organisme de réglementation la responsabilité de déterminer si le type d'installation de forage et son fonctionnement contribuent ou non à la sécurité. Ni l'un ni l'autre de vous ne m'a précisé si nous réalisions ou non cet objectif.

**M. MacDonald:** D'abord, nous le réalisons surtout grâce à l'autorité, qui doit étudier la question du point de vue des caractéristiques maritimes et de celui du secteur du pétrole et du gaz pour s'assurer que les approbations qu'elle fournira ensuite confirmeront la sécurité de l'équipement pour l'utilisation que l'on prévoit en faire et garantir que les procédures d'exploitation utilisée—les procédures liées au secteur maritime et les procédures liées à celui du pétrole et du gaz—sont sûres et intégrées. Ensuite, comme l'affirmait M^me^ Temple, les règlements visant la production du pétrole et du gaz reflètent les règlements touchant l'aspect maritime adopté par le ministère des Transports. Les deux ensembles de règlements doivent être compatibles. Les règlements visant les deux domaines ne peuvent être conflictuels ni se chevaucher.

Nous nous heurtons à un problème: les activités ont une facette industrielle et une facette maritime. Un seul groupe pourrait très difficilement posséder toutes les connaissances spécialisées dont il aurait besoin pour étudier les deux facettes. Les deux groupes doivent inévitablement collaborer. La Garde côtière et les autorités de réglementation du secteur du pétrole et du gaz de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ont conclu un protocole d'entente quant à la façon dont elles doivent collaborer à veiller conjointement à ce que l'équipement soit utilisé d'une manière sûre. Au départ, elles ont convenu d'utiliser la même autorité pour garantir conjointement l'utilisation sûre de l'équipement. Elles ont convenu de charger une seule autorité d'examiner l'équipement avant même qu'il ne pénètre en eaux canadiennes pour garantir qu'il est sûr des deux points de vue.

[*Text*]

**The Chairman:** How safe a business is this? Offshore drilling is relatively speaking in the hierarchy of unsafe jobs that one might choose to take. Is this worse than being a farmer? Do you have a measure of the safety record in this particular occupation?

**Mr. MacDonald:** I cannot remember the figure, but I do know that if you were to go to an insurance company and say that you were an offshore worker, you would have higher premiums than most of the rest of us. It is among the more risky occupations.

**The Chairman:** I do not have any more questions and I do not see any senators indicating that they do, so I will thank you both for coming before us and enlightening us on Bill C-58 and answering our questions. Thank you very much.

**Mr. MacDonald:** Thank you.

I would now like to welcome officials from Energy, Mines and Resources to help us with our deliberations on Bill C-41. Appearing before us are Joanne Kellerman, Counsel, Legal Services; Nick Marty, Director, Policy Development and Analysis Division, Efficiency and Alternative Energy Branch; and Charles Spelay, Chief, Policy Design, Efficiency and Alternative Energy Branch Sector.

I invite you to take us through Bill C-41. We have your briefing notes. After you finish, we will have some questions.

**Mr. Nick Marty, Director, Policy Development and Analysis Division, Efficiency and Alternative Energy Branch, Energy Sector, Energy, Mines and Resources:** Mr. Chairman, there are five major provisions in Bill C-41. The first is the setting of minimum energy efficiency performance standards. Under this provision, the government will be able to prohibit the trade between provinces and the importation of specified products not meeting minimum levels of energy efficiency.

The federal government's participation is required in this area in order to ensure that there are nationally consistent and coordinated energy efficiency standards and also to facilitate harmonization with U.S. standards.

British Columbia, Ontario, Quebec and Nova Scotia all have the authority, or will soon have the authority, to set energy efficiency standards in their provinces. The United States has been setting energy efficiency standards for energy-using equipment for three or four years.

Manufacturers and provinces are concerned there will be a hodgepodge of standards developed. A major objective of the

[*Traduction*]

**Le président:** Jusqu'à quel point ce type d'activité est-il sûr? On peut dire que le forage extra-côtier compte parmi les métiers à risque qu'un travailleur peut choisir. Ce métier est-il plus dangereux que celui d'agriculteur? Disposez-vous d'un critère pour mesurer le degré de sécurité de ce métier particulier?

**M. MacDonald:** Je ne me rappelle pas le montant exact, mais je sais que si un foreur sous-marin s'adresse à une compagnie d'assurance, cette dernière lui impose des primes plus élevées que la plupart d'entre nous. Cette activité fait partie des métiers à risques élevés.

**Le président:** Je n'ai plus de questions à poser, et aucun sénateur ne semble en avoir; je vous remercie donc tous les deux d'être venus nous fournir des précisions au sujet du projet de loi C-58 et répondre à nos questions. Merci beaucoup.

**M. MacDonald:** Merci.

J'aimerais maintenant souhaiter la bienvenue à des représentants officiels du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, qui nous aideront dans nos discussions sur le projet de loi C-41. Nous entendrons le témoignage de M^me^ Joanne Kellerman, avocate, Services juridiques des ministères, de M. Nick Marty, directeur de la Division de la politique et de l'analyse, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement, ainsi que de M. Charles Spelay, Chef de l'analyse de la politique, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement.

J'aimerais que vous nous expliquiez le projet de loi C-41. Nous avons en main vos notes d'information. Après votre exposé, nous vous poserons quelques questions.

**M. Nick Marty, directeur de la Division de la politique et de l'analyse, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement du Secteur de l'énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Monsieur le président, le projet de loi C-41 comporte cinq dispositions importantes. La première prévoit l'établissement de normes minimales d'efficacité énergétique. Cette disposition permettra au gouvernement d'interdire le commerce interprovincial et l'importation de produits précis qui ne répondent pas aux normes minimales d'efficacité énergétique.

Cette question exige la participation du gouvernement fédéral, qui doit veiller à l'application de normes d'efficacité énergétique uniformes et coordonnées à l'échelle nationale et en faciliter l'harmonisation avec les normes américaines.

La Colombie-Britannique, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Québec peuvent tous établir—ou le pourront bientôt—des normes d'efficacité énergétique sur leur territoire. Les États-Unis établissent des normes d'efficacité énergétique pour les matériels consommateurs d'énergie depuis trois ou quatre ans.

Les fabricants et les provinces craignent que l'on se retrouve avec un méli-mélo de normes. Le projet de loi visera

[*Text*]

bill will be to allow the federal government to establish a national set of energy efficiency standards.

The government's strategy to improve energy efficiency does not rest entirely with regulation. Regulation is part of the strategy, but the intent is also to use the provision of information in order to facilitate consumers to judge for themselves the energy efficiency of products and to choose among those in the marketplace as to which products are the most energy efficient.

A second major provision in the bill is energy efficiency labelling. This will require manufacturers of specified products to affix specified labelling, conveying information on energy use or energy efficiency determined by standardized tests.

This will facilitate the government in expanding its Energuide labelling program. This program currently applies to six household appliances, and it is the intention of the government to expand the program to include a number of other items in the residential and commercial sector in order to enhance energy efficiency and to help consumers identify more energy efficient products in the marketplace.

The Energuide regulations are currently issued under Consumer and Corporate Affairs Canada legislation. Bill C-41 will transfer the statutory authority to EMR, which will simplify the regulatory and consultative process.

A third provision is the gathering of statistics. This will provide the authority to require compliance with energy-use surveys. This will ensure consistent and detailed data to support a number of the efficiency and alternative energy programs, to monitor and evaluate progress towards our energy and environmental goals, and to help guide future policy and program development in this area.

Although the collection of data is expected in many cases to be done on a voluntary basis, mandatory compliance may be necessary or requested by industry to ensure confidentiality. The act provides good protection for confidentiality, a major concern of manufacturers.

[*Traduction*]

principalement à permettre au gouvernement fédéral d'établir un ensemble de normes nationales d'efficacité énergétique.

La stratégie utilisée par le gouvernement pour accroître l'efficacité énergétique ne repose pas entièrement sur la réglementation. Même si la réglementation fait partie de la stratégie, on vise également à renseigner les consommateurs pour qu'ils puissent plus facilement juger d'eux-mêmes l'efficacité énergétique de divers produits et déterminer quels sont, parmi les produits offerts sur le marché, les plus efficaces du point de vue énergétique.

L'étiquetage des matériels consommateurs d'énergie pour en déterminer l'efficacité énergétique constitue une autre disposition importante du projet de loi. Cette disposition obligera les fabricants de produits précis à apposer des étiquettes contenant des renseignements sur la consommation d'énergie ou l'efficacité énergétique du produit déterminée par des essais normalisés.

Cette disposition aidera le gouvernement à élargir le programme d'étiquetage Energuide. Ce programme s'applique actuellement à six appareils ménagers; le gouvernement a l'intention d'en étendre la portée à un certain nombre d'articles utilisés dans les maisons privées et dans le secteur commercial pour en accroître l'efficacité énergétique et aider les consommateurs à identifier les produits commercialisés les plus efficaces du point de vue énergétique.

À l'heure actuelle, les règlements prévus par le programme Energuide sont émis dans le cadre des lois émanant du ministère des Consommateurs et des Sociétés. En vertu du projet de loi C-41, un pouvoir statutaire sera cédé au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ce qui simplifiera la réglementation et la consultation.

La réunion de statistiques constitue une troisième disposition du projet de loi. Cette disposition conférera le pouvoir d'exiger la conformité aux enquêtes relatives à la consommation d'énergie. Cette mesure fournira des données uniformes et détaillées venant appuyer un certain nombre des programmes liés à l'efficacité énergétique et aux énergies de substitution, qui permettront de surveiller et d'évaluer les progrès réalisés vers la réalisation de nos objectifs dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement et aideront à orienter l'élaboration des politiques et des programmes futurs dans ce domaine.

Même si l'on s'attend à ce que la réunion de données soit faite, dans bien des cas, de façon volontaire, elle pourrait devoir être conforme à des règles établies—par nécessité ou à la demande de l'industrie—pour garantir le respect de la nature confidentielle des données. La loi prévoit de bonnes mesures de protection de la confidentialité, qui suscite l'une des principales préoccupations des fabricants.

[*Text*]

There are two other provisions. One concerns the promotion of energy efficiency and alternative energy. This will provide clear statutory authority for EMR policy and programs in the efficiency and alternative energy area than presently exists in the Resources and Technical Surveys Act or in the Oil Substitution and Conservation Act.

The last provision relates to the enforcement of standards labelling and statistical surveys. It contains standard provisions based on comparable statutes. Thus, moral suasion and criminal prosecution are the main deterrents.

The Energy Efficiency Act is a key component of the new Efficiency and Alternative Energy Program, announced as part of the Green Plan. It is a key component of the National Action Strategy on Global Warming, one of the objectives of which is to limit net emissions of greenhouse gases, including carbon dioxide emissions which are inextricably linked with energy use.

In addition to limiting emissions of greenhouse gases, improving energy efficiency will also help reduce emissions that lead to urban smog and also help reduce other environmental effects such as those associated with the generation of electricity.

In addition to the environmental benefits associated from energy efficiency, by improving energy efficiency we can also save consumers money. We can improve industries' international competitiveness. We can encourage development of new products and services, and we can also assist in energy security.

**Senator Ottenheimer:** I realize that every minister likes to have every piece of legislation passed as quickly as possible, but am I right in saying that there is no matter of urgency in this if it were to pass in a couple of days or in a couple of months?

**Mr. Marty:** The major urgency comes from the fact that while there is a need for the federal government to help establish national standards in this area, the provinces have set and will be bringing in new energy efficiency standards in this area. The provinces of Ontario and British Columbia already have standards in place. The longer we delay in bringing in national standards, the more chance there is of creating a situation that will make it difficult for manufacturers who face a variety of standards across the country. So, there is certainly

[*Traduction*]

Le projet de loi comporte deux autres dispositions. La première touche la promotion de l'efficacité énergétique et de l'énergie de substitution. Cette disposition conférera nettement un pouvoir statutaire aux politiques et aux programmes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources dans le secteur de l'efficacité énergétique et de l'énergie de substitution, pouvoir supérieur à celui que prévoient actuellement la Loi sur les ressources et les relevés techniques et la Loi sur l'économie de pétrole et le remplacement du mazout.

Le dernier article a trait à l'exécution de l'étiquetage des normes et d'enquêtes statistiques. Il contient des dispositions normalisées fondées sur des lois semblables. La persuasion et les poursuites pénales constituent donc les principaux moyens de dissuasion.

La Loi sur l'efficacité énergétique représente donc une composante clé du nouveau programme relatif à l'efficacité énergétique et aux énergies de substitution annoncé dans le cadre du Plan vert. Cette loi est une composante essentielle de la stratégie d'action nationale sur le réchauffement du Globe, qui vise notamment à limiter les émissions nettes de gaz de l'effet de serre, y compris les émissions de bioxyde de carbone, qui sont inexitricablement liées à la consommation d'énergie.

En plus de limiter les émissions de gaz de l'effet de serre, l'accroissement de l'efficacité énergétique aidera à réduire les émissions qui entraînent une pollution urbaine, de même que d'autres répercussions sur l'environnement, notamment celles qui sont reliées à la génération d'électricité.

Outre les avantages environnementaux que nous pouvons en retirer, l'accroissement de l'efficacité énergétique peut nous permettre de faire économiser de l'argent aux consommateurs. Nous pouvons améliorer la compétitivité d'industries sur le marché international. Nous pouvons encourager la création de produits et de services; nous pouvons en outre aider à accroître la sécurité de l'énergie.

**Le sénateur Ottenheimer:** Même si je comprends que tous les ministres aiment que les documents législatifs qu'ils appuient soient adoptés le plus rapidement possible, ai-je raison de dire que l'adoption du projet de loi en question n'est pas urgente et qu'il n'y aura aucune différence s'il est adopté au cours des prochains jours ou au cours des prochains mois?

**M. Marty:** L'urgence de son adoption découle principalement du fait que le gouvernement fédéral doit aider à mettre en place des normes nationales dans ce secteur et que les provinces ont établi et continueront d'adopter de nouvelles normes d'efficacité énergétique dans ce domaine. L'Ontario et la Colombie-Britannique disposent déjà de normes. Plus nous retardons l'adoption de normes nationales, plus nous risquons de créer une situation où les fabricants auront de la difficulté à se conformer à la diversité des normes appliquées dans

[*Text*]

some urgency; whether it is a matter of months or not is an open question.

**Senator Ottenheimer:** Senators have been given briefing notes on this bill. I will quote from page 8 of that document:

> There is a possibility that clause 10 might violate the guarantee against unreasonable search and seizure in section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* insofar as it would authorize warrantless inspections of places that were not private dwellings.

The note goes on with some gratuitous jurisprudence. Is that a matter that you wish to address?

**Ms Joanne Kellerman, Counsel, Legal Services, Energy, Mines and Resources:** Yes. The provisions of this piece of legislation were reviewed by the Human Rights Section of the Department of Justice to ensure their consistency with the Charter. We are satisfied they are consistent with the provisions of the Charter. They did review the search and seizure provisions.

The analysis that you are referring to may be one that I have previously seen.

**Senator Ottenheimer:** *Southam v. Hunter.*

**Ms Kellerman:** Yes. The distinction that we make is between administrative inspection systems and investigations. If one is pursuing investigations—that is, if one has reason to believe that an offence has been committed—then, yes, there is a requirement to obtain a warrant in accordance with what the Supreme Court said in *Southam v. Hunter.* We do not need provisions for warrants in this legislation because the provisions in the Criminal Code of Canada apply.

What this legislation authorizes is inspections. There is a series of cases that supports the position that for an inspection system, there is not a reasonable expectation of privacy on the part of people engaged in a regulated line of business; therefore it is not an unreasonable search or seizure for an inspector to enter premises, to review documents or records, or to look at energy-using products.

**Senator Ottenheimer:** Has there been a process of consultation with the provinces. Is there unanimity with respect to provincial support? Obviously it does not impinge activities within provinces as well.

[*Traduction*]

l'ensemble du pays. Il y a donc sûrement une certaine urgence; le fait qu'il soit adopté d'ici quelques mois ou non n'est pas sans importance.

**Le sénateur Ottenheimer:** Les sénateurs se sont vu remettre un document d'information sur le projet de loi. Je cite un extrait de la page 8 de ce document:

> Il est possible que l'article 10 viole la garantie offerte à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, à l'égard des perquisitions et saisies abusives dans la mesure où il autorise des inspections sans mandat dans les locaux autres qu'un loal d'habitation.

On poursuit en citant gratuitement quelques exemples de jurisprudence. Souhaitez-vous aborder cette question?

**Mme Joanne Kellerman, avocate, Services juridiques des ministères, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Oui. La section des droits de la personne du ministère de la Justice a étudié les dispositions prévues par ce document législatif pour s'assurer de leur conformité avec la Charte. Nous les jugeons conformes aux dispositions de la Charte. Les responsables de l'examen ont étudié les dispositions relatives aux fouilles et aux saisies.

Il se peut que j'aie déjà vu l'analyse à laquelle vous faites allusion.

**Le sénateur Ottenheimer:** L'affaire *Southam c. Hunter.*

**Mme Kellerman:** Oui. La distinction que nous faisons s'établit entre les systèmes d'inspection administratifs et les enquêtes. Si l'on effectue une enquête—c'est-à-dire si l'on a raison de croire qu'une infraction a été commise—alors, oui, on doit obtenir un mandat conformément à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Southam c. Hunter.* Nous n'avons pas besoin d'intégrer des dispositions relatives à un mandat dans le projet de loi à l'étude, puisque les dispositions du Code criminel du Canada s'appliquent dans ce domaine.

Ce sont des inspections que le projet de loi en question autorise. Toute une série de causes viennent appuyer la position selon laquelle en ce qui concerne un système d'inspection, les personnes qui évoluent dans un secteur d'affaires réglementé ne peuvent raisonnablement pas s'attendre à ce que leur vie privée soit respectée; donc, lorsqu'un inspecteur pénètre dans les lieux d'affaires, examine des documents ou des dossiers ou étudie des produits consommateurs d'énergie, il ne commet pas de perquisition ni de saisie abusive.

**Le sénateur Ottenheimer:** Les provinces ont-elles été consultées? L'appui des provinces est-il unanime? Manifestement, le projet de loi ne nuit pas non plus aux activités intérieures des provinces.

[*Text*]

**Ms Kellerman:** I am not aware whether consultations with the provinces have addressed the search and seizure question.

**Senator Ottenheimer:** I did not mean specifically search and seizure, but for the legislation in general. Thank you for your reply on search and seizure.

**Mr. Marty:** In 1987 or 1988, when there were a series of federal-provincial energy ministers meetings to address the issue of the impact of energy on the environment and the global warming issue, there was at least one communiqué released which all the provinces signed. It indicated the desire for the federal government to be setting national standards. In our consultations with the provinces since then, they have all indicated support and a desire to see this happen because the provinces want to see national standards. They do not want to have different standards.

**Senator Ottenheimer:** No province has stated an opinion that this encroaches on provincial jurisdiction?

**Mr. Marty:** No. It only applies to items that relate to interprovincial trade or are imported. It complements provincial actions.

We intend to work with the provinces in determining the standard levels. Given the jurisdictions, that will be essential to the success of the setting of standards. It is an area where we intend to work closely with the provinces.

**The Chairman:** Can you give us some idea of the status of the regulations that are forthcoming, how far along they are, and when the bill might be proclaimed, assuming it is passed quickly?

**Ms Kellerman:** I should address that point since draft regulations are sitting on my desk. There is a consultation process with industry which Mr. Marty can explain. We have been working on what the regulations could incorporate as a result of those consultation processes. This involves a process of reviewing Canadian Standards Association standards for various energy-using products, addressing points having to do with the enforcement of this system of regulations and a lot of nuts and bolts questions about how regulations would be implemented.

The regulatory process is time consuming and if this legislation were to receive Royal Assent this spring, I think that the earliest regulations could work their way through the whole regulatory process would be by next spring or early summer.

[*Traduction*]

**Mme Kellerman:** J'ignore si on a étudié la question des perquisitions et des saisies au cours des consultations avec les provinces.

**Le sénateur Ottenheimer:** Je ne parlais pas précisément des perquisitions et des saisies, mais de la loi en général. Je vous remercie de votre réponse à la question portant sur les perquisitions et les saisies.

**M. Marty:** En 1987 ou en 1988, toute une série de rencontres des ministres fédéral et provinciaux de l'Énergie portant sur les conséquences de l'énergie sur le milieu et le problème de réchauffement du globe ont entraîné la publication d'au moins un communiqué signé par toutes les provinces. Elles y affirmaient souhaiter que le gouvernement fédéral établisse des normes nationales. Au cours des consultations que nous avons effectuées depuis lors avec les provinces, toutes ces dernières ont manifesté leur appui et exprimé leur désir de voir leur souhait se réaliser, car elles veulent que l'on établisse des normes nationales. Elles ne veulent pas être dotées de normes différentes.

**Le sénateur Ottenheimer:** L'une ou l'autre des provinces a-t-elle affirmé que l'application de normes nationales enfreignait la compétence provinciale?

**M. Marty:** Non. Ces normes s'appliquent seulement aux articles touchés par le commerce interprovincial ou aux articles importés. Elles complètent les interventions provinciales.

Nous avons l'intention de travailler avec les provinces pour déterminer le niveau des normes. Étant donné les compétences, cette collaboration sera essentielle à la réussite de l'établissement de normes. Nous avons l'intention de collaborer étroitement avec les provinces dans ce secteur.

**Le président:** Pouvez-vous nous dire, en quelques mots, où en sont les règlements à venir, où en est leur élaboration et quand le projet de loi pourrait être promulgué, si l'on suppose qu'il sera adopté rapidement?

**Mme Kellerman:** Je devrais aborder cette question, puisque le projet de règlement attend sur mon bureau. Ces règlements font l'objet de consultations avec l'industrie; M. Marty peut vous renseigner à ce sujet. Nous avons étudié ce que nous pouvions incorporer aux règlements à la suite de ces consultations. Ces travaux supposent un examen des normes de l'Association canadienne de normalisation relatives à divers produits qui consomment de l'énergie, au cours duquel on étudierait des questions ayant trait à l'application de cet ensemble de règlements, ainsi que de nombreuses questions techniques relatives à l'application des règlements.

Le processus de réglementation est fastidieux; en outre, je crois que, si cette loi devait recevoir la sanction royale au cours du printemps, les règlements ne pourraient pas franchir toutes les étapes de la réglementation avant le printemps ou le

[*Text*]

There is a statutory minimum of 75 days in the legislation for pre-publication in Part I of the Canada *Gazette*. After the consultation process has taken place with the provinces, industry and all interested parties, there is still a long process of developing the text of the regulations, pre-publishing them, waiting for comments and getting them through.

**The Chairman:** You have draft regulations now.

**Ms Kellerman:** No, I am working on a draft.

**The Chairman:** Well you have a draft of the regulations on your desk, but they are at an early stage. What is the shortest time that one can promulgate regulations? You have to gazette them. You have referred to a 75-day period and so on. Assuming those regulations were ready to go right now, what is the shortest time it would take for them to be implemented?

**Ms Kellerman:** When you say "assuming those regulations were ready to go right now", I assume that you mean they had been approved by the Privy Council Office, Department of Justice, which vets the text in English and French and that all of the necessary consultations with industry had taken place, which are processes that will take a number of months.

Assuming those were done and they could go before the special committee of cabinet for publication in Part 1 of the Canada *Gazette*, it would still be Christmas this year, and since we have not had that consultation process, or really do not have text of regulations in hand, it will be longer.

**The Chairman:** So when we get this legislation in place we can start nagging you about them not being done.

**Ms Kellerman:** In the course of the questioning of the previous witnesses, the support of industry and the extent of consultation became clear. Perhaps I should let Mr. Marty address the consultation process that will be used in the development of regulations. I have leaped ahead of what is going on in terms of consultation.

**Mr. Marty:** The consultations that we have done with industry and other interested stakeholders has been on the act and major provisions in the act, but not with regard to which products will be covered in the first round and what those standards will be. That is a consultation which we are about to embark on and it will require consultation with the provinces, industry and other stakeholders.

**The Chairman:** From looking at the briefing notes I can see that you are pretty rough on people who do not label their stuff properly. Are $50,000 and $200,000 fines consistent with

[*Traduction*]

début de l'été prochains. La loi prévoit un minimum obligatoire de 75 jours avant la prépublication des règlements dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Une fois les consultations avec les provinces, l'industrie et tous les intéressés terminées, on doit encore engager le long processus de formulation des règlements, les prépublier et attendre de recevoir les commentaires à leur sujet avant de les adopter.

**Le président:** Vous avez en main un projet de règlement.

**Mme Kellerman:** Non, j'y travaille.

**Le président:** Eh bien, vous avez en main un projet de règlement, qui en est toutefois à l'état d'ébauche. Quel est le délai le plus court possible pour la promulgation de règlements? Vous devez les publier dans la *Gazette*. Vous avez fait allusion à un délai de 75 jours, etc. Si l'on suppose que ces règlements sont prêts à être appliqués, quel serait le délai minimal pour leur entrée en vigueur?

**Mme Kellerman:** Lorsque vous dites «si l'on suppose que ces règlements sont prêts à être appliqués», je présume que vous voulez dire qu'ils ont été approuvés par le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice, qui approuve les libellés anglais et français, et que l'on a effectué toutes les consultations nécessaires avec l'industrie, démarches qui exigent un certain nombre de mois.

Si l'on suppose que ces démarches ont été effectuées et que les règlements peuvent être présentés au comité spécial du Cabinet en vue de leur publication dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, ils ne pourraient être appliqués avant Noël de cette année, puisque aucune consultation n'a eu lieu et que nous ne disposons pas vraiment de textes de règlements; il faudra plus de temps.

**Le président:** Donc, lorsque cette loi sera en place, nous pourrons commencer à vous embêter parce que les règlements ne sont pas prêts.

**Mme Kellerman:** Les questions posées aux témoins qui nous ont précédés ont fait ressortir l'appui de l'industrie et l'étendue des consultations. Je devrais peut-être laisser M. Marty parler du processus consultatif qui sera utilisé durant l'élaboration des règlements. J'en ai trop dit, étant donnée la situation actuelle des consultations.

**M. Marty:** Nos consultations avec les représentants de l'industrie et les autres intervenants ont porté sur la loi et les principales dispositions qu'elle contient; elles n'ont toutefois pas touché les produits qui seront étudiés durant la première ronde de discussions ni la nature de normes. Nous sommes sur le point d'amorcer les consultations à cet égard, qui devront s'adresser aux provinces, à l'industrie et aux autres intervenants.

**Le président:** Lorsque j'étudie le document d'information, je constate que vous êtes très sévères à l'endroit des personnes qui n'étiquettent pas correctement leurs produits. Les amendes

[*Text*]

the risk I would run if I sent a fridge to Quebec that did not have the proper labelling on it right now? I will give you some background. I am looking at a briefing note we have on clause 4 (1) setting out primary offences of the bill, prohibiting dealers from shipping an energy product from one province to another, et cetera.

Clause 26 of Part III of the bill would make failure to comply with this provision a criminal offence. This is the most serious offence in the bill, as it provides for the possibility of prosecution by summary conviction and indictment at the option of the Crown. Section 34 (2) of the Interpretation Act of Canada would make all the relevant provisions of the Criminal Code in respect of indictable and summary conviction offences applicable to these provisions. The penalties are fines which are not to exceed $200,000 for the indictable and $50,000 for the summary conviction.

It sounds like you mean business, but how does that compare with the situation that exists today? Maybe there is no standard. Are there requirements now for labelling a product in terms of its energy efficiency moving interprovincally or internationally?

**Mr. Charles Spelay, Chief, Policy Design Efficiency and Alternative Energy Branch, Energy Sector, Energy, Mines and Resources Canada:** At the moment we do have Energuide regulations which require labelling for six major home appliances. Joanne can clarify that, but the legislation was drafted to be consistent with comparable pieces of legislation and legislation under Consumer and Corporate Affairs, which gives the statutory authority for Energuide, has comparable provisions.

**Ms Kellerman:** To answer one part of your question, there is not presently any federal legislation which sets minimum efficiency standards. The labelling provisions are covered by the Consumer Packaging and Labelling Act and I do not recollect the penalty provisions in that act.

**Mr. Spelay:** In the process of implementing the program we will be developing a compliance policy, as is the norm, that will set out how the department would respond to any difficulties which might arise with regard to any apparent contraventions of the regulations. In the first instance, we would be approaching the dealer to determine all of the circumstances

[*Traduction*]

de 50 000 $ et de 200 000 $ sont-elles proportionnelles au risque que je prendrais si j'expédiais au Québec un réfrigérateur mal étiqueté? Je vais vous situer la question en contexte. Je fais allusion à une note d'information relative au paragraphe 4(1), où l'on établit les principales infractions visées par le projet de loi et où l'on interdit aux fournisseurs d'expédier un produit consommateur d'énergie d'une province à une autre, etc.

En vertu de l'article 26 de la Partie III du projet de loi, la non-conformité à cette disposition constituerait une infraction criminelle. Il s'agit de la plus grave infraction visée par le projet de loi, puisqu'elle prévoit que la Couronne peut choisir d'intenter des poursuites fondées sur une procédure sommaire ou une mise en accusation. Le paragraphe 34(2) de la Loi d'interprétation du Canada prévoit que toutes les dispositions pertinentes du Code criminel ayant trait aux actes criminels et aux infractions punissables par procédure sommaire s'appliquent à ces dispositions. Ces infractions sont assujetties à des amendes qui ne doivent pas excéder 200 000 $ en ce qui concerne les infractions faisant l'objet d'une mise en accusation et 50 000 $ pour ce qui est des infractions visées par une procédure sommaire.

Même si vous semblez déterminés à agir, comment cette situation se compare-t-elle à la situation actuelle? Il n'existe peut-être aucune norme. Existe-t-il actuellement des critères pour l'étiquetage d'un produit vendu sur le marché interprovincial ou international, du point de vue de son efficacité énergétique?

**M. Charles Spelay, chef de la Politique et de l'analyse, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de substitution, Secteur de l'énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** À l'heure actuelle, nous disposons des règlements prévus par le programme Energuide, qui exigent l'étiquetage de six appareils ménagers importants. Joanne peut préciser cette question; cependant, la loi a été rédigée de façon à être conforme à des documents législatifs semblables et à la loi prévue par le ministère de la Consommation et des Sociétés, qui confère le pouvoir statutaire au programme Energuide et comporte des dispositions similaires.

**Mme Kellerman:** Pour répondre à une partie de votre question, aucune loi fédérale n'établit actuellement de normes minimales d'efficacité. Les dispositions relatives à l'étiquetage sont prévues par la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation; je ne me souviens pas des peines prévues dans cette loi.

**M. Spelay:** Au cours de la mise en place du programme, nous élaborerons, comme on le fait normalement, une politique de conformité, dans laquelle on établira la façon dont le ministère réagira à tout problème susceptible de surgir relativement à toute violation apparente des règlements. Tout d'abord, nous communiquerions avec le fournisseur pour

[*Text*]

and details and trying to resolve them without having to go to criminal prosecution.

Also, the act has provision for court orders which would provide alternatives to fines or complement lower fines if the court felt that was a reasonable way to proceed.

**The Chairman:** I do not have any other questions and no other honourable senators do. I thank the witnesses very much for assisting us with Bill C-41.

I would like to move into an *in camera* session of our meeting at this point.

The committee continued *in camera.*

[*Traduction*]

déterminer toutes les circonstances et tous les détails de l'infraction, et nous tenterions de résoudre le problème sans devoir intenter de poursuites pénales.

La loi prévoit également l'émission d'ordonnances du tribunal, qui fourniraient des solutions de rechange à l'imposition d'amendes ou permettraient de réduire l'amende lorsque le tribunal jugerait cette mesure raisonnable.

**Le président:** Je n'ai pas d'autres questions à poser; les sénateurs n'en ont pas non plus. Je remercie beaucoup les témoins de nous avoir aidés à étudier le projet de loi C-41.

J'aimerais maintenant amorcer une discussion à huis clos.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources

# Energy, the Environment and Natural Resources

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Energy, Mines and Resources:*

Brian MacDonald, Director, Analysis, Frontier Lands Management Branch;

Mary Temple, Counsel, Legal Services;

Nick Marty, Director, Policy Development and Analysis Division, Efficiency and Alternative Energy Branch;

Joanne Kellerman, Counsel, Legal Services;

Charles Spelay, Chief, Policy Design, Efficiency and Alternative Energy Branch.

*Du ministère d'Énergie, Mines et Ressources:*

Brian MacDonald, directeur, analyse de politiques, Direction de la gestion des régions pionnières;

Mary Temple, avocate, services juridiques;

Nick Marty, directeur, division de l'analyse et du développement de politiques, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement;

Joanne Kellerman, avocate, services juridiques;

Charles Spelay, chef, Élaboration de politiques, Direction de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement.

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# Energy, the Environment and Natural Resources

*Chairman:*
The Honourable DANIEL HAYS

Monday, June 22, 1992
Wednesday, September 16, 1992
Wednesday, October 14, 1992

**Issue No. 12**
**Seventh and last Proceedings on:**
Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process

**First Proceedings on:**
Study on the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment and to made recommendations thereon

INCLUDING:
Sixth and seventh Reports of the Committee

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial permanent de*

# L'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

*Président:*
L'honorable DANIEL HAYS

le lundi 22 juin 1992
le mercredi 16 septembre 1992
le mercredi 14 octobre 1992

**Fascicule nº 12**
**Septième et dernier fascicule concernant:**
Projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale

**Premier fascicule concernant:**
Étude des options qui s'offrent au gouvernement pour réaliser l'objectif de réduire les émissions causées par la production et la consommation d'énergie au Canada avec le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet

Y COMPRIS:
Sixième et septième rapports du Comité

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

28254-1

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

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*
The Honourable William M. Kelly, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Austin | Kelly |
| Beaudoin | Kenny |
| Bonnell | *Murray, P.C. |
| Buchanan | (or Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (or Molgat) | Poitras |
| Hastings | Spivak |
| Hays | |

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Carney substituted for that of the Honourable Senator Doyle. (July 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Doody. (July 9, 1992)

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) substituted for that of the Honourable Senator Oliver. (July 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Lefebvre substituted for that of the Honourable Senator Corbin. (August 27, 1992)

The name of the Honourable Senator Poitras substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*). (September 9, 1992)

The name of the Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Lefebvre. (October 7, 1992)

The name of the Honourable Senator Bonnell substituted for that of the Honourable Senator Adams. (October 13, 1992)

The name of the Honourable Senator Hastings substituted for that of the Honourable Senator Petten. (October 13, 1992)

The name of the Honourable Senator Spivak substituted for that of the Honourable Senator Carney. (October 13, 1992)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

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

*Président:* L'honorable Daniel Hays
*Vice-président:* L'honorable William M. Kelly

et

Les honorables sénateurs:

| | |
|---|---|
| Austin | Kelly |
| Beaudoin | Kenny |
| Bonnell | *Murray, c.p. |
| Buchanan | (ou Lynch-Staunton) |
| Cogger | Ottenheimer |
| *Frith (ou Molgat) | Poitras |
| Hastings | Spivak |
| Hays | |

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Carney substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle. (Le 9 juillet 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Doody. (Le 9 juillet 1992)

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver. (Le 9 juillet 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Lefebvre substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin. (Le 27 août 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Poitras substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*). (Le 9 septembre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Austin substitué à celui de l'honorable sénateur Lefebvre. (Le 7 octobre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Bonnell substitué à celui de l'honorable sénateur Adams. (Le 13 octobre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Petten. (Le 13 octobre 1992)

Le nom de l'honorable sénateur Spivak substitué à celui de l'honorable sénateur Carney. (Le 13 octobre 1992)

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 7, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Ottenheimer, seconded by the Honourable Senator Ross, for the second reading of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

After debate,

The question being put on the motion, it was—Adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

After debate,

The question being put on the motion, it was—Adopted."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Friday, February 28, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Hays, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.,

That the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources be authorized to undertake a study of the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment and to make recommendations thereon. Among these options are regulation; the use of economic instruments such as emission charges and taxes, subsidies and tradeable emissions permits; measures to enhance energy efficiency and conservation; and the promotion of energy alternatives; and

That the Committee present its final report no later than 30 November, 1992.

After debate,

The question being put on the motion, it was—Adopted."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 7 avril 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ottenheimer, appuyée par l'honorable sénateur Ross, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du vendredi 28 février 1992:

«Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Hays, appuyée par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles soit autorisé à examiner les options qui s'offrent au gouvernement pour réaliser l'objectif de réduire les émissions causées par la production et la consommation d'énergie au Canada avec le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet. Parmi les options envisagées figurent l'adoption de règlements; l'utilisation d'instruments économiques comme les redevances et les taxes sur les émissions, les subventions et les droits de pollution négociables; les mesures visant à favoriser le rendement énergétique et les économies d'énergie; et la promotion d'énergie de remplacement; et

Que le Comité présente son rapport définitif au plus tard le 30 novembre 1992.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 22, 1992
(22)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met (*in camera*) at 10:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Adams, Beaudoin, Buchanan, Corbin, DeWare, Doyle, Doody, Frith, Hays, Kelly, Kenny, Lynch-Staunton, Molgat, Oliver, Ottenheimer and Petten. (16)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Poitras.(1)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Monique Hébert, Researcher.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated April 7, 1992 resumed consideration of Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process.

The Committee resumed consideration of the draft report on Bill C-13.

The Honourable Senator Kelly moved,—That the Report be adopted.

The Chairman, before proceeding with the motion, asked members to review the changes made in the report as suggested at the last meeting.

Madame Hébert explained the changes and answered questions. Additional changes were made to the report.

At 11:10 a.m., the meeting was suspended.

At 11:40 a.m., the meeting resumed.

Senator Kelly mentioned that when he had put his earlier motion to adopt the report of the Committee, it was not his intention to preclude other members of putting forward amendments to his motion.

In amendment to the main motion, Senator Beaudoin moved,—That Bill C-13 be modified by inserting after Section 5, the following Section 5.1:

5.1—The environmental assessments done under this act must respect the division of powers between Parliament and the provincial legislatures.

After debate,

The question being put on the amendment to the motion, by a show of hands, it was negativated: YEAS: 6—NAYS: 7—ABSTENTION: Nil.

## PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 22 JUIN 1992
(22)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit (à huis clos) aujourd'hui, à 10 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Adams, Beaudoin, Buchanan, Corbin, DeWare, Doyle, Doody, Frith, Hays, Kelly, Kenny, Lynch-Staunton, Molgat, Oliver, Ottenheimer et Petten. (16)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Poitras. (1)

*Également présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 7 avril 1992, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Le Comité poursuit l'examen de l'ébauche de rapport sur le projet de loi C-13.

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que le rapport soit adopté.

Avant de mettre la motion aux voix, le président demande aux membres du Comité d'examiner les changements apportés au rapport à la suite des suggestions faites à la séance précédente.

M^me^ Hébert explique les changements et répond aux questions. D'autres modifications sont apportées au rapport.

À 11 h 10, la séance est suspendue.

À 11 h 40, la séance reprend.

Le sénateur Kelly précise qu'en proposant l'adoption du rapport, il n'avait pas l'intention d'empêcher d'autres membres du Comité de proposer des amendements à la motion.

Le sénateur Beaudoin propose, en amendement à la motion principale,—Que l'on amende le projet de loi C-13 en insérant, après l'article 5, l'article 5.1 suivant:

5.1—Les évaluations environnementales faites aux termes de la présente loi doivent respecter le partage des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales.

Après débat,

L'amendement à la motion, mis aux voix lors d'un vote à main levée, est rejeté: POUR: 6—CONTRE: 7—ABSTENTIONS: Aucune.

The Honourable Senator Kenny moved, in amendment to the main motion,—That the report be amended to provide that all inconsistencies which were found to exist between the French and the English versions of the Bill be incorporated into the Bill.

After debate,

The question being put on the amendment to the main motion, by a show of hands, it was negativated: YEAS: 5—NAYS: 8—ABSTENTION: Nil.

The Chair called the motion of the Honourable Senator Kelly,—That the report of the Committee be adopted.

After debate,

The question being put on the motion, by a show of hands, it was agreed: YEAS: 8—NAYS: 0—ABSTENTIONS: 5.

At 12:34 p.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

En amendement à la motion principale, l'honorable sénateur Kenny propose,—Que le rapport soit modifié de manière à prévoir que tous les écarts de sens décelés entre les versions française et anglaise du projet de loi soient incorporés au projet de loi.

Après débat,

L'amendement à la motion principale, mis aux voix lors d'un vote à main levée, est rejeté: POUR: 5—CONTRE: 8—ABSTENTIONS: Aucune.

La présidence met aux voix la motion de l'honorable sénateur Kelly,—Que le rapport du Comité soit adopté.

Après débat,

La motion, mise aux voix lors d'un vote à main levée, est adoptée: POUR: 8—CONTRE: 0—ABSTENTIONS: 5.

À 12 h 34, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier adjoint du Comité*

Patrick J. Savoie

*Acting Clerk of the Committee*

WEDNESDAY, SEPTEMBER 16, 1992
(23)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 12:30 p.m., (*in camera*), this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buchanan, Hays, Kelly, Kenny and Poitras. (5)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Peter Berg, Researcher.

The Committee proceeded to consider future business.

The Honourable Senator Kelly moved—That the Committee retain the services of Mr. Edward R. Lauer, 48 Moorcroft Road, Nepean, Ontario K2G 0M7, as a consultant at a daily fee of $500, the total amount not exceeding $54,000.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kenny moved—That the Chairman of the Committee requests permission of the Senate to permit coverage by the electronic media of its public proceedings on its emission of gas study with the least possible disruption of its hearings.

LE MERCREDI 16 SEPTEMBRE 1992
(23)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit (à huis clos) aujourd'hui, à 12 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buchanan, Hays, Kelly, Kenny et Poitras. (5)

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg, attaché de recherche.

Le Comité discute de ses travaux à venir.

L'honorable sénateur Kelly propose,—Que le Comité retienne les services de M. Edward R. Lauer, 48, chemin Moorcroft, Nepean (Ontario) K2G 0M7, à titre de consultant au tarif quotidien de 500 $, la valeur totale du contrat ne devant pas excéder 54 000 $.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Kenny propose,—Que le président du Comité demande au Sénat la permission d'autoriser la couverture par les médias électroniques de ses audiences publiques relatives à son étude sur les émissions gazeuses à condition que cela perturbe le moins possible le cours des audiences.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 1:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Mise aux voix, la motion est adoptée.

À 13 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

WEDNESDAY, OCTOBER 14, 1992
(24)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 10:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Austin, Bonnell, Buchanan, Hastings, Hays, Kelly, Kenny, Poitras and Spivak. (9)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Peter Berg and Lynne Myers, Researchers.

*Also in attendance:* Edward Lauer, Researcher

*Witnesses:*

*From Environment Canada:*

Penny Gotzaman, Chief, Economic Analysis;

Alex Manson, Director, Climate Response Strategies Branch; and

Wayne Draper, Associate Director, Industrial Programs Branch.

*From Energy, Mines and Resources Canada:*

David Oulton, Assistant Deputy Minister, Energy Sector; and

Sue Kirby, A/Director General, Energy Policy Branch.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated February 28, 1992 resumed consideration of its study of the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment and to make recommendations thereon. Among these options are regulation; the use of economic instruments such as emission charges and taxes, subsidies and tradeable emissions permits; measures to enhance energy efficiency and conservation; and the promotion of energy alternatives.

LE MERCREDI 14 OCTOBRE 1992
(24)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, Bonnell, Buchanan, Hastings, Hays, Kelly, Kenny, Poitras et Spivak. (9)

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg et Lynne Myers, attachés de recherche.

*Également présent:* Edward Lauer, attaché de recherche.

*Témoins:*

*De Environnement Canada:*

Penny Gotzaman, chef, Analyses économiques;

Alex Manson, directeur, Direction de la stratégie des interventions climatologiques; et

Wayne Draper, directeur adjoint, Direction des programmes industriels.

*De Énergie, Mines et Ressources Canada:*

David Oulton, sous-ministre adjoint, Secteur de l'énergie; et

Sue Kirby, directrice générale intérimaire, Direction de la politique énergétique.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 février 1992, le Comité poursuit son examen des options qui s'offrent au gouvernement pour réaliser l'objectif de réduire les émissions causées par la production et la consommation d'énergie au Canada avec le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet. Parmi les options envisagées figurent l'adoption de règlements; l'utilisation d'instruments économiques comme les redevances et les taxes sur les émissions, les subventions et les droits de pollution négociables; les mesures visant à favoriser le rendement énergétique et les économies d'énergie; et la promotion d'énergies de remplacement.

The Honourable Senator Kenny moved,—That the Committee request that the date of presenting its final report on the special study on emission of gas be extended from November 30, 1992 to no later than February 12, 1993, and that the Chairman do so report to the Senate as the Seventh Report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Bonell moved,—That paper copies of the slides presentations of Environment Canada be annexed to this day's proceedings.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

L'honorable sénateur Kenny propose,—Que le Comité demande de reporter du 30 novembre 1992 au 12 février 1993 au plus tard la date de présentation de son rapport final relatif à l'étude spéciale sur les émissions gazeuses, et que ce rapport, que le président du Comité présentera au Sénat, soit le Septième rapport du Comité.

Mise aux voix, la motion est adoptée.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Bonnell propose,—Que des copies papier des tableaux présentés sur diapositives par Environnement Canada soient annexées aux délibérations de ce jour.

À 12 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

WEDNESDAY, OCTOBER 14, 1992
(25)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 1:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Hays, Kenny and Poitras. (3)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Peter Berg and Lynne Myers, Researchers.

*Also in attendance:* Edward Lauer, Researcher.

*Witnesses:*

*From Transport Canada:*

Robin Lewis, Senior Advisor, Intergovernmental Relations and Environmental Affairs;

Malcolm McHattie, Chief, Advanced Engineering and Special Projects.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated February 28, 1992 resumed consideration of its study of the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment and to make recommendations thereon. Among these options are regulation; the use of economic instruments such as emission charges and taxes, subsidies and tradeable emis-

LE MERCREDI 14 OCTOBRE 1992
(25)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Hays, Kenny et Poitras. (3)

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg et Lynne Myers, attachés de recherche.

*Également présent:* Edward Lauer, attaché de recherche.

*Témoins:*

*De Transports Canada:*

Robin Lewis, conseiller principal, Relations intergouvernementales et questions d'environnement; et

Malcolm McHattie, chef, Techniques avancées et projets spéciaux.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 février 1992, le Comité poursuit son examen des options qui s'offrent au gouvernement pour réaliser l'objectif de réduire les émissions causées par la production et la consommation d'énergie au Canada avec le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet. Parmi les options envisagées figurent l'adoption de règlements; l'utilisation d'instruments économiques comme les redevances et les taxes sur les émis-

sions permits; measures to enhance energy efficiency and conservation; and the promotion of energy alternatives.

The witnesses made statements and answered questions.

At 2:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

sions, les subventions et les droits de pollution négociables; les mesures visant à favoriser le rendement énergétique et les économies d'énergie; et la promotion d'énergies de remplacement.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 14 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

WEDNESDAY, OCTOBER 14, 1992
(26)

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met at 4:35 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Hays and Poitras. (2)

*In attendance: From the Library of the Parliament:* Peter Berg and Lynne Myers, Researchers.

*Also in attendance:* Edward Lauer, Researcher.

*Witnesses:*

*From the Department of Finance:*

Bill McCloskey, Director, Sales Tax Division;

Marilyn Knock, Senior Policy Analyst, Sales Tax Divison;

Dr. Munir A. Sheikh, Assistant Director, Economic Studies and Policy Analysis Division;

Jerry Beausoleil, Chief, Environment Section, Environment, Energy & Resources Division;

*From Industry, Science and Technology Canada:*

Ron Harper, Director, Environmental Regulatory Affairs Directorate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated February 28, 1992 resumed consideration of its study of the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment and to make recommendations thereon. Among these options are regulation; the use of economic instruments such as emission charges and taxes, subsidies and tradeable emissions permits; measures to enhance energy efficiency and conservation; and the promotion of energy alternatives.

LE MERCREDI 14 OCTOBRE 1992
(26)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Hays et Poitras. (2)

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Peter Berg et Lynne Myers, attachés de recherche.

*Également présent:* Edward Lauer, attaché de recherche.

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

Bill McCloskey, directeur, Direction des taxes de vente;

Marilyn Knock, analyste principale de la politique, Division de la taxe de vente;

Dr Munir A. Sheikh, directeur adjoint, Division des études économiques et de l'analyse de politique; et

Jerry Beausoleil, chef, Section de l'environnement, Direction de l'environnement, de l'énergie et des ressources.

*De Industrie, Sciences et Technologie Canada:*

Ron Harper, directeur, Direction des affaires réglementaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 février 1992, le Comité poursuit son examen des options qui s'offrent au gouvernement pour réaliser l'objectif de réduire les émissions causées par la production et la consommation d'énergie au Canada avec le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet. Parmi les options envisagées figurent l'adoption de règlements; l'utilisation d'instruments économiques comme les redevances et les taxes sur les émissions, les subventions et les droits de pollution négociables; les mesures visant à favoriser le rendement énergétique et les

économies d'énergie; et la promotion d'énergies de remplacement.

Mr. Bill McCloskey made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

M. Bill McCloskey fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Mr. Ron Harper made a statement and answered questions.

M. Ron Harper fait une déclaration et répond aux questions.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the chair.

À 18 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*La greffière du Comité*

Line Gravel

*Clerk of the Committee*

REPORTS OF THE COMMITTEE

MONDAY, June 22, 1992

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, April 7, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendments, but with the enclosed observations and recommendations.

Respectfully submitted,

*Le président*

**DANIEL HAYS**
*Chairman*

RAPPORTS DU COMITÉ

Le LUNDI 22 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 avril 1992, étudié ledit projet de loi et le renvoie maintenant sans amendement, mais accompagné observations et des recommandations ci-jointes.

Respectueusement soumis,

# BILL C-13

## Sixth Report of the Standing Senate Committee

## on Energy, the Environment and Natural Resources

**Chairman**
**The Honourable Daniel Hays**

**Deputy Chairman**
**The Honourable William M. Kelly**

Monday, June 22, 1992

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

# SIXTH REPORT

Your Committee to which was referred the Bill C-13, An Act to establish a federal environmental assessment process, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, April 7, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendments, but with the following observations and recommendations:

## LEGISLATIVE HISTORY

Bill C-13, the Canadian Environmental Assessment Act, would enact a new regime for federal environmental asessments. At present, these assessments are conducted under the authority of the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* (hereinafter the *Guidelines Order*), which was approved by Order in Council on June 21, 1984. By replacing the existing *Guidelines Order*, Bill C-13 would provide a statutory basis for environmental assessments at the federal level. It would also implement a revised regime that would define more clearly when a federal environmental assessment had to carried out and what steps would have to be taken in such cases.

Bill C-13 has had a fairly lengthy legislative history. It was initially introduced in the House of Commons as Bill C-78 in June 1990, and was subsequently referred for pre-study to a Special Committee of the House of Commons. This Committee held extensive hearings on the bill during the following months, and it received over 70 briefs from a wide range of interested parties, including provincial and territorial governments, aboriginal groups, industry associations, the business sector, environmental groups, academics and other concerned individuals.

Bill C-78 died in Committee when Parliament was prorogued in early May 1991. However, the bill was reinstated as Bill C-13 by motion passed on May 29, 1991, and was immediately referred to a House of Commons Legislative Committee for further study.

At his appearance before this Legislative Committee on October 10, 1991, the Minister of the Environment, the Honourable Jean Charest, tabled a number of proposed amendments which were considered in a second round of hearings held in the fall of 1991, at which a representative cross-section of witnesses had been invited to appear.

A significant number of amendments were eventually passed by the Legislative Committee during clause-by-clause consideration of the bill and, as amended, Bill C-13 was reported back to the House of Commons on December 9, 1991. Additional amendments were made at report stage, although these were primarily of a "housekeeping" nature to improve the wording, and harmonize the French and English versions, of the bill.

Bill C-13 was passed by the House of Commons on March 19, 1992 on a recorded vote of 172 to 27. It was subsequently introduced in the Senate, which gave the bill first reading on March 24. Second reading was given on April 7, 1992.

Your Committee held hearings during the months of May and June. Fifteen representative groups and associations appeared before us, as did officials from the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) and the Department of Justice, including the Deputy Minister of Justice. We received written submissions from other interested parties, most notably the provincial and territorial governments which communicated their views to us either directly or through the auspices of the Canadian Council of Ministers of the Environment (the CCME). In addition, we heard from the federal Minister of the Environment, the Honourable Jean Charest, who appeared before the Committee on two occasions. We also had the privilege to hear from the Quebec Minister of the Environment, the Honourable Pierre Paradis.

We are indebted to all those who took the time and trouble to share their views with us and wish to thank them for their valuable contributions.

## AN IMPERFECT PROPOSAL

Given the number of amendments that were passed in the House of Commons, Bill C-13 is a materially different proposal from what it was at its inception as Bill C-78. By most accounts, it is a much improved piece of legislation. Nonetheless, the bill remains controversial. Most of the submissions that we received called for further amendments to be made. Few of those who made representations, however, actually went so far as to state that, unless their recommended changes were adopted, the bill should not go ahead.

Your Committee has given careful consideration to the many concerns that were raised and has come to the conclusion that the bill should be recommended for adoption without amendments. We do so only with considerable reluctance, however, for, while we believe that the bill would implement a federal environmental assessment process that is superior to the process that is currently in effect, we also recognize that this is by no means a perfect proposal. In fact, Bill C-13 is a complex piece of legislation that seems to please no one completely, either because it "goes too far" or "does not go far enough."

### A. The Bill Does Not Go Far Enough

Many of the witnesses that appeared before your Committee faulted the bill because it does not go far enough.

This was the position taken by the Assembly of First Nations (AFN), which was the only native association to appear before us. In the AFN's view, the bill was deficient because it did not expressly mention aboriginal and treaty rights. It also felt that the bill would not adequately protect the rights of the native people to a sound environment. It pointed out in this regard that, where a project was being proposed on lands that could affect the interests of the native people and a federal assessment was not otherwise required under the bill, the Minister of the Environment could intervene and order an assessment in such cases only where he or she felt that the project was likely to cause "significant adverse negative effects". Reminding the federal government of its fiduciary duty toward the native peolple, the AFN argued that this threshold for review was too high under the circumstances and that it should be lowered so that a review could be triggered wherever a project was likely to cause "adverse environmental effects."

Groups such as the Canadian Bar Association and the Canadian Environmental Law Association argued, in turn, that the bill's scope was too limited, for it would not apply to federal "programs and policies." In their view, requiring that an environmental assessment be carried out in relation to "projects" only was simply not good enough and they urged that the bill be amended expressly to apply to federal "programs and policies" as well.

Your Committee understands that the environmental implications of federal programs and policies are sometimes considered by Cabinet. This falls considerably short, however, of the government's commitment by two former Ministers of the Environment to carry out comprehensive environmental assessments on federal programs and policies. This is clearly not being done. In all events, to the limited extent that such assessments are being carried out, not a single one of these has ever been released publicly. Under the circumstances, it is not surprising that such strong representations were made to us on this issue, and that the bill should be amended to correct what many of the bill's critics consider to be a fundamental flaw in the proposed legislation.

Bill C-13 has also been faulted for its uncertain scope. As currently framed, the bill sets out in general terms the types of projects for which an environmental review might have to be carried out. The projects actually subject to review, however, and the extent of the review that would have to be carried out in relation to certain types of projects, would be defined under a variety of "exclusion" and "inclusion" lists prescribed under the regulations. Your Committee has strong reservations about this regulatory approach to law making. Suffice it to say at this point, however, that in the view of many critics, the environment would have been better served if, in the first instance, the bill had been made to apply to all spheres of government activity, subject to prescribing specific exemptions under the regulations.

Other commentators have criticized the bill because it would require that the relevant federal authorities decide whether or not the projects coming under their responsibility should be allowed to go ahead. Some argued that it would have been preferable if this function had been entrusted to a more objective and informed decision-maker, such as a specialized agency established for this purpose, or by the review panel in cases where a public hearing was required.

Where the relevant federal authority decided to proceed with a project that was determined upon review to have adverse environmental effects, concern was also expressed about whether the bill went far enough in requiring full and timely disclosure of the reasons for the decision.

A further complaint, common among the environmental and legal groups, was that the bill did not mandate the creation of an intervenor funding program, but would leave the establishment of such a program and of its operational details to the discretion of the Minister of the Environment. As a number of groups have pointed out, intervenor funding should be viewed as an integral part of the entire environmental process. It considerably improves the decisions that are made and, in many instances, it provides the only means by which meaningful public participation can be ensured where major development projects are under consideration. Pursuant to its Green Plan, the federal government has earmarked $8.5 million for intervenor funding, which is to be spent over a period of six years. Apart from the fact that many critics view this sum as too meagre for the task at hand, the reality is that this fund was established administratively and could therefore be eliminated on a moment's notice. Although a legislative base is by no means a guarantee to the continued existence of programs, it would constitute a better safeguard than the discretionary measure proposed under the bill. For this reason, several witnesses strongly urged that the bill be amended expressly to provide for an intervenor funding program.

At report stage, the House of Commons added a provision that would require a ministerial review of the new legislation five years after its implementation date, with subsequent tabling of the report before Parliament (clause 72). Many members in the House, however, strongly felt that such a review should be carried out by a parliamentary committee and, indeed, this is what was prescribed in the French version of the bill, albeit by error, we are told. The parliamentary review option was also the prefered choice of a majority of the members sitting on this Committee, who felt that a public review would have been more in keeping with the bill's spirit of openness than a review conducted by officials behind closed doors. Although not many witnesses commented on this particular aspect of the bill, there is little question that, given the bill's controversial nature, a parliamentary review would have been justified under the circumstances. This option was not adopted in the end and, consequently, the ministerial review clause has been criticized as constituting yet another example of where the bill does not go far enough.

**B. The Bill Goes Too Far**

On the other hand, the bill was been criticized for going too far.

The Canadian Electrical Association, for example, objected to the requirement under the bill that the "cumulative effects" of a project on the environment be considered. Pointing out that there was no agreement within the scientific community about what cumulative effects comprised, and stressing that the necessary methodology for measuring such effects had not yet been developed, they were concerned that this requirement would be subject to many different interpretations and would not lead to a process that was fair, clear, timely or single. They urged that this requirement be deleted until more experience could be gained in defining this concept, and they invited the federal government to conduct a pilot study of one of its own projects to determine the geographic scope of cumulative effects, before imposing this requirement on the private sector.

Many industry and business groups that appeared before us were in turn concerned that, under the bill, projects could be referred to mediation or panel review, if it was found that such a step was "warranted" on grounds of "public concern". Noting that the bill does not define "public concern", they complained that this measure would add uncertainty to the process, and were therefore concerned about how this provision might be applied in practice and what would be the implications of this measure for them.

There was, in addition, overwhelming concern about the potential for duplication of process under the bill. Given the breadth of projects that could be subject to review, it was felt that a significant number of projects might have to undergo both federal and provincial assessments. Consequently, there would be uncertainty as to how to proceed in such cases and, in all probability, there would be added costs and delays in getting these projects underway.

The breadth of projects potentially subject to review under the bill and the related action that could be taken by the relevant federal authorities in such cases was, without doubt, the most controversial aspect of the bill. This concern was shared not only by all the business and industry groups that appeared before, but by the provincial and territorial governments as well, most notably by the government of Quebec who, through its Minister of the Environment, strongly objected to the bill's broad scope.

Although a number of concerns were raised on this issue by the various witnesses, the most serious, in our opinion, involved allegations that certain of the bill's provisions were unconstitutional. In fact, these allegations were so forcefully argued that your Committee believes they warrant special consideration.

## MAJOR CONCERNS

### A. The Constitutional Question

As understood by your Committee, the constitutional question would seem to have two components. The first component concerns the scope of the bill's application. The second component comprises the factors that can be considered in conducting the assessment, and the related action that can be taken once this step has been completed. While these two components gave rise to different arguments, common to them both was the objection that, in the end, this bill would empower the federal government to encroach on areas of provincial jurisdiction.

#### 1. Projects Subject to the Federal Review Process

Clause 5 sets out in general terms the projects for which a federal environmental assessment would have to be carried out. These are:

a) Projects for which the federal government is the proponent (clause 5(1)(a));

b) Projects for which the federal government provides financial assistance (clause 5(1)(b));

c) Projects where federal lands are made available (clause 5(1)(c));

d) Projects for which the federal government must issue a permit or grant an approval, as prescribed under the so-called "law list" regulations (clause 5(1)(d)); and

e) Projects for which the Governor in Council must issue a permit or grant an approval, as prescribed under the regulations (clause 5(2)).

In addition, clauses 46 to 53 make provision for the assessment of projects having transboundary effects or that might affect lands in which the federal government had a particular interest, and that were not otherwise subject to review under clause 5.

Of the foregoing, the following two measures have given rise to the strongest objections: the "spending trigger" under clause 5(1)(b), and the "licensing trigger" under clause 5(1)(d). Specifically, there is concern that, on the basis of these measures, the federal government could determine the fate of "primarily provincial" projects, even though its financial involvement in these projects was relatively small, or the permit or approval it had to issue was of a fairly minor and perfunctory nature -- for example, permitting a power line needed in relation to a new factory (a "primarily provincial" project) to cross a CN railway line (the "perfunctory" federal licensing power).

Some of the witnesses who appeared before us believed very strongly that the federal government should not be conducting environmental assessments on "primarily provincial" projects and, consequently, urged that the bill be amended to limit the federal review process to "primarily federal" projects.

It should be noted that, in making this recommendation, few of the witnesses actually based their objections on constitutional grounds. Rather, most of them seemed to object for practical reasons. In their view, projects should be subject to only one review process and not two, and the jurisdiction having the strongest connection with the project should accordingly be the one responsible for carrying out the assessment. It was also argued that, if a reasonable assessment process was already in place at the provincial level, this process should, as a rule, apply, except in cases involving "exclusively federal" projects.

In other words, although many of the witnesses were opposed to the "spending" and the "licensing triggers," their objections were not necessarily related to the constitutionality of these measures, but rather were based on practical considerations, the foremost being that projects should be subject to only one process. The duplication of process issue is considered below.

A few witnesses, however, seemed to object on constitutional grounds. Characterizing the "spending" and "licensing triggers" as "Trojan horses" that would empower the federal government to invade areas of provincial jurisdiction, they seemed to suggest that, in constitutional terms, these measures were objectionable.

Based on the judgment handed down on January 23, 1992 by the Supreme Court of Canada in *Friends of the Oldman River Society* v. *Canada*, and the representations that were made to us on this question, your Committee is not satisfied that this is the case.

In the *Oldman River* case, the Supreme Court of Canada considered, among other things, the constitutional validity of the existing *Guidelines Order*. It is interesting to note that, in this case, the *Guidelines Order* had also been characterized as a "constitutional Trojan horse that would enable the federal government, on the pretext of some narrow ground of federal jurisdiction, to conduct a far ranging inquiry into matters that are exclusively within provincial jurisdiction."

The Court rejected this argument, however, and unanimously upheld the constitutional validity of the *Guidelines Order*. In doing so, it laid down a number of principles that would seem to provide a full answer to the concerns raised about the constitutionality of the various assessment "triggers" under the bill.

Essentially, the Court held in the *Oldman River* case that the "environment" was not an independent matter of legislation assigned to either level of government under the *Constitution Act, 1867* . Rather, it described the environment as an "abstruse" matter that did not comfortably fit within the existing division of powers without considerable overlap

and uncertainty, and ruled that both levels of government could validly enact measures on the environment that related to their own areas of jurisdiction. Pointing out that describing a project as a "provincial project" or an "undertaking primarily subject to provincial regulation" was not particularly helpful in sorting the respective levels of constitutional authority, the Court stated that what was important, in constitutional terms, was to determine whether either level of government could legislate. While local projects would generally fall within provincial responsibility, federal partcipation could be required if the project impinged upon an area of federal jurisdiction. The fact that federal measures might incidentally encroach on areas of provincial jurisdiction was not constitutinally objectionable, in the Court's view, provided these measures were not used as a colourable device to invade areas of provincial jurisdiction that were unconnected to the relevant heads of federal power.

When examined in the light of this judgment, the assessment "triggers" that have come under criticism would not seem to be out of order.

a. The "Licensing Trigger"

The "licensing trigger" at clause 5(1)(d) would require that an assessment be carried out on projects for which a federal permit or approval was needed, as prescribed under the "law list" regulations passed pursuant to clause 59(f). The "law list" regulations, in short, are the ones that will identify which federal powers, duties and functions will give rise to an assessment under clause 5(1)(d) and, by the terms of clause 59(f), only those provisions as have been prescribed by an "Act of Parliament or any regulation" made thereunder can actually be included in the law list.

As the Centre québécois du droit de l'environnement aptly pointed out, if there is any question as to the constitutionality of the "licensing trigger," the problem will reside not with clause 5(1)(d), since this clause merely calls for assessments to be carried out on projects subject to some form of federal regulatory authority, as set out in the "law list" regulations. Rather, the constitutional question, if any, will arise in relation to the "law list" regulations, to the extent that these regulations prescribe statutory or regulatory provisions which, themselves, go beyond the authority of Parliament or of the Governor in Council to enact.

The "law list" regulations were not placed before your Committee, at least not in their final draft form. We understand these regulations are still in the process of being drawn up. Under the circumstances, it would seem premature to take issue with the "law list" regulations and the related "licensing trigger" on constitutional grounds. Suffice it to say that, based on the *Oldman River* case, federal assessments can be carried out only on those projects that touch upon a federal head of power. In drafting the "law list" regulations, care should accordingly be taken to ensure that this constitutional imperative is respected. Apart from this caveat, however, your Committee is not prepared to fault clauses 5(1)(d) and 59(f) on constitutional grounds.

b. The "Spending Trigger"

Some of the legal experts who testified before the Committee criticized the scope of the "spending trigger" under clause 5(1)(b) and proposed that it be restricted, made less "invasive".

Before considering this issue, a few remarks on the federal spending power would seem to be in order. A distinction must be made here between Bill C-13 and constitutional reform of the federal spending power, dealt with by the government in its document *Shaping Canada's Future Together* (September 24, 1991), the Beaudoin-Dobbie Report (February 28, 1992) and the progress report (June 11, 1992). The federal spending power has existed according to the case law since 1937, and modifying it would require a constitutional amendment in some other forum. The problem cannot be resolved, nor the federal spending power restricted, by an ordinary Act of Parliament.

Bill C-13 has emerged in the middle of the constitutional reform process. It is not this bill that is going to settle the question of the federal spending spending power; Bill C-13 has to accept the law as it now stands. We cannot change the Constitution with a bill: the bill must respect the Constitution. If in the months ahead we wish to define the spending power more clearly in the Constitution, we must choose another forum and take action in another place.

Your Committee is however of the opinion that Parliament, in exercising its powers in the area of environmental assessments, must scrupulously respect the legislative jurisdiction of the provinces and at all costs must avoid any encroachment on areas of provincial responsibility. Parliament and the government of Canada are constitutionally restricted to their own legislative sphere. Both the Constitution and the case law are very clear on this point. All federal legislation is implicitly bound by the same obligation, since all legislation must respect the Constitution. This is the perspective that the courts will bring to their interpretation of clauses 4 and 5 of Bill C-13, and it is according to these principles that the federal government must apply the bill, once it is proclaimed into force. Any other perception or approach at this sensitive moment in our history would be ill-judged, and could have disastrous consequences.

With this caveat in mind, your Committee is of the opinion that the "spending trigger" under clause 5(1)(b) is constitutionally unobjectionable. Admittedly, the fact that a federal assessment would have to be carried out on "primarily provincial" projects for which the federal government was thinking of providing financial assistance is controversial, particularly in the province of Quebec which has forcefully objected to this clause on the ground that the federal government could use its "spending power" to control development within the province.

While extremely sensitive to this concern, your Committee believes it important to point out that, by prescribing a "spending trigger," Bill C-13 would not be breaking new ground. In fact, a similar provision is prescribed under the *Guidelines Order*, which, as mentioned earlier, has been in effect since 1984, and which, of course, was upheld by the Supreme Court of Canada in the *Oldman River* case. By providing for a "spending trigger", the bill would not, therefore, be introducing a new and revolutionary concept to the field of environmental assessments in this country. Rather, it would merely be sustaining a requirement that has been a part of Canadian law for close to ten years.

Nevertheless, the "spending trigger" is controversial, and the fact that it is not a new measure is not likely to make it more acceptable to those who oppose it. Obviously, opposition to the "spending trigger" is part of the broader controversy that, as pointed out above, has surrounded the federal "spending power" since it was upheld by the courts in 1937.

By seeking to carry out environmental assessments on projects it was interested in financing, all the federal government would be attempting to do in such cases is to ensure that it was not investing in projects that might be environmentally unacceptable. As the West Coast Environmental Law Association stated in evidence, if the federal government is to be something more than a mere cheque-clearing house, it must ensure that spending decisons on projects, in appropriate cases, are based on carefully analyzed information on the potential environmental consequences of the spending decison.

In the final analysis, your Committee agrees with this position. Precluding the federal government from carrying out an environmental assessment on projects that it intended to fund would not only be illogical, in our view, it would also be ill-advised and contrary to the public interest, for Canadians have a vested interest in ensuring that their federal tax dollars are spent wisely and not blindly.

In all events, as was pointed out to us at the hearings, the most that the federal government could do in cases where a "provincial" project was found to be environmentally unacceptable would be to withdraw its financial support. It could not, however, actually prevent the project from going ahead. If the federal government decided to withdraw its support, alternate financing should not be difficult to obtain in cases where its financial involvement would have been relatively small. Conversely, where its financial involvement would have been significant, it is questionable whether the project could in fact have been regarded as a "provincial" project to begin with.

For these and other reasons, your Committee does not take issue with the "spending trigger". We recognize the extremely controversial nature of both the "licensing" and the "spending" triggers. The problems arising in relation to these triggers, however, would seem to us to be primarily political in nature, having much more to do with the existing division of powers, than with the bill itself. Needless to say, this question is being addressed elsewhere. Bill C-13 would not seem to be an appropriate vehicle for debating this issue.

Based on the evidence before us, we are satisfied that Bill C-13 goes no further than to require that an environmental assessment be carried out on projects that touch upon a federal head of power. As this seems to be in keeping with the parameters for federal legislative action laid down by the Supreme Court of Canada in the *Oldman River* case, your Committee believes that, in this respect, the bill is unobjectionable.

2. Grounds for Decision-Making

The Canadian Electrical Association and the Conseil du patronat du Quebec forcefully argued before your Committee that certain provisions of Bill C-13 were unconstitutional, for they would enable the relevant federal authorities to consider, and base their decisions on, factors that came within exclusive provincial jurisdiction.

Specifically, objections were raised in relation to the following clauses:

(a) Clause 2, because it is defines "environmental effects" too broadly and encompasses elements that are clearly within the exclusive jurisdiction of the provinces;

(b) Clause 4(a), because it stipulates that the environmental effects of (all) projects must be carefully considered, and not just those involving an area of federal responsibility;

(c) Clause 16, because it sets out a number of factors that, in the case of "provincial" projects, only the provinces should have the right to consider. It was felt that consideration of the following factors in particular exceeded the federal government's jurisdiction where "provincial" projects were involved: the "need for, and alternatives to" the project (clause 16(1)(e)); the "purpose" of the project (clause 16(2)(a)); the "alternative means of carrying out the project that are technically and economically feasible and the environmental effects of any such alternative means" (clause 16(2)(b)); the "need for, and the requirements of any follow-up program" with respect to the project (clause 16(2)(c)); and the "capacity of renewable resources that are likely to be significantly affected by the project to meet the needs of the present and those of the future (clause 16(2)(d)); and

(d) Clauses 20 and 37, because these clauses would empower the relevant federal authorities to make "life and death" decisions on projects, including "primarily provincial" ones, on the basis of factors (such as the above-noted) that might be completely unrelated to the federal heads of power that triggered the assessment in the first place. Objection was taken to clauses 20(1)(b) and 37(1)(b) in particular, as these clauses would virtually mandate that projects, including "primarily

provincial" ones, be stopped where, taking into account the implementation of any mitigation measures considered appropriate, such projects were likely to cause "significant adverse environmental effects" that could not be "justified in the circumstances."

By introducing the notion of "justification" into the decision-making process, there was concern that, where it was found that a given "provincial" project was likely to cause "significant adverse environmental effects", the responsible federal authority would be obliged to block the project from going ahead, not so much because of the negative environmental effects *per se*, but because, when analyzed in terms of such things as the "need for or alternatives to" the project, these negative environmental effects could no longer be justified in the circumstances. In other words, matters that were extraneous to the environmental effects of a project could in fact determine the fate of the project, rather than the environmental effects themselves.

Your Committee has given careful consideration to this argument. In the final analysis, we are also not satisfied that these measures are objectionable.

It should be noted that, in the *Oldman River* case, the Supreme Court of Canada defined the environment in broad terms. Characterizing as "unduly myopic" the view that environmental quality was confined to the biophysical environment alone, the Court cited with approval the following statement that the Canadian Council of Resource and Environment Ministers had made in its 1987 report entitled *Report of the National Task force on Environment and Economy*:

> Our recommendations reflect the principles that we hold in common with the World Commission on Environment and Development (WCED). These include the fundamental belief that environmental and economic planning cannot proceed in separate spheres. Long-term economic growth depends on a healthy environment. It also affects the environment in many ways. Ensuring environmentally sound and sustainable economic development requires the technology and wealth that is generated by continued economic growth. *Economic and environmental planning and management must therefore be integrated.* (emphasis added by the Committee)

Stating that, in its generic sense, the environment encompassed the "physical, economic and social environment", and that it was "comprised of all that is around us and as such must be a part of what actuates many decisions of any moment," the Supreme Court remarked that "it defies reason to assert that Parliament is constitutionally barred from weighing the broad environmental repercussions, including socio-economic concerns, when legislating with respect to decisons of this nature."

Based on these judicial pronouncements, the definition of "environmental effects" under the bill and the factors set out for consideration under clause 16 would not appear to be

out of order. Quite the opposite in fact. If environmental assessments are to be meaningful, these are precisely the types of things that should be considered. As the Supreme Court of Canada made clear, the environment does not exist in isolation. Rather, it forms an integral part of all that is around and, as such, should be examined in relation to all other relevant factors, be they social or economic in nature.

A consideration of factors such as "the need for and alternatives to" the project would accordingly appear to be not only justifiable, but necessary in appropriate cases if the assessment is to be credible. It bears noting that a similar requirement is prescribed under the existing *Guidelines Order* which, of course, the Supreme Court of Canada upheld as constitutionally valid in the *Oldman River* case.

The Court, however, also indicated in that case that, in carrying out an assessment, the responsible federal decison-makers could consider only those envrionmental effects that had an impact on the areas of federal responsibility affected; they could not use the *Guidelines Order* "as a colourable device to invade areas of provincial jurisdiction which are unconnected to the relevant heads of federal power." In other words, there needs to be a link between the environmental effects under consideration and the relevant heads of federal power.

Your Committee recognizes that this requirement is perhaps not articulated as clearly as it could be under the bill and, in this respect, we sympathize with the concerns expressed by the Canadian Electrical Association and the Conseil du patronat du Quebec. In our view, however, it does not follow that the measures in question are unconstitutional.

If only in comparative terms, we note that the provisions of the existing *Guidelines Order* are worded just as "loosely." Once the process has been triggered, the *Guidelines Order*, like the bill, does not expressly limit the environmental effects that can be considered to those effects that are directly linked to the relevant heads of federal power. This aspect of the *Guidelines Order* was not faulted by the Supreme Court of Canada; nor, therefore, should it necessarily be under the bill.

If not stated as explicitly as it could be, the requirement that there be a link between the environmental effects that can be considered and the relevant heads of federal power is at least implicit under the bill. The federal authorities must be taken to know what the law is and, based on the *Oldman River* decision, the law is that this link must be respected.

There is a certain transparency of process under the bill which, we believe, will go some distance in ensuring that federal decisons are based on only federally-relevant considerations. In this regard, provision is made throughout the bill for public access to the various information used in the assessment process, most notably under clause 55 which calls for the establishment of a public registry. The public will therefore have access to most, if perhaps not all, of the information upon which decisions will be based. Thus, if a federal permit allowing a power line to cross a railway were refused -- not on

grounds related to the railway, but on other extraneous grounds -- the record, in such cases, should speak for itself and disclose that the refusal was based on improper considerations.

It should also be pointed out that clauses 20(1)(b) and 37(1)(b) could work in favour of sustaining otherwise environmentally-harmful "provincial" projects, instead of blocking them. Indeed, this clause could be used to save a project whose environmental effects were otherwise "unjustified" precisely because these effects related to a "primarily provincial" project. These clauses, therefore, have a built-in flexibility that could enable otherwise environmentally-harmful projects to go ahead. Were it not for this discretion, the only alternative would be to "kill" the project under the circumstances. Given this possibility, there would seem to be some justification for this type of flexibility and it is somewhat surprising, therefore, that these clauses have come under such strong attack.

To argue that these clauses would be used to block "provincial projects" assumes bad faith on the part of the federal government. In our view, this position would seem not only premature under the circumstances, but somewhat at odds with the federal government's record of past dealings with the other jurisdictions.

At your Committee's specific request, the Canadian Bar Association (the CBA) was asked to provide an opinion as to whether or not they agreed that the impugned provisions were unconstitutional, as contended. In supplementary written submissions, the CBA's National Environmental Law Section responded that, in their view, these provisions were constitutionally unobjectionable. It made the following comments in this regard:

> It may be seen that in its decision in the *Oldman* case, the Supreme Court of Canada has conclusively held to be constituional a regime which permits federal assessment to extend to general socio-economic effects, technology and need for a proposal. Thus on a plain reading of the *Guidelines Order* and the decision of the Supreme Court of Canada in *Oldman*, the objections of the Canadian Electrical Association are ill-founded.

Your Committee recognizes that there is disagreement on this issue. The *Conseil du patronat du Québec* and the Canadian Electrical Association clearly indicated that these measures were unconstitutional. The Quebec Minister of the Environment also took a similar position. The Canadian Bar Association, however, was of a different view. Significantly, this particular constitutional objection was not raised by the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) which conveyed its outstanding concerns with the bill in a letter dated May 29, 1992 that was forwarded to the Committee Chairman on behalf of the CCME by the Honourable Carol Carson, Minister of Environment and Public Safety for the province Saskatchewan.

While your Committee acknowledges that the need for a link between the environmnetal effects and the relevant federal heads of power could have been made for explicit, we are

not satisfied, on the basis of the evidence before us, that these clauses, as currently worded, are unconstitutional. In the absence of more compelling evidence, any doubts on this issue should, in our view, be resolved in the bill's favour.

## B. Duplication of Process

As mentioned earlier, a major concern shared by many witnesses who appeared before your Committee was the potential for duplication of process under the bill, where both federal and provincial assessments might have to be carried out in relation to the same project. Industry and business groups were particularly concerned about this possibility, as were the provincial governments, but there was also concern about how members of the public would react to two sets of environmental assessments and how this might affect their participation in the process.

In recognition that some projects will involve decision-making by both levels of government, and with a view to avoiding jurisdictional uncertainties and duplication of process, the CCME recommended that Bill C-13 be amended to include a mandatory "cooperative scoping mechanism" and an "equivalency clause."

As proposed by the CCME, the "cooperative scoping mechanism" would require the relevant federal and provincial or territorial Environment Ministers, prior to the initiation of the environmental assessment, to consult one another in order to identify their respective areas of jurisdiction and the extent of their participation with respect to a proposed project, and thus determine how best to handle the assessment under the circumstances. The proposed equivalency clause would, in turn, empower the federal Minister of the Environment to transfer all or part of an assessment to a province or territory, provided the latter's environmental assessment legislation was comparable or equivalent to the federal measures.

Many of the business and industry groups who appeared before us also recommended the adoption of an equivalency clause to avoid duplication of process, as did the Quebec Minister of the Environment who argued most forcefully in favour of enacting such a measure.

The federal government has rejected including a mandatory cooperative scoping mechanism and an equivalency clause under the bill for a variety of reasons, not least of which is that it does not want to be placed in the unenviable position of having to pass judgment on whether or not the various provincial and territorial regimes meet the federal standards, and whether these regimes are being satisfactorily applied in practice. Instead, the federal govenrment has opted to proceed by means of negotiated bilateral administrative agreements with the provinces and territories in the case of joint reviews (clause 58(1)(c)). The federal government favours these agreements because they will be tailor-made to suit the needs of both parties, while respecting the minimum requirements for review set out under their respective assessment regimes.

In the aforementioned letter forwarded to the Chairman of the Committee on behalf of the CCME, the Honourable Carol Carson reiterated the CCME's preference for a cooperative scoping mechanism and an equivalency clause under the bill. While commending the federal government for having made a "minor" amendment under clause 58 to "provide greater flexibility through the negotiation of bilateral federal/provincial agreements in the cooperative assessments of projects," she noted that the joint scoping process was not explicit, nor would it amount to equivalency. She indicated, however, that although the provinces and territories were not "entirely satisfied" with Bill C-13 and would still prefer to see their recommendations adopted, they were currently working with the federal government "to establish bilateral agreements that will reflect a consistent environmental assessment relationship across the country."

The CCME, therefore, although not entirely satisfied with the bill, does not oppose it as such, and seems reconciled to the fact that, at this point, energies would be redirected at concluding bilateral administrative agreements.

Your Committee has heard from several witnesses about how well joint reviews have been carried out in the past on the basis of an administrative agreement. In our view, if such agreements were in place, many of the concerns raised in relation to the potential for duplication of process under the bill would be obviated.

Apart from any bilateral agreements that may be reached between the parties, there are a number of other provisions under the bill that would enable the two levels of government to cooperate with each other in carrying out assessments. In this regard, pursuant to an amendment that was passed by the House of Commons at report stage, the federal Minister of the Environment was given the additional authority to establish criteria for alternative ways of conducting assessments on projects having transboundary effects (clause 58(1)(h)). In cases involving more than one jurisdiction, clause 12(4) would enable the relevant authorities to cooperate with one another, and clause 17 would enable certain aspects of a federal assessment to be carried out by another jurisdiction under prescribed circumstances. Provision is also made for the joint review of projects on an *ad hoc* basis (clauses 40 to 42).

The point to be made here is that, contrary to what some might have us believe, there are provisions in the bill that would promote cooperation and thereby decrease the potential for duplication of process.

The Quebec Minister of the Environment did not believe that these measures would be of particular benefit in his province, since the regime currently in effect there was structured quite differently from the one proposed under the bill.

Your Committee has received conflicting evidence on how similar the respective provincial and federal regimes must be before delegation under clause 17 can occur. Given that these are largely uncharted waters, we believe that the various measures for cooperation under the bill should at least be given a try before they are discounted and we urge the governments to do so. Everyone agrees that duplication of process is in no one's interest. Every effort should accordingly be made to ensure that this problem is effectively circumvented.

Your Committee is heartened by the CCME's willingness to turn the page and work constructively towards the signing of bilateral agreements. The federal Minister of the Environment has indicated that good progress is being made on this front.

We are satisfied that, for the time being at least, the various measures under the bill are sufficient to meet the concerns expresssed in relation to duplication of process. We are, however, most anxious that bilateral agreements that would meet the needs of both parties be concluded at the earliest opportunity. Otherwise, unnecessary cost and delay are bound to result, which, again, is hardly in anyone's interest. Your Committee therefore recommends that:

> The federal Minister of the Environment give priority status to the signing of bilateral agreements with the provinces and territories, and that all possible consideration be given to their concerns, particularly as regards projects coming primarily within their jurisdiction.

## C. The Regulations

As mentioned earlier, although Bill C-13 sets out the general parameters for federal environmental assessments, most notably under clause 5, the regulations would define more clearly the actual scope of the bill by identifying which projects would in fact be subject to the federal assessment process, and how the latter was to be carried out.

Four sets of regulations in particular would be important in this regard. They are:

a) the physcial activities "inclusion list," which would set out which physical activities would be subject to federal review (clause 59(b));

b) the "exclusion list," which would set out which projects would not be subject to federal review, including those projects where the environmental effects were considered to be insignificant , or where federal involvement in the project was deemed to be minimal (clause 59(c));

c) the "comprehensive study" list, which would identify the projects for which a more extensive study was required, as compared with an "initial screening" (clause 59(d)); and

d) the "law list", which, as discussed earlier, would set out which federal statutory or regulatory provisions would trigger a federal review (clause 59(f)).

Because so much would be determined by the regulations, some critics have argued that passing the bill, as currently framed, would be tantamount to signing a blank cheque. Your Committee is sympathetic to this concern and questions whether it might not have been wiser to incorporate such important aspects of the legislation, like the "law list," in an appendix to the bill, rather than making provision for it under the regulations.

This was not done, however, and Bill C-13 constitutes yet another example of legislation, the actual scope of which will be determined not by Parliament, but by executive action. As mentioned earlier, your Committee has serious reservations about this regulatory approach to law making. We wish to reiterate our deep concern about what is this practice which, unfortunately, seems to be a growing trend with the federal government of late.

Despite the serious reservations we have on this issue, we recognize that, given the breadth of projects that could come within areas of federal responsibility, some flexibility would be needed to determine which projects should be made subject to an assessment and what type of assessment should be carried under the circumstances.

The Committee notes that the federal government has set up a Regulatory Advisory Committee to assist in the drafting these and other regulations under the bill. This Committee is comprised of representatives from the provincial and territorial governments, the business sector, industry and environmentalists, among others. By all accounts, these consultations seem to be going well. We hope that this spirit of cooperation will be retained in the months and, indeed, in the years to come, for we believe that this consultative approach to regulation making is most constructive and should be made a permanent feature so as to minimize conflicts that might otherwise occur between the relevant parties.

Given the existence of this Advisory Committee, we are not prepared to take issue with the way the bill has been structured. There are some regulations, however, that are essential to the bill's application and must accordingly be finalized at the earliest opportunity. Your Committee therefore recommends that:

> The federal government give the highest priority to the development of the regulations that are essential to the bill's application and that these be drafted in a manner that is sensitive to the concerns of members of the Regulatory Advisory Committee.

## ADOPTION WITHOUT AMENDMENTS

Bill C-13 has been one of the most difficult bills your Committee has had to consider in recent times. There is no question that this bill is controversial. No one seems to be entirely satisfied with it, including the members of your Committee who, barring none, believe that the bill could be improved in one form or another. We must confess, however, to being as polarized about the bill as the witnesses who appeared before us. Like them, some of us feel that the bill goes too far, whereas others believe that it does not go far enough.

Despite our differences, your Committee has concluded, albeit not without considerable hesitation, that this bill should be recommended for adoption without amendments. We make this recommendation, not because we are convinced of the bill's merits, for clearly this cannot be the case as too many of us have serious reservations about the bill. Rather, we are recommending adoption of this bill without amendments, for we believe that, even with its numerous flaws, this bill would implement a federal environmental assessment process that is materially superior to the process that is currently in place under the *Guidelines Order*.

Although in effect for less than ten years, the *Guidelines Order* has given rise to a considerable number of court challenges as regards its application. Many of its terms are ambiguous. In fact, such fundamental terms as "environmental effects" and "environmental implications" are not defined. In addition, the environmental assessment process that it sets forth falls considerably short of the process proposed under the bill. For example, the *Guidelines Order* does not make provision for class assessments; it does not call for follow-up programs; it does not give public review panels the power to subpoena witnesses and order the production of documents; nor does it expressly authorize the signing of administrative agreements with other jurisdictions. These positive elements are all featured under the bill, and there are more, including the Government of Canada's express commitment to sustainable development, which is set out both in the preamble to the bill and under the "purposes" clause at clause 4.

The *Guidelines Order* was never intended to apply on a mandatory basis and this is reflected in the inadequate process that it implements. The *Oldman River* decision, however, clearly established that the *Guidelines Order* had the force of law and had to be complied with in all cases to which it applied. This judgment has, therefore, radically changed the rules of the game and there is accordingly some urgency in adopting replacement legislation as soon as possible. The West Coast Environmental law Association pointed out that, if this bill did not proceed, it would throw environmental assessment, already in a considerable amount of uncertainty, into chaos.

Your Committee believes that, under the circumstances, there are compelling reasons to adopt Bill C-13 without amendments. We recognize that the bill has a number of shortcomings, not least of which are the 30 inconsistencies that were found to exist

between the French and English versions of the bill. Considering that almost half of these inconsistencies go back to the original bill that was tabled as Bill C-78 in 1990, your Committee is deeply concerned that so many linguistic discrepancies could have slipped through, despite the extensive scrutiny that this bill has received over the years.

In our view there are simply too many inconsistencies, two of which are very substantial (clauses 33 and 72). We cannot pass this over in silence, or fail to express deep regret. This is a truly unacceptable state of affairs, indeed it is inexcusable in a Parliament that has been bilingual since 1867. To avoid delaying passage of the bill, we can rely on precedent, as the Deputy Minister of Justice pointed out, and have these errors corrected under the Miscellaneous Statute Law Amendment bill, as soon as possible after the bill becomes law.

The federal Minister of the Environment stated that if the bill were returned to the House of Commons with amendments, there would be a "high element of risk" in doing so. Given the uncertainty of the parliamentary calendar in the months ahead, your Committee recognizes that, if amendments were made to the bill at this time, it is not inconceivable that the bill could die on the Order Paper. Given the amount of time it has taken the bill to get this far, this is not a risk that we are prepared to take.

At the Committee's request, the Minister gave his undertaking to proceed as quickly as possible and introduce the requisite amendments under the next Miscellaneous Statute Law Amendment bill, which is due to be tabled next fall. We hold him to this undertaking and therefore recommend that:

> The federal Minister of the Environment act on his undertaking and introduce amendments to correct the inconsistencies between the French and English versions of the bill under the next Miscellaneous Statute Law Amendment bill.

Although we are extremely uneasy about recommending adoption of a bill that has 30 known linguistic errors, we have concluded that it would be in the public interest for us to do so, as time is a significant factor in this case.

As has been made clear throughout this report, Bill C-13 is by no means a perfect piece of legislation. Environmental assessments, however, are a relatively recent phenomenon, and time and experience will be required before the process can be expected to run smoothly. We mentioned earlier that a ministerial review of the bill would have to be carried out five years after proclamation. While it is true that some of us would have prefered a parliamentary review, the fact remains that an offcial review in five years time, if only a ministerial one, is reassuring to the members of your Committee.

In the meantime, your Committee is satisfied that Bill C-13 is a step in the right direction and should accordingly be implemented at the earliest opportunity. The bill has been in

the making for approximately five years. Many amendments were made to it in the House of Commons.

In the final analysis, it must be remembered that this bill is, above all, about environmental assessments, and would implement a regime that is far better than the existing one. Even the Quebec Minister of the Environment conceded that, in objective terms, the regime proposed under the bill was a good one. The Canadian Construction Association even went so far as to state that Bill C-13 should be promoted as a model in all jurisdictions across Canada in order to avoid unfortunate situations of duplication and to attempt ensuring as much consistency as was possible in this very important field.

Given the government of Quebec's strong objections to this bill, there is no denying that a number of us were tempted to see if some form of accomodation could not be found by amending the bill. The solution eluded us, however, for the problems, as was pointed out earlier, have less to do with this bill, than with the underlying divisions of powers on which this bill is based. Needless to say, the debate on this question is being carried out elsewhere. We can only express our hope that any differences that exist in this regard will be resolved amicably.

There would seem to be little question that the bill before us represents a compromise between competing interests. Any amendments at this point could destroy the delicate balance that has painstakingly been built over the years. Under the circumstances, the bill should be supported. The Canadian Environmental Assessment Caucus stated that Bill C-13 should be viewed as a glass half full, rather than a glass half empty. All things being equal, we believe this to be good advice and, accordingly, recommend the adoption of this bill without amendments.

Respectfully submitted,

**DANIEL HAYS**
*Chairman*

# PROJET DE LOI C-13

## Sixième rapport du Comité sénatorial permanent

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

**Président**
**L'honorable Daniel Hays**

**Vice-président**
**L'honorable William M. Kelly**

Le lundi 22 juin 1992

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

# SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-13, Loi de mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 avril 1992, étudié ledit projet de loi et le renvoie maintenant sans amendement, mais accompagné des observations et des recommandations suivantes:

## ANTÉCÉDENTS LÉGISLATIFS

Le projet de loi C-13, Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, enchâsserait dans un nouveau régime les évaluations environnementales fédérales. À l'heure actuelle, ces évaluations sont effectuées conformément au *Décret sur les lignes directrices dans le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* (ci-après appelé le Décret), qui a été approuvé par décret le 21 juin 1984. En remplaçant le *Décret* actuel, le projet de loi C-13 donnerait un fondement législatif aux évaluations environnementales effectuées à l'échelle fédérale. Il permettrait aussi l'implantation d'un régime révisé, qui définirait de façon plus claire le moment où il faudrait effectuer une évaluation environnementale fédérale et les démarches qui s'imposeraient dans un tel cas.

Le projet de loi C-13 a de longs antécédents législatifs. Il a d'abord été présenté en Chambre en juin 1990, sous le nom de projet de loi C-78, et a été par la suite renvoyé pour une étude préliminaire à un comité spécial de la Chambre des communes. Ce comité a tenu de longues audiences sur le projet de loi tout au long des mois qui ont suivi, et il a reçu plus de 70 mémoires provenant d'un large éventail d'intéressés, y compris des gouvernements provinciaux et territoriaux, des groupes autochtones, des associations industrielles, du monde des affaires, de groupes environnementaux, du milieu universitaire et de particuliers touchés par la question.

Lors de la prorogation du Parlement au début de mai 1991, le projet de loi C-78 n'avait pas dépassé l'étape du comité. Cependant, il a été présenté de nouveau sous le nom de projet de loi C-13 en vertu d'une proposition adoptée le 29 mai 1991 et a été immédiatement renvoyé à un comité législatif de la Chambre des communes qui en a repris l'étude.

Au moment de sa comparution devant le comité législatif le 10 octobre 1991, le ministre de l'Environnement, M. Jean Charest, a déposé un certain nombre d'amendements proposés qui ont

été étudiés au cours d'une seconde série d'audiences tenues à l'automne de 1991, et dans le cadre desquelles un échantillon représentatif de témoins ont été invités à comparaître.

Un nombre significatif d'amendements ont été adoptés par le comité législatif au moment de l'étude article par article du projet de loi C-13, lequel a été renvoyé à la Chambre des communes le 9 décembre 1991 avec les modifications. Des modifications supplémentaires ont été apportées à l'étape du rapport, mais elles étaient principalement de nature «technique», et visaient à améliorer le libellé de certaines dispositions et à harmoniser les versions française et anglaise du projet de loi.

Le projet de loi C-13 a été adopté par la Chambre des communes le 19 mars 1992 par un vote nominal de 172 voix contre 27. Il a été ensuite présenté au Sénat, qui en a fait la première lecture le 24 mars. La deuxième lecture a eu lieu le 7 avril 1992.

Votre comité a tenu des audiences durant les mois de mai et de juin. Quinze associations et groupes représentatifs ont comparu devant nous, tout comme les représentants officiels du Bureau fédéral d'examen d'évaluation environnementale (BFEEE) et du ministère de la Justice, dont le sous-ministre de la Justice. Nous avons reçu des mémoires écrits d'autres parties intéressées, notamment des gouvernements provinciaux et territoriaux qui nous ont fait savoir leur opinion soit directement, soit par l'entremise du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME). En outre, nous avons entendu le témoignage du ministre fédéral de l'environnement, M. Jean Charest, qui a comparu devant le Comité à deux occasions. Nous avons également eu le privilège d'entendre le ministre québécois de l'Environnement, M. Pierre Paradis.

Nous tenons à remercier de leur précieuse collaboration tous ceux qui nous ont fait connaître leur opinion soit de vive voix, soit par écrit; leurs témoignages nous ont été fort utiles.

## UNE PROPOSITION IMPARFAITE

Compte tenu du nombre d'amendements qui ont été adoptés par la Chambre des communes, le projet de loi C-13 est matériellement différent de ce qu'il était au moment de sa présentation originale sous le nom de projet de loi C-78. À plusieurs égards, ce texte de loi a connu beaucoup d'améliorations. Néanmoins, il demeure controversé. La plupart des mémoires que nous avons reçus proposaient l'ajout d'autres amendements. Cependant, rares étaient les témoins qui allaient jusqu'à dire que ce projet de loi ne devait pas être adopté à moins qu'on y apporte les changements qu'ils recommandaient.

Votre comité a étudié soigneusement les nombreuses préoccupations soulevées et en est venu à la conclusion qu'il fallait recommander l'adoption du projet de loi sans modification. Cependant, nous ne le faisons pas sans grande réticence, car même si nous croyons que le projet de loi permettrait l'instauration d'un processus d'évaluation environnementale fédérale supérieur au processus actuel, nous reconnaissons aussi qu'il n'est d'aucune façon parfait. À vrai dire,

le projet de loi C-13 est un texte législatif complexe qui semble ne plaire complètement à personne, soit parce qu'il «va trop loin», soit parce qu'il «ne va pas assez loin».

**A. Le projet de loi ne va pas assez loin**

Beaucoup des témoins qui ont comparu devant votre Comité ont reproché au projet de loi de ne pas aller assez loin.

C'est la position qu'a adoptée l'Assemblée des Premières Nations (APN), qui a été la seule association autochtone à comparaître devant nous. D'après elle, le projet de loi était fautif parce qu'il ne faisait pas expressément mention des droits des autochtones et des droits découlant de traités. Elle estimait également que le projet de loi ne protégerait pas adéquatement les droits des autochtones à un environnement sain. À cet égard, l'APN a fait remarquer que dans le cas où un projet était proposé sur des terres qui pourrait affecter les intérêts des autochtones, et qu'une évaluation fédérale n'était pas autrement requise pour le projet d'après les dispositions du projet de loi, le ministre de l'Environnement ne pourrait intervenir et ordonner une évaluation que dans les cas où il estimait que le projet était susceptible d'avoir des "effets environnementaux négatifs importants". Rappelant les devoirs de fiduciaire du gouvernement fédéral envers la population autochtone, l'APN estimait que ce niveau d'évaluation était trop élevé dans les circonstances et qu'il convenait de l'abaisser afin qu'une évaluation puisse être déclenchée à chaque fois qu'un projet était susceptible d'avoir des "effets environnementaux négatifs".

Selon des groupes comme l'Association du barreau canadien et la *Canadian Environmental Law Association* le projet de loi est trop limité dans sa portée car il ne s'appliquerait pas à des "programmes et politiques fédérales". À leur avis, nécessiter qu'une évaluation environnementale soit effectuée uniquement sur des "projets" était totalement insuffisant et ils demandaient instamment que le projet de loi soit modifié expressément pour s'appliquer également à des "programmes et politiques" fédéraux.

Votre Comité est averti de ce que le Cabinet étudie parfois les répercussions environnementales de programmes et de politiques fédéraux. Cela est cependant tout à fait éloigné de l'engagement pris au nom du gouvernement par deux anciens ministres de l'Environnement d'effectuer des évaluations environnementales approfondies de programmes et de politiques. Il est clair que ces évaluations ne sont jamais faites. Quoiqu'il en soit, dans la faible mesure où ces évaluations sont réalisées, pas une de celles-ci n'a jamais été rendue publique. Dans les circonstances, il n'est pas surprenant que des représentations aussi véhémentes nous aient été faites à ce sujet et qu'il convient de modifier le projet de loi pour corriger ce que beaucoup de ses critiques considèrent comme un défaut fondamental dans la loi proposée.

On a également reproché au projet de loi C-13 sa portée incertaine. Tel qu'il est libellé actuellement, il définit en termes généraux le type de projets pour lesquels une évaluation environnementale pourrait avoir lieu. Néanmoins, les projets actuellement en cours d'étude et la portée de l'étude qui devrait être réalisée en rapport à certains types de projets seraient définis

selon des listes d'"exclusion" et d'"inclusion" prescrites par règlement. Votre Comité éprouve de fortes réserves quant à l'élaboration d'une loi par voie de règlement. Cependant, qu'il suffise de dire, pour le moment, que de l'avis de nombreux critiques, l'environnement aurait été mieux protégé si le projet de loi, dès le départ, avait été conçu pour s'appliquer à toutes les sphères d'activités du gouvernement, sous réserve de l'édiction d'exemptions précises par voie de règlement.

D'autres commentateurs ont critiqué le projet de loi car il nécessiterait des autorités fédérales appropriées qu'elles décident si, oui ou non, les projets relevant d'elles doivent être autorisés à aller de l'avant. Certains ont soutenu qu'il aurait été préférable que cette fonction ait été confiée à un décideur plus objectif et informé, telle qu'une agence spécialisée créée à cette fin, ou par la commission pour les cas où une audience publique serait nécessaire.

Dans les cas où l'autorité fédérale compétente avait décidé d'aller de l'avant avec un projet qui, après étude, ce serait révélé comme ayant des effets environnementaux négatifs, des préoccupations ont également été exprimées quant à savoir si le projet de loi allait assez loin en exigeant la divulgation opportune et complète des raisons de la décision.

Une autre plainte, commune parmi les groupes environnementaux et juridiques, était que le projet de loi ne rendait pas obligatoire la création d'un fonds de participation mais qu'il laissait plutôt l'établissement d'un fonds de ce genre et de ses détails opérationnels à la discrétion du ministre de l'Environnement. Comme différents groupes l'ont signalé, un fonds de participation doit être considéré comme faisant partie intégrante de l'ensemble du processus environnemental. Il améliore considérablement les décisions prises et, dans bien des cas, il fournit le seul moyen d'assurer une participation constructive du public lorsqu'il s'agit de projets de développement majeurs. Conformément à son Plan vert, le gouvernement fédéral a consacré 8,5 millions de dollars en fonds de participation qui seront dépensés sur six ans. À part le fait que bien des critiques considèrent cette somme comme trop faible pour la tâche à effectuer, la réalité est que ce fonds a été créé administrativement et pourrait donc être supprimé sans préavis. Bien qu'une base législative ne soit en aucun cas une garantie d'existence prolongée pour des programmes, elle constituerait une meilleure sauvegarde que le la disposition discrétionnaire proposé dans le projet de loi. Pour cette raison, plusieurs témoins ont fortement insisté pour qu'il soit modifié de façon à prévoir expressément un fonds de participation.

À l'étape du rapport, la Chambre des communes a ajouté une disposition qui exigerait une révision, par le ministère, de la nouvelle loi cinq ans après son entrée en vigueur, avec dépôt subséquent du rapport devant le Parlement (article 72). Néanmoins, de nombreux députés étaient fermement convaincus qu'une révision de ce genre devrait être effectuée par un comité parlementaire, ce que, la version française du projet de loi prescrit, bien que par erreur, nous dit-on. L'option comportant la révision du projet de loi par un comité parlementaire avait également la préférence de la majorité des sénateurs appartenant à ce Comité, qui estimaient qu'une révision publique concorderait davantage avec l'esprit d'ouverture du projet de loi, comparée à une révision menée par des fonctionnaires derrières des portes closes. Bien que peu de témoins aient fait des commentaires sur cet aspect précis du projet de loi, il fait peu de doute

que, étant donné la controverse qu'il soulève, une révision par un comité parlementaire aurait été justifiée dans les circonstances. Toutefois, cette option n'a pas été adoptée et, conséquemment, l'article concernant la révision par le ministre a été critiqué comme constituant un exemple supplémentaire prouvant que le projet de loi ne va pas assez loin.

**B. Le projet de loi va trop loin**

D'autre part, le projet de loi a fait l'objet de critiques selon lesquelles il va trop loin.

L'Association canadienne de l'électricité, par exemple, s'opposait à l'exigence du projet de loi selon laquelle les "effets cumulatifs" d'un projet sur l'environnement devaient être étudiés. Signalant l'absence de consensus dans le monde scientifique quant à ce qu'englobaient les effets cumulatifs, et signalant encore que la méthodologie nécessaire pour mesurer ces effets n'a pas encore été mise au point, ils s'inquiétaient de ce que cette exigence ferait l'objet de nombreuses interprétations différentes et n'aboutirait pas à un processus équitable, clair, opportun ou unique. Ils ont insisté pour que cette exigence soit abandonnée tant qu'on aura pas acquis une plus grande expérience dans la définition de ce concept et ils ont invité le gouvernement fédéral à mener une étude pilote sur l'un de ses propres projets pour déterminer la portée géographique d'effets cumulatifs avant d'imposer cette condition au secteur privé.

Beaucoup des groupes de l'industrie et du monde des affaires qui ont comparu devant nous se sont dits à leur tour préoccupés par le fait que les projets pourraient, en vertu du projet de loi, être soumis à la médiation ou renvoyés à un Comité d'examen, s'il était avéré que cette mesure était "justifiée" sur la base de "préoccupations du public". Soulignant que le projet de loi ne définissait pas les "préoccupations du public", ils se sont plaints de ce que cette mesure ajouterait une certaine incertitude au processus et se sont donc dits inquiets de la façon dont cette disposition pouvait être appliquée en pratique et s'interrogeaient sur ces répercussions pour eux.

De plus, ont s'est dit fort préoccupés par le fait que le projet de loi était susceptible de donner lieu à un dédoublement du processus. Étant donné l'ampleur des projets qui pouvaient être soumis à un examen, on avait l'impression qu'un nombre important de ces projets pouvaient faire l'objet des évaluations fédérales et provinciales. Par conséquent, il y aurait incertitude quant à la façon de procéder dans de tels cas et selon toute probabilité, cela entraînerait des coûts supplémentaires et des retards dans la mise en oeuvre de ces projets.

L'ampleur des projets pouvant être soumis à l'évaluation en vertu du projet de loi et les mesures connexes qui pouvaient être entreprises par les autorités fédérales compétentes dans de tels cas, se révélaient sans nul doute l'aspect le plus controversé du projet de loi. Cette préoccupation était partagée non seulement par tous les groupes de l'industrie et du monde des affaires qui ont précédemment comparu, mais également par les administrations provinciales et territoriales, plus particulièrement par le gouvernement du Québec qui, par l'intermédiaire de son ministre de l'Environnement, s'est fortement objecté à la grande portée du projet de loi.

Bien qu'une grande diversité de préoccupations ont été exprimées à cet égard, la plus aiguë, à notre avis, concernait les allégations de certains selon lesquelles les dispositions du projet de loi étaient inconstitutionnelles. En fait, ces allégations étaient exprimées avec tant de force que votre Comité a considéré qu'il fallait y accorder une attention particulière.

## PRÉOCCUPATION MAJEURES

### A. La question constitutionnelle

D'après ce qu'en a conclu votre Comité, la question constitutionnelle aurait deux composantes. La première concernerait la portée de l'application du projet de loi. La deuxième viserait les facteurs qui peuvent être pris en considération dans l'évaluation ainsi que les mesures connexes qui peuvent être entreprises une fois cette étape terminée. Même si ces deux composantes ont donné lieu à des arguments différents, il s'en dégageait l'objection selon laquelle le projet de loi donnerait en définitive au gouvernement fédéral le droit d'empiéter sur des sphères de compétence provinciale.

1. Projets soumis au processus fédéral d'évaluation

L'article 5 précise en termes généraux les projets qui devraient être visés par l'évaluation environnementale fédérale. Il s'agit :

a) des projets dont une autorité fédérale est le promoteur (alinéa 5(1)*a)*);

b) des projets à l'égard desquels le gouvernement fédéral fournit une aide financière (alinéa 5(1)*b)*);

c) des projets où une autorité fédérale administre le territoire domanial et en autorise la cession (alinéa 5(1)*c)*);

d) des projets à l'égard desquels le gouvernement fédéral doit délivrer un permis ou donner une autorisation, comme le prévoit le règlement relatif à la «liste des lois» (alinéa 5(1)*d)*);

e) des projets pour lesquels le gouverneur en conseil doit délivrer un permis ou accorder une autorisation, comme le prescrit le règlement (paragraphe 5(2)).

En outre, les articles 46 à 53 contiennent des dispositions relatives à l'évaluation de projets qui ont des effets transfrontaliers ou pourraient affecter des terres dans lesquelles le gouvernement fédéral a un intérêt particulier et qui ne sont pas autrement visés par l'évaluation en vertu de l'article 5.

De toutes ces mesures, ce sont les deux suivantes qui ont suscité les objections les plus nettes. Le «facteur déclencheur lié aux dépenses» de l'alinéa 5(1)*b)* et le «facteur déclencheur lié aux licences» de l'alinéa 5(1)*d)*. On se préoccupe particulièrement du fait que le gouvernement fédéral, compte tenu de ces mesures, détermine le destin de projets principalement «provinciaux», même si sa participation financière à ces projets était relativement faible, ou si le permis ou l'approbation qu'il devait émettre était de nature purement accessoire, par exemple, s'il permettait qu'une ligne d'énergie électrique nécessaire à une nouvelle usine (projet «principalement provincial») traverse une voie ferrée du CN (pouvoir fédéral «accessoire» de délivrance de permis).

Certains des témoins qui ont comparu devant nous croyaient fermement que le gouvernement fédéral ne devait pas mener d'évaluation environnementale sur des projets principalement «provinciaux»; par conséquent, ils estiment impératif que le projet de loi soit amendé de façon à limiter aux projets principalement «fédéraux» l'application du processus d'évaluation fédérale.

Il faut souligner que, au moment de faire cette recommandation, rares étaient les témoins qui fondaient réellement leurs objections sur des motifs constitutionnels. La plupart d'entre eux semblaient plutôt s'y opposer pour des raisons pratiques. Selon eux, le projet devait être soumis à un seul processus d'évaluation plutôt qu'à deux, et l'autorité compétente dont les liens avec le projet étaient les plus étroits devait être de ce fait la seule responsable de l'évaluation. On a aussi avancé que si un processus d'évaluation raisonnable était déjà en place à l'échelle provinciale, qu'il devait de fait s'appliquer, sauf dans les cas touchant des projets «exclusivement fédéraux».

En d'autres termes, même si nombre des témoins s'opposaient aux «facteurs déclencheurs liés aux dépenses et aux licences», leurs objections n'avaient pas nécessairement trait à la constitutionnalité de ces mesures, mais étaient plutôt axées sur des considérations pratiques, dont la plus manifeste était que les projets devraient n'être soumis qu'à un processus. La question du dédoublement du processus est abordée plus en détail un peu plus loin.

Cependant, quelques témoins semblaient s'objecter pour des motifs constitutionnels. Qualifiant les «facteurs déclencheurs liés aux dépenses et aux licences» de «cheval de Troie» qui donnerait au gouvernement fédéral le pouvoir d'envahir des sphères de compétence provinciale, ils semblaient donner à croire que ces mesures n'étaient pas applicables pour des raisons constitutionnelles.

En se fondant sur un jugement prononcé le 23 janvier 1992 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Friends of the Oldman River Society* c. *Canada*, ainsi que sur les arguments qui ont été soulevés devant nous à ce propos, votre Comité n'est pas convaincu que ce soit le cas.

Dans l'arrêt *Oldman River*, la Cour suprême du Canada a étudié, entre autres éléments, la validité constitutionnelle du *Décret* existant qui, ironiquement, a lui aussi été caractérisé de «cheval de Troie constitutionnel permettant au gouvernement fédéral, sous prétexte de l'existence

de quelque champ restreint de compétence fédérale, de procéder à un examen approfondi des questions qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces.»

La Cour a rejeté cet argument et a maintenu à l'unanimité la validité constitutionnelle du *Décret*. Ce faisant, elle a établi un certain nombre de principes qui sembleraient remédier aux préoccupations soulevées en ce qui concerne la constitutionnalité des divers «facteurs déclencheurs» de l'évaluation prévus dans le projet de loi.

Essentiellement, la Cour a prétendu dans l'arrêt *Oldman River* que l'«environnement» n'était pas un domaine distinct de compétence législative attribué à l'un ou l'autre ordre de gouvernement dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Cour a plutôt décrit l'environnement comme une matière obscure qui ne peut être facilement classé dans le partage actuel des compétences sans un grand chevauchement et une grande incertitude, et a décrété que les deux ordres de gouvernement pouvaient en toute justice promulguer les mesures relatives à l'environnement qui relevaient de leur sphère de compétence. Tout en soulignant qu'il n'était pas particulièrement utile de caractériser un projet de «provincial» ou de le qualifier d'«entreprise principalement assujettie à la réglementation par le règlement provincial» lorsqu'il s'agissait de déterminer les pouvoirs constitutionnels respectifs, la Cour a affirmé que ce qui était important, sur le plan constitutionnel, c'était de déterminer quel palier de gouvernement pouvait légiférer. Bien que les projets de nature locale relèvent généralement de la compétence provinciale, ils peuvent exiger la participation du fédéral dans le cas où le projet empiète sur un domaine de compétence fédérale. Le fait que des mesures fédérales pourraient à l'occasion déborder sur les secteurs de compétence provinciale n'était pas, aux yeux de la Cour, problématiques sur le plan constitutionnel, sous réserve que ces mesures ne servent pas de moyen déguisé pour envahir des champs de compétence provinciale qui ne se rapportent pas aux domaines de compétence fédérale concernés.

Lorsqu'on les examine à la lumière de ce jugement, les «facteurs déclencheurs» de l'évaluation qui ont fait l'objet de critiques ne semblent pas incorrects.

a) Le "facteur déclencheur lié aux licences"

D'une part, le «facteur déclencheur lié aux licences» de l'alinéa 5(1)*d)* exigerait qu'une évaluation soit effectuée dans le cas de projets où il faut un permis ou une approbation du fédéral, comme le prescrit le règlement «liste de lois» adopté en vertu de l'alinéa 59*f)*. Le règlement «liste de lois», en bref, est celui qui établit les pouvoirs, les tâches et les fonctions du fédéral qui pourront donner lieu à une évaluation en vertu de l'alinéa 5(1)*d)* et, conformément à l'article 59*f)*, seules les dispositions qui découlent des «dispositions législatives ou réglementaires fédérales» établies en vertu de cet alinéa peuvent être incluses dans la liste de lois.

Comme l'a si bien fait remarquer le Centre québécois du droit de l'environnement, si on remet en doute la constitutionnalité du «facteur déclencheur lié aux licences», le problème ne découlera pas de l'alinéa 5(1)*d)*, car cet alinéa ne concerne que les évaluations qui doivent être effectuées

sur des projets soumis à une forme quelconque de pouvoir réglementaire fédéral au terme du règlement «liste de lois». La question constitutionnelle, s'il y a lieu, découlera plutôt du règlement «liste de lois» dans la mesure où ce dernier énonce les dispositions réglementaires ou législatives qui outrepassent elles-mêmes les pouvoirs du Parlement ou du gouverneur en conseil de légiférer.

Le règlement «liste de lois» n'a pas été déposé devant votre Comité, à tout le moins pas dans sa forme finale. Nous croyons savoir que ce règlement est toujours en cours de rédaction. Dans ces circonstances, il semblerait prématuré de remettre en question le règlement «liste de lois» et du «facteur déclencheur lié aux licences» pour des motifs constitutionnels. Il suffit de dire que, si l'on se fonde sur l'arrêt *Oldman River*, les évaluations fédérales ne peuvent être effectuées que sur les projets qui touchent les chefs de pouvoirs fédéraux. Au moment de rédiger le règlement «liste de lois», il faudra prendre soin de respecter cet impératif constitutionnel. Cette réserve exprimée, votre Comité n'est toutefois pas prêt à contester les alinéas 5(1)*d)* et 59*f)* pour des motifs constitutionnels.

b) Le "facteur déclencheur lié aux dépenses"

Quelques juristes, qui ont comparu devant le comité, ont critiqué la portée du facteur déclencheur de l'alinéa 5(1)b) du projet de loi C-13 et ont proposé de le restreindre, de le rendre moins "envahissant".

Avant de passer à cette question, un mot du pouvoir fédéral de dépenser semble s'imposer. Il faut ici distinguer entre le projet de loi C-13 et la réforme constitutionnelle du pouvoir fédéral de dépenser dont ont traité le gouvernement du Canada dans son document *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* du 24 septembre 1991, le rapport Beaudoin-Dobbie du 28 février 1992 et le rapport d'étape du 11 juin 1992. Le pouvoir fédéral de dépenser existe selon la jurisprudence depuis 1937 et, si on veut modifier ce pouvoir, il nous faut procéder par amendement constitutionnel au sein d'un forum différent. On ne peut régler ce problème, ni restreindre le pouvoir fédéral de dépenser, par une simple loi.

Le projet de loi C-13 arrive en plein coeur de la réforme constitutionnelle. Ce n'est pas ce projet de loi qui va régler la question du pouvoir fédéral de dépenser; le projet de loi C-13 prend le droit tel qu'il est. On ne peut donc changer la Constitution par une loi; c'est la loi qui doit respecter la Constitution. Si dans les mois qui viennent on veut baliser le pouvoir de dépenser dans la Constitution, il faut choisir un autre forum et agir à un autre endroit.

Le Comité est cependant d'avis que le Parlement, en exerçant ses pouvoirs en matière d'évaluation environnementale, doit respecter scrupuleusement les compétences législatives des provinces et éviter à tout prix tout empiètement sur des domaines de compétence provinciale. Le Parlement et le gouvernement canadiens sont constitutionnellement restreints à leur sphère législative. La Constitution et la jurisprudence sont très claires sur ce point. Pareille obligation est implicite dans toute loi vu que toute loi doit respecter la Constitution. C'est d'ailleurs dans

cette optique que les tribunaux vont interpréter les articles 4 et 5 du projet de loi C-13 et c'est selon ces principes que l'autorité fédérale doit appliquer la loi, une fois qu'elle sera entrée en vigueur. Toute autre façon de voir et d'agir à ce moment difficile de notre histoire serait fort mal indiquée et pourrait avoir des conséquences funestes.

Après cette mise en garde, votre Comité est d'avis que, en vertu de l'alinéa 5(1)*b)*, on ne peut s'objecter au «facteur déclencheur lié aux dépenses» pour des motifs constitutionnels. Il est vrai que la perspective d'une évaluation par le gouvernement fédéral des projets «principalement provinciaux» qu'il entend financer est sujet à controverse, particulièrement au Québec, car cette province s'est objectée à l'article en cause en soutenant que le gouvernement fédéral pourrait utiliser son «pouvoir de dépenser» pour contrôler le développement dans la province.

Bien que votre Comité soit extrêmement conscient de cette préoccupation, il juge important de souligner que, en prévoyant un «facteur déclencheur lié aux dépenses», le projet de loi C-13 ne sortirait pas des sentiers battus. En effet, une disposition semblable existe en vertu du *Décret* qui, tel que mentionné précédemment, est en vigueur depuis 1984 et qui, bien sûr, a été confirmé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Oldman River*. On peut donc dire que le «facteur déclencheur lié aux dépenses» ne constituerait nullement un concept nouveau et révolutionnaire en matière d'évaluation environnementale dans notre pays. Il viendrait plutôt appuyer une exigence qui fait déjà partie de la loi canadienne dans ce domaine depuis presque dix ans.

Le «facteur déclencheur lié aux dépenses» n'en reste pas moins controversé, et le fait qu'il ne s'agit pas d'une mesure innovatrice a peu de chance de le rendre plus acceptable aux yeux de ceux qui s'y opposent. Évidemment, le mouvement d'opposition à ce facteur déclencheur s'inscrit , comme on l'a dit plus haut, dans le cadre plus large de la controverse qui, depuis des décennies, entoure le «pouvoir de dépenser» du fédéral, qui depuis 1937 a été jugé valide.

À notre avis, tout ce que le gouvernement fédéral rechercherait dans de tels cas serait l'assurance qu'il n'investit pas dans des projets voués à être contestés sur le plan environnemental. Comme le soulignait la *West Coast Environmental Law Association* dans son témoignage, si le gouvernement fédéral se veut autre chose qu'une machine à émettre des chèques, il doit s'assurer que les décisions relatives au financement des projets, le cas échéant, se fondent sur une analyse soignée de l'information qui porte sur les éventuelles conséquences environnementales de ces décisions.

En analyse finale, votre Comité est d'accord avec cette affirmation. D'après nous, le fait d'empêcher le gouvernement fédéral d'effectuer une évaluation environnementale des projets qu'il compte financer serait non seulement illogique, mais aussi maladroit et contraire à l'intérêt public. En effet, il en va de l'intérêt des Canadiens de s'assurer que l'argent provenant de leurs impôts est dépensé judicieusement, et non à l'aveuglette.

De toute façon, comme on nous l'a mentionné au cours des audiences, si un projet «provincial» était jugé inacceptable sur le plan environnemental, le gouvernement fédéral ne pourrait que

retirer son soutien financier. Il ne pourrait cependant pas empêcher que le projet aille de l'avant. Dans de tels cas, il ne serait sans doute pas difficile de trouver une autre source de financement dans la mesure où les répercussions financières du projet sont relativement minimes. Dans le cas contraire, on est en droit de se demander s'il y a lieu de considérer le projet comme un projet «provincial» avant tout.

Pour un ensemble de raisons dont celle-là, votre Comité ne s'oppose pas au «facteur déclencheur lié aux dépenses». Nous reconnaissons que ce dernier, tout comme le «facteur déclencheur lié aux licences», est extrêmement controversé. Cependant, les problèmes que ces facteurs soulèvent nous semblent d'abord de nature politique en ce sens qu'ils ont plus à voir avec le partage actuel des pouvoirs qu'avec le projet de loi lui-même. Nul besoin de mentionner que cette question est à l'étude ailleurs. Il nous semble donc que la discussion sur le projet de loi C-13 ne devrait pas servir de tribune pour faire connaître les divergences de points de vue qui existent à cet égard.

D'après les arguments qu'on nous a apportés, nous croyons que le projet de loi C-13 ne vise rien de plus que la tenue d'une évaluation environnementale pour les projets qui relèvent, d'une façon ou d'une autre, des chefs de pouvoir fédéraux. Étant donné qu'un tel objectif semble aller dans le même sens que les paramètres fixés par la Cour suprême du Canada dans le jugement *Oldman River* en ce qui concerne les lois fédérales, votre Comité est d'avis qu'on ne peut s'opposer à ce projet de loi à ce chapitre.

## 2. Motifs de décision

L'Association canadienne de l'électricité, ainsi que le Conseil du patronat du Québec ont vivement soutenu devant votre Comité que certaines des dispositions du projet de loi C-13 étaient inconstitutionnelles car elles accordaient aux autorités fédérales intéressées le pouvoir de se pencher sur des facteurs de compétence exclusivement provinciale et de fonder leur décision sur ces facteurs.

De façon plus précise, on a soulevé des objections en rapport avec les articles suivants :

a) L'article 2, parce que sa définition des «effets environnementaux» est très large et englobe des aspects qui, de toute évidence, relèvent exclusivement de la compétence des provinces;

b) L'alinéa 4a), parce qu'il stipule que les effets environnementaux de «tout» projet, non pas seulement de ceux qui touchent à un domaine de compétence fédérale, doivent faire l'objet d'un examen soigneux;

c) L'article 16, parce qu'il expose un certain nombre de facteurs, dans le cas des projets «provinciaux», que seules les provinces devraient pouvoir évaluer. Il ressort que l'examen des facteurs suivants en particulier déborde les limites de la

compétence fédérale lorsqu'il s'agit de projets «provinciaux» : «la nécessité du projet ou ses solutions de rechange» (alinéa 16(1)*e)*; «les raisons d'être» du projet (alinéa 16(2)*a)*); «les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux» (alinéa 16(2)*b)*); «la nécessité d'un programme de suivi, ainsi que ses modalités» (alinéa 16(2)*c)*); et la «capacité des ressources renouvelables, risquant d'être touchées de façon importante par le projet, de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures» (alinéa 16(2)*d)*);

d) les articles 20 et 37, car ils donneraient aux autorités fédérales compétentes le pouvoir de prendre des décisions quant à la survie de projets, y compris des projets «principalement provinciaux», en s'appuyant sur des facteurs (comme nous l'avons mentionné plus haut) qui pourraient n'avoir aucun lien avec les chefs de pouvoir fédéraux qui ont déclenché l'évaluation au départ. On s'est principalement opposé aux alinéas 20(1)*b)* et 37(1)*b)* en particulier, car ils exigeraient pratiquement que des projets, même s'il s'agissait de projets «principalement provinciaux» soient interrompus si, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation jugées indiquées, la réalisation des projets était susceptible «d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances».

En introduisant la notion de «justification» dans le processus décisionnel, on s'est préoccupé du fait que, si l'on découvrait qu'un projet «provincial» donné était susceptible d'entraîner des «effets environnementaux négatifs importants», l'autorité compétente du fédéral serait obligé de bloquer l'exécution du projet, pas tant à cause des effets environnementaux négatifs en tant que tels, mais bien parce que, lorsqu'on les analyse au regard de concepts comme la «nécessité du projet et ses solutions de rechange», ces effets environnementaux négatifs ne pourraient plus se justifier dans les circonstances. En d'autres termes, des questions étrangères aux effets environnementaux d'un projet pourraient en fait en déterminer la survie, plutôt que les effets environnementaux proprement dits.

Votre comité a accordé toute sa considération à cet argument. En dernière analyse, nous ne sommes pas convaincus que ces mesures soient si inquiétantes.

Il faut souligner que, dans l'arrêt *Oldman River*, la Cour suprême du Canada a défini l'environnement en termes généraux. Qualifiant l'interprétation indûment de vision étroite, le concept selon lequel la qualité de l'environnement se limitait à l'environnement biophysique seulement, la Cour a cité en l'approuvant la déclaration suivante formulée par le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement dans son rapport de 1987 intitulé *Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie* :

(Traduction)

> Nos recommandations reflètent les principes que nous partageons avec la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Nous croyons notamment que la planification environnementale et la planification économique ne peuvent pas se faire dans des milieux séparés. La croissance économique à long terme dépend de l'environnement. Elle affecte aussi l'environnement de bien des façons. Pour assurer un développement économique durable et compatible avec l'environnement, nous avons besoin de la technologie et de la richesse produite par une croissance économique soutenue. La planification et la gestion de l'économie et de l'environnement doivent donc être intégrées. (C'est le comité qui souligne)

Affirmant que, pris dans son sens générique, l'environnement englobe «l'environnement physique, économique et social» et qu'il «comprend tout ce qui nous entoure et comme tel doit être à la base d'un grand nombre de décisions courantes», la Cour suprême a fait remarquer qu'il «ne serait pas logique d'affirmer que la Constitution ne permet pas au Parlement de tenir compte des vastes répercussions environnementales, y compris des préoccupations socio-économiques, lorsqu'il légifère relativement à des décisions de cette nature».

Si l'on se fie sur ces décisions judiciaires, la définition des «effets environnementaux» comprise dans le projet de loi et les facteurs énoncés dans l'article 16 ne sembleraient pas déraisonnables. En fait, ce serait plutôt le contraire. Si on veut que les évaluations environnementales soient utiles, c'est exactement le genre de chose qu'il faudrait prendre en considération. Comme l'a précisé la Cour suprême du Canada, l'environnement n'est pas chose isolée. Il forme plutôt une partie intégrante de tout ce qui nous entoure et, à ce titre, devrait être examiné au regard de tout autre facteur pertinent, qu'il soit de nature sociale ou économique.

L'étude de facteurs comme la nécessité du projet et ses solutions de rechange ne semblerait donc pas être seulement justifiable : elle semblerait plutôt être nécessaire dans les cas appropriés, si l'on veut que l'évaluation soit valable. Fait remarquable, une exigence similaire est prescrite dans le *Décret* existant, qui a été évidemment déclaré valide sur le plan constitutionnel par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Oldman River*.

Cependant, la Cour a aussi indiqué dans ce cas que les décideurs fédéraux compétents devraient, au moment de procéder à une évaluation, considérer uniquement les effets environnementaux qui ont des répercussions sur les secteurs de compétence fédérale touchés; ils ne pourraient se servir du *Décret* «comme moyen déguisé d'envahir des champs de compétence provinciale qui ne se rapportent pas aux domaines de compétence fédérale concernés». En d'autres termes, il faut qu'il y ait un lien entre les effets environnementaux à l'étude et les chefs de pouvoir fédéraux concernés.

Votre Comité reconnaît que cette condition n'est peut-être pas précisée autant qu'elle pourrait l'être dans le projet de loi et, à cet égard, nous appuyons les préoccupations exprimées par l'Association canadienne de l'électricité et par le Conseil du patronat du Québec. Cependant,

nous ne sommes pas d'avis qu'il faille considérer que les mesures en question sont de ce fait inconstitutionnelles.

Pour le plaisir d'une simple comparaison, nous remarquons que le libellé des dispositions du *Décret* existant est tout aussi vague. Une fois le processus déclenché, le *Décret*, comme le projet de loi, ne limite pas expressément les effets environnementaux qui peuvent être étudiés à ceux qui ont un lien direct avec les chefs de pouvoir fédéraux concernés. Cet aspect du *Décret* n'a pas été critiqué par la Cour suprême du Canada. À notre avis, il ne devrait pas nécessairement l'être dans le projet de loi.

Si elle n'est pas aussi explicite qu'elle pourrait l'être, l'exigence selon laquelle il doit y avoir un lien entre les effets environnementaux sujets à une évaluation et les chefs de pouvoir fédéraux concernés est à tout le moins implicite dans le projet de loi. Les autorités fédérales doivent être au fait de la loi et, si l'on se fonde sur la décision dans l'affaire *Oldman River*, ce lien doit être respecté.

Le processus visé par le projet de loi est doté d'une certaine transparence qui, à notre avis, permettra dans une certaine mesure de faire en sorte que les décisions du fédéral soient fondées uniquement sur des considérations qui le concernent. À cet égard, le projet de loi contient partout dans le texte des dispositions prévoyant l'accès du public à diverses informations utilisées dans le processus d'évaluation, particulièrement l'article 55, où l'on prévoit la création d'un registre public. Le public aura donc accès à la plus grande part de l'information sur laquelle les décisions seront fondées. Par conséquent, si le fédéral refusait d'émettre un permis pour qu'une ligne de transmission d'énergie traverse un chemin de fer -- non pas pour des motifs ayant trait aux chemins de fer, mais pour d'autres motifs étrangers -- on considérerait, dans de tels cas, que le refus n'était pas fondé.

Il faut également souligner que les alinéas 20(1)*b)* et 37(1)*b)* pourraient permettre d'appuyer des projets «provinciaux» qui seraient autrement considérés comme nuisibles pour l'environnement, plutôt que de les bloquer. À vrai dire, ces alinéas pourraient être utilisés pour sauver un projet dont les effets environnementaux sont autrement «injustifiés», précisément parce que ces effets ont trait à un projet «principalement provincial». Partant, ces alinéas sont dotés d'une souplesse intrinsèque qui pourrait permettre l'exécution de projets autrement jugés nuisibles pour l'environnement. Ne serait-ce que de ce pouvoir discrétionnaire, la seule autre solution consisterait à interrompre le projet dans les circonstances. Cette possibilité donne à croire que ce genre de souplesse pourrait être justifiée dans certains cas, et il est plutôt surprenant de constater que ces alinéas ont fait l'objet d'attaques si vigoureuses.

Il faudrait présumer que le gouvernement est de mauvaise foi pour prétendre qu'il pourrait se servir de ces alinéas pour bloquer des «projets provinciaux». Selon nous, non seulement cette position est-elle prématurée dans les circonstances, mais elle n'est pas du tout conforme à la conduite passée du gouvernement fédéral au chapitre de ses relations avec d'autres autorités compétentes.

À la demande expresse de votre Comité, on a demandé à l'Association du barreau canadien (ABC) de donner son opinion quant à savoir si elle était d'accord avec l'affirmation selon laquelle les dispositions en cause étaient vraiment inconstitutionnelles. Dans des mémoires écrits supplémentaires, la section nationale du droit environnemental de l'ABC a répondu qu'à son avis ces dispositions ne pouvaient être contestées sur le plan constitutionnel. À ce sujet, elle a fait les commentaires suivants:

> On pourrait concevoir que la Cour suprême, dans son jugement, a confirmé la constitutionnalité d'un régime qui permet d'étendre une évaluation fédérale aux répercussions socio-économiques, à l'évaluation de la technologie et au caractère essentiel d'un projet. Par conséquent, à première vue, d'après le *Décret* et la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Oldman*, les objections de l'Association canadienne de l'électricité ne sont pas fondées.

Votre Comité reconnait qu'il y a désaccord sur cette question. Le Conseil du patronat du Québec et l'Association canadienne de l'électricité ont clairement indiqué que ces mesures étaient inconstitutionnelles. Le ministre de l'Environnement du Québec a également adopté une position similaire. Par contre, l'Association du barreau canadien avait un point de vue différent. Il est significatif que cette objection constitutionnelle précise n'ait pas été soulevée par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), lorsqu'il a exprimé des préoccupations supplémentaires au sujet du projet de loi dans une lettre en date du 29 mai 1992 adressée au nom du CCME au président du Comité par M^me^ Carol Carson, ministre de l'Environnement et de la Sécurité publique de la Saskatchewan.

Même si votre Comité reconnaît qu'on aurait pu préciser explicitement le besoin d'établir un lien entre les effets environnementaux et les chefs de pouvoir fédéraux concernés, nous ne sommes pas convaincus, compte tenu des données dont nous disposons, que ces dispositions, dans leur libellé actuel, soient inconstitutionnelles. En l'absence de données contraires, tout doute concernant la question doit être, à notre avis, levé au profit du projet de loi.

## DÉDOUBLEMENT DU PROCESSUS

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, une préoccupation commune de nombre des témoins qui ont comparu devant votre Comité concernait la possibilité de dédoublement du processus à laquelle le projet de loi donnait lieu, lorsque des évaluations fédérale et provinciale pouvaient devoir être effectuées pour le même projet. Des groupes de l'industrie et du monde des affaires, comme les gouvernements provinciaux, se disaient particulièrement préoccupés par cette possibilité, mais on se demandait aussi comment le grand public réagirait à des évaluations environnementales doubles et la mesure dans laquelle cela pourrait nuire à sa participation.

Reconnaissant que certains projets supposeront des décisions des deux ordres de gouvernement, et afin d'éviter les incertitudes au sujet de la compétence et du dédoublement du processus, le

CCME a recommandé que le projet de loi C-13 soit amendé et qu'on y inclue obligatoirement une «évaluation conjointe de la portée du projet» et une «clause d'équivalence».

Selon la formule proposée par le CCME, l'«évaluation conjointe de la portée du projet» exigerait que les ministres de l'environnement du fédéral, des provinces ou des territoires concernés se consultent, avant le début d'une évaluation environnementale, de façon à cerner leur sphère de compétence respective et le degré de leur participation dans un projet proposé, et qu'ils déterminent ensuite la meilleure façon de procéder à l'évaluation dans les circonstance. La clause d'équivalence proposée permettrait, quant à elle, d'habiliter le ministre fédéral de l'Environnement à céder l'intégralité ou une partie d'une évaluation à une province ou à un territoire, sous réserve que ses dispositions législatives en matière d'évaluation environnementale soient comparables ou équivalentes à celles du fédéral.

Nombre des groupes du monde des affaires et de l'industrie qui ont comparu devant nous ont aussi recommandé l'adoption de la clause d'équivalence afin d'éviter le double emploi, comme l'a fait le ministre de l'Environnement du Québec qui a argumenté énergiquement en faveur de l'adoption d'une telle mesure.

Le gouvernement fédéral a rejeté l'inclusion dans le projet de loi d'un mécanisme coopératif obligatoire ainsi qu'une clause d'équivalence pour diverses raisons, notamment qu'il ne désire pas être placé dans la position peu enviable de devoir porter un jugement sur la mesure dans laquelle les divers régimes provinciaux et territoriaux répondent aux normes fédérales et sur la mesure dans laquelle ces régimes sont appliqués de façon satisfaisante. En lieu et place, le gouvernement fédéral a choisi de conclure des ententes administratives bilatérales négociées avec les provinces et les territoires dans le cas d'évaluations conjointes (alinéa 58(1)c)). Le gouvernement fédéral est en faveur de ces ententes car elles seront adaptées aux besoins des deux parties, tout en respectant les exigences minimums d'évaluation figurant dans leurs régimes d'évaluation respectifs.

Dans la lettre précitée adressée au président du Comité au nom du CCME, M^me^ Carol Carson a réitéré la préférence de cet organisme pour un mécanisme d'évaluation conjointe de la portée des projets et une clause d'équivalence enchâssée dans le projet de loi. Tout en félicitant le gouvernement fédéral d'avoir apporté une modification «mineure» à l'article 58 afin de permettre une plus grande souplesse dans la négociation d'ententes bilatérales fédérale-provinciale dans l'évaluation coopérative de projets, elle a fait remarquer que le processus d'évaluation conjointe n'était pas explicite et qu'il ne mènerait pas à l'équivalence. Elle a indiqué, toutefois, que même si les provinces et les territoires n'étaient pas entièrement satisfaits du projet de loi C-13 et qu'ils préféraient toujours voir se réaliser leurs propositions, ils travaillent avec le gouvernement fédéral à établir des ententes bilatérales qui reflèteront une relation uniforme dans tout le pays en ce qui concerne l'évaluation environnementale.

Par conséquent, même s'il ne se dit pas entièrement satisfait du projet de loi, le CCME ne s'y oppose pas en tant que tel et semble se résigner au fait que les énergies seraient, à ce moment, consacrées à la conclusion d'ententes administratives bilatérales.

Plusieurs témoins ont affirmé devant votre Comité que les évaluations conjointes menées dans le passé sur le fondement d'une entente administrative se déroulaient fort bien. À notre avis, si de telles ententes étaient établies, on pourrait régler nombre des problèmes soulevés par les témoins quant à la possibilité de dédoublement du processus.

À part des accords bilatéraux qui pourraient être signés entre les parties, le projet de loi contient différentes dispositions qui permettraient aux deux niveaux de gouvernement de coopérer dans l'exécution d'évaluations. À ce sujet, en vertu d'un amendement apporté par la Chambre des communes à l'étape du rapport, le ministre fédéral de l'Environnement a reçu le pouvoir supplémentaire d'établir des critères concernant les autres façons de mener des évaluations de projets aux effets transfrontaliers (alinéa 58(1)h)). Dans les cas mettant en cause plus d'une compétence, l'article 12(4) permettrait aux autorités appropriées de collaborer entre elles, alors que l'article 17 permettrait que certains aspects de l'évaluation fédérale soient traités par une autre compétence dans des circonstances prescrites. Le projet de loi contient aussi des dispositions concernant l'évaluation conjointe de projets cas par cas (articles 40 à 42).

Le point en cause ici, est que contrairement à ce que certains voudraient que nous pensions, certaines dispositions du projet de loi encourageraient la coopération et réduiraient d'autant le dédoublement potentiel du processus.

Le ministre de l'Environnement du Québec ne pensait pas que ces mesures seraient particulièrement bénéfiques dans sa province, étant donné que le régime actuellement en vigueur y est structuré d'une façon totalement différente à celui proposé par le projet de loi.

Votre Comité a entendu des témoignages contradictoires sur la mesure dans laquelle les régimes provinciaux et fédéral doivent être similaires avant la délégation prévue à l'article 17. Étant donné qu'il s'agit de domaines pratiquement inconnus, nous estimons que les différentes mesures de coopération prévues devraient au moins être essayées avant d'être abandonnées, ce que nous exhortons les différents gouvernements à faire. Tout le monde convient qu'un dédoublement du processus n'est dans l'intérêt de personne. En conséquence, tous les efforts doivent être faits pour que ce problème soit effectivement évité.

Votre Comité est encouragé par la volonté du CCEM de tourner la page et de travailler constructivement à la signature d'accords bilatéraux. Le ministre fédéral de l'Environnement a indiqué que les progrès sont excellents sur ce front.

Nous sommes convaincus que, au moins pour le moment, les diverses dispositions du projet de loi sont suffisantes pour faire face aux préoccupations exprimées relativement au dédoublement du processus. Nous sommes cependant particulièrement désireux de voir signer des accords bilatéraux satisfaisant les besoins des deux parties à la première occasion. Dans la négative, des coûts et des retards inutiles se produiront inévitablement ce qui, une fois encore, n'est certes dans l'intérêt de personne. Votre Comité recommande donc :

Que le ministre fédéral de l'environnement accorde un statut prioritaire à la signature d'ententes bilatérales avec les provinces et les territoires, et qu'il accorde toute la considération possible à leurs préoccupations, particulièrement en ce qui concerne les projets qui relèvent en premier lieu de leur compétence.

## C. Le règlement

Comme on l'a dit plus haut, même si le projet de loi C-13 expose, principalement dans son article 5, les paramètres généraux des évaluations environnementales fédérales, le règlement définirait plus clairement la portée réelle du projet de loi en établissant quels projets seraient de fait soumis au processus d'évaluation fédérale, et quelle méthode on entendrait entreprendre pour l'exécuter.

Quatre ensembles de règlements seraient particulièrement importants à cet égard :

a) la «liste d'inclusion» des activités concrètes, qui préciserait quelles activités concrètes seraient soumises à l'évaluation fédérale (alinéa 59*b)*)

b) la «liste d'exclusion» qui préciserait quels projets ne feraient pas l'objet d'évaluation fédérale, y compris les projets dont les effets environnementaux sont jugés négligeables ou ceux où la participation du fédéral au projet serait jugée minime (alinéa 59*c)*);

c) la liste d'«études approfondies», qui préciserait les projets qui devront faire l'objet d'une étude plus détaillée plutôt que d'«examen préalable» (alinéa 59*d)*); et

d) la «liste des lois» qui, comme nous l'avons mentionné plus tôt, exposerait les dispositions réglementaires ou législatives fédérales qui déclencheraient une évaluation du fédéral (alinéa 59*f)*).

Étant donné qu'une si grande part de la portée du projet de loi serait déterminée par le règlement, certains ont prétendu que l'adoption du projet de loi C-13 actuel équivaudrait à signer un chèque en blanc. Votre Comité, très sensible à cette préoccupation, se demande s'il n'aurait pas été davantage préférable d'ajouter au projet de loi une annexe dans laquelle figureraient certains aspects importants de la loi, par exemple, la «liste des lois», plutôt que d'établir des dispositions à cet égard dans le règlement.

Cela n'a néanmoins pas été fait et le projet de loi C-13 constitue un exemple de plus de mesures dont l'objectif réel ne sera pas fixé par le Parlement mais par intervention de l'exécutif. Comme on l'a déjà dit, votre Comité entretient de graves réserves quant à l'élaboration d'une loi par le biais d'un règlement. Nous tenons à réitérer notre profonde inquiétude quant à cette pratique qui, malheureusement, semble être une tendance croissante ces derniers temps chez le gouvernement fédéral.

Malgré les sérieuses réserves que nous entretenons sur cette question, nous reconnaissons que, étant donné l'étendue des projets qui tomberaient dans les domaines de responsabilité fédérale, une certaine souplesse est nécessaire pour déterminer quels projets devraient faire l'objet d'une évaluation et quel type d'évaluations devraient être effectuées dans les circonstances.

Le Comité prend note de ce que le gouvernement fédéral a créé un Comité consultatif de réglementation qui l'aidera à rédiger le règlement qui découle de ce projet de loi. Ce Comité est formé notamment de représentants des autorités provinciales et territoriales, du secteur des affaires, de l'industrie ainsi que d'environnementalistes. Tout nous porte à croire que ces consultations se déroulent bien. Nous espérons que cet esprit de collaboration se poursuivra au cours des mois et, en fait, des années à venir, étant donné que nous estimons que cette approche consultative du règlement est des plus constructives et devrait demeurer une caractéristique permanente afin de réduire au minimum les points de friction qui pourraient, dans le cas contraire, surgir entre les parties intéressées.

Étant donné l'existence de ce comité consultatif, nous ne sommes pas prêts à remettre en question la façon dont le projet de loi a été structuré. Cependant, certains règlements sont essentiels à l'application du projet de loi et doivent de ce fait être mis au point le plus tôt possible. Par conséquent, votre Comité recommande :

> Que le gouvernement fédéral accorde la priorité à l'élaboration des règlements essentiels à l'application du projet de loi et que ces règlements soient rédigés de façon à tenir compte des préoccupations des membres du Comité consultatif de réglementation.

## ADOPTION SANS AMENDEMENT

Le projet de loi C-13 a été un des projets de loi les plus difficiles que votre Comité ait étudié récemment. Il ne fait aucun doute qu'il soulève la controverse. Personne n'en semble entièrement satisfait, y compris les membres du Comité qui, sans exception, estiment que cette mesure pourrait être améliorée d'une façon ou d'une autre. Nous devons cependant admettre être aussi polarisés autour de ce bill que les témoins qui ont comparu devant nous. Comme eux, certains d'entre nous estiment qu'il va trop loin tandis que d'autres estiment qu'il ne va pas assez loin.

Malgré nos différends, votre Comité a conclu, non sans des hésitations considérables, qu'il convient de recommander l'adoption de ce projet de loi sans amendement. Nous faisons cette recommandation, non pas parce que nous sommes convaincus des mérites de ce texte de loi, car ce n'est certainement pas le cas étant donné que trop d'entre nous éprouvent de graves réserves. Plutôt, nous recommandons l'adoption de ce projet de loi sans amendement car nous pensons que, même avec ces nombreuses lacunes, il permettrait de mettre en place un processus fédéral d'évaluations environnementales matériellement supérieur à celui qui est actuellement en place en vertu du *Décret*.

Même s'il est en vigueur depuis moins de dix ans, le *Décret* a donné lieu à un nombre considérable de contestations juridiques en ce qui concerne son application. Il comprend beaucoup de termes ambigus. En fait, des termes aussi fondamentaux que «effets environnementaux» et «répercussions environnementales» ne sont pas définis. En outre, le processus d'évaluation environnementale qui y est établi est nettement inférieur à celui qui est proposé dans le projet de loi. Par exemple, le *Décret* ne contient aucune disposition quant aux évaluations de catégorie de projets, ne propose aucun programme de suivi, ne donne au comité d'examen public aucun pouvoir de convoquer des témoins et d'ordonner la production de documents, ni n'autorise expressément la signature d'ententes bilatérales avec d'autres autorités. Ces éléments positifs sont tous inclus dans le projet de loi, et d'autres viennent s'y ajouter, y compris l'engagement du gouvernement du Canada envers le développement durable, qui est précisé dans le préambule du projet de loi et dans l'article 4 «Objet».

Le *Décret* n'a jamais été conçu pour s'appliquer de façon obligatoire et cela se reflète dans le processus inadéquat qui en découle. La décision dans l'affaire *Oldman River*, cependant, a établi clairement que le *Décret* avait force de loi et qu'on devait y obéir dans tous les cas où il s'appliquait. Partant, ce jugement a changé radicalement les règles du jeu et il est de ce fait impératif d'adopter une loi de rechange le plus rapidement possible. La *West Coast Environmental Law Association* a fait remarquer que si ce projet de loi n'était pas adopté, l'évaluation environnementale, domaine déjà sujet à des incertitudes marquées, serait jetée dans le chaos.

Votre Comité croit que dans les circonstances, des motifs puissants nous poussent à adopter le projet de loi C-13 sans amendement. Nous reconnaissons que le projet a un certain nombre de lacunes, dont les plus manifestes sont les 30 écarts linguistiques qui marquent les versions anglaise et française du projet de loi. Compte tenu du fait que près de la moitié de ces différences ont pu être retracées jusque dans le projet de loi original déposé sous le nom de projet de loi C-78 en 1990, votre Comité comprend très mal qu'un si grand nombre d'erreurs linguistiques aient pu survivre, en dépit de l'examen attentif dont ce projet de loi a fait l'objet durant toutes ces années.

Les disparités entre les deux versions officielles du projet de loi C-13 sont nombreuses et deux d'entre elles (les articles 33 et 72) sont très substantielles. On ne peut pas ne pas souligner ce fait et exprimer vivement nos regrets devant une telle situation. C'est vraiment inadmissible. C'est inexcusable dans un parlement bilingue depuis 1867. Pour ne pas retarder l'adoption de la loi, on peut se replier sur des précédents comme l'a déclaré le sous-ministre de la Justice et recourir à une loi corrective le plus tôt possible après l'adoption de la loi.

Le ministre fédéral de l'Environnement nous a signalé que si le projet de loi était renvoyé à la Chambre des communes avec amendements, cette décision comporterait un fort élément de risque. Étant donné l'incertitude du calendrier parlementaire pour les mois à venir, votre Comité reconnaît que, si des modifications étaient apportées au projet de loi, il n'est pas inconcevable qu'il mourrait au Feuilleton. Étant donné la somme de temps qu'il a fallu pour

que le projet de loi en arrive à son étape actuelle, ce n'est pas un risque que nous sommes disposés à prendre.

À la demande du Comité, le Ministre a donné sa promesse d'agir aussi vite que possible en introduisant les modifications nécessaires en vertu de la prochaine loi corrective qui doit être déposée à l'automne prochain. Nous prenons note de cette promesse et recommandons donc que :

> Le ministre fédéral de l'Environnement tienne sa promesse et présente des modifications visant à corriger les différences entre les versions française et anglaise du projet de loi en vertu de la prochaine loi corrective.

Bien que nous soyons particulièrement réticents à l'idée de recommander l'adoption d'un projet de loi qui contient au moins trente erreurs linguistiques, nous avons conclu qu'il serait dans l'intérêt public de le faire, car le temps joue un rôle important dans le cas qui nous occupe.

Comme il a été dit clairement dans tout ce rapport, le projet de loi C-17 ne saurait être considéré comme un texte législatif parfait. Cependant, les évaluations environnementales constituent un phénomène relativement récent, et il nous faudra du temps et de l'expérience avant que le processus ne fonctionne en souplesse. Nous avons dit plus tôt qu'un examen ministériel devra être effectué cinq ans après l'entrée en vigueur du projet de loi. Bien qu'il soit vrai que quelques-uns d'entre nous auraient préféré un examen parlementaire, le fait demeure qu'un examen officiel dans cinq ans, même s'il n'est que ministériel, est rassurant pour les membres de votre Comité.

Entre-temps, votre Comité est convaincu que le projet de loi C-13 constitue un pas dans la bonne direction et qu'il devrait être, en conséquence, mis en place le plus tôt possible. Le projet de loi est en gestation depuis environ cinq ans. Bien des amendements y ont été apportés à la Chambre des communes.

En analyse finale, il faut se souvenir que ce projet de loi concerne, avant tout, des évaluations environnementales et devrait mettre en place un régime bien meilleur que celui existant. Même le ministre de l'Environnement du Québec a admis que, objectivement, le régime proposé par le projet de loi est bon. L'Association canadienne de la construction a même été jusqu'à dire que le projet de loi C-13 devrait servir de modèle à toutes les compétences du Canada afin d'éviter des dédoublements malheureux et de tenter d'aboutir à un régime aussi identique que possible dans le pays dans ce domaine si important.

Étant donné la forte opposition à ce projet de loi de la part du gouvernement du Québec, on ne peut nier que certains d'entre nous ont été tentés de voir si une forme quelconque d'accommodements ne pouvait être trouvée en le modifiant. Néanmoins, cette solution nous a échappée car les problèmes, ainsi que nous le soulignons précédemment, ont moins à voir avec le projet de loi qu'avec le partage des compétences sur lesquelles ce projet de loi est fondé.

Inutile de dire que le débat sur cette question se déroule ailleurs. Nous ne pouvons qu'exprimer notre espoir que tout différend à ce sujet sera résolu à l'amiable.

Il semble peu douteux que ce projet de loi représente un compromis entre des intérêts concurrents. Tout amendement à ce stade pourrait compromettre l'équilibre délicat qu'il a été si difficile de réaliser au fil des ans. Dans ces circonstances, le projet de loi devrait être appuyé. Le *Canadian Environmental Assessment Caucus* nous a conseillé de considérer le projet de loi C-13 comme un verre à moitié plein plutôt qu'un verre à moitié vide. Toute chose étant égale par ailleurs, nous croyons qu'il s'agit d'un bon conseil et, de ce fait, recommandons l'adoption de ce projet de loi sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

**DANIEL HAYS**

WEDNESDAY, October 14, 1992

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Friday, February 28, 1992, to study and report upon the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment and to make recommendations thereon, respectfully requests that the date of presenting its final report be extended from November 30, 1992 to no later than 12th February 1993.

Respectfully submitted,

*Le président*

**DANIEL HAYS**
*Chairman*

Le MERCREDI 14 octobre 1992

Le Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le vendredi 28 février 1992 à étudier les options qui s'offrent au gouvernement pour réaliser l'objectif de réduire les émissions causées par la production et la consommation d'énergie au Canada avec le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet, demande respectueusement que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 30 novembre 1992 au 12 février 1993, au plus tard.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 14, 1992

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day at 10 a.m. to study the policy options available to the government to achieve the objective of containing emissions associated with energy production and use in Canada with a view to improving the environment, and to make recommendations thereon.

**Senator Dan Hays** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is our first meeting with witnesses on our special study on policy options to contain emissions, and on your behalf I welcome our first group of witness from Environment Canada: Ms Penny Gotzaman, Mr. Alex Manson and Mr. Wayne Draper.

Ms Gotzaman, I would ask you and your colleagues to make your initial presentation after which we hope to have the opportunity to put questions to you. Please proceed, Ms Gotzaman.

**Ms Penny Gotzaman, Chief, Economic Analysis, Environment Canada:** Thank you, Mr. Chairman. Environment Canada plans to proceed today by briefly outlining the government's approach to the use of economic instruments and then addressing economic instruments in the context of the three environmental issues which the committee has expressed an interest in.

I will start off with a general overview, then Wayne Draper, from the Conservation and Protection Service, will address the NOx/VOC and acid rain issues. Finally, Alex Manson, from the Atmospheric Environment Service, will address the issue of global rain. In a sense, our collective opening remarks will set the stage for the other departments from which you will be hearing later this morning and this afternoon.

The government's approach to the use of economic instruments for environmental protection is drawn from the Green Plan and the concept of sustainable development. While sustainable development means different things to different people, in essence it means that high levels of environmental quality and economic prosperity are complementary and mutually reinforcing. We need a clean environment and a productive resource base for a prosperous economy, and a strong economy is necessary for high environmental and social standards.

The Prime Minister, in his statement on the Green Plan, conveyed the message that a healthy environment and a pros-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 octobre 1992

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 10 heures afin d'étudier les options qui s'offrent au gouvernement pour réaliser l'objectif de réduire les émissions causées par la production et la consommation d'énergie au Canada avec le but d'améliorer l'environnement et de faire des recommandations à ce sujet.

**Le sénateur Dan Hays** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, c'est la première fois que nous nous réunissons avec des témoins dans le cadre de notre étude spéciale des options politiques visant à réduire les émissions polluantes et j'ai donc le plaisir d'accueillir notre premier groupe de témoins d'Environnement Canada qui sont M^me^ Penny Gotzaman, M. Alex Manson et M. Wayne Draper.

Madame Gotzaman, je vais vous demander, à vous et à vos collègues, de nous faire votre exposé, après quoi nous espérons avoir le temps de vous poser des questions. La parole est à vous, madame Gotzaman.

**Mme Penny Gotzaman, chef, Analyse économique, Environnement Canada:** Merci, monsieur le président. Nous voudrions aujourd'hui examiner brièvement avec vous les instruments économiques, d'abord selon l'optique du gouvernement, puis au regard des trois questions environnementales qui intéressent particulièrement le Comité.

Je commencerai par un aperçu général, après quoi Wayne Draper, du Service de la conservation et de la protection, vous parlera de la question des $NO_x$/COV ainsi que des pluies acides. Enfin, Alex Manson, du Service de l'environnement atmosphérique, abordera la question du réchauffement planétaire. On peut dire que, dans un certain sens, nous allons vous brosser un tableau général qui éclairera le témoignage que les autres ministères vous présenteront en fin de matinée et cet après-midi.

Le gouvernement envisage le recours à des instruments économiques en fonction du Plan vert et de la notion du développement durable. Le développement durable n'a pas le même sens pour tous, mais il veut dire au fond que la qualité de l'environnement et la prospérité de l'économie se complètent et se renforcent. Autrement dit, un environnement sain et un potentiel de ressources sont nécessaires pour soutenir une économie prospère et une économie forte est nécessaire pour appuyer des normes sociales et environnementales élevées.

Dans son message liminaire du Plan vert, le premier ministre a dit qu'un environnement sain et une économie prospère

[*Text*]

perous economy are complementary, and this complementarity is also recognized in the government's prosperity initiative.

The practical integration of the environment and the economy is fundamental to making sustainable development a practical reality in Canada. Fundamental to this integration is the need for all levels of society to realize the impact of their decisions on the environment. Environmental science, education information, regulations and economic instruments are all important means of making this integration happen.

Traditionally in Canada, as I am sure you all know, we have largely relied on regulations to integrate the environment into our economic decisions, and regulations continue to play a very important role. The government also recognizes, however, that the market, where a myriad of decisions are made every day by producers and consumers, offers another approach. The market approach basically entails the use of economic instruments, such as emissions trading, environmental charges, tax incentives and deposit refunds schemes, just to name a few. Economic instruments work through the market to give producers and consumers, just as a matter of course, the financial incentive to integrate the environment into their decisions.

Some economic instruments, such as environmental charges and tax incentives, directly affect the prices facing producers and consumers. Others, like emissions trading programs, create a market and a price for access to environmental resources.

Why the interest in economic instruments? It is because they have potential advantages that are fundamental to making sustainable development a practical reality. We go through some of these advantages in detail in the discussion paper. I would like to focus very briefly on the two that are perhaps most important.

First, economic instruments can be a cheaper way of obtaining our environmental objectives. Perhaps the best example is one using an emission trading scheme, because we will be hearing more about emissions trading later today. Under an emissions trading scheme, the appropriate regulatory authority would establish a ceiling on the allowable emissions of a particular pollutant that we want to control. The total allowable emissions would then be allocated among the sources of the emissions through permits which authorize the sources to emit a certain amount of the pollutant for a specific period of time. The permit holders would then be allowed to buy and sell the permits, and this is one of the fundamental

[*Traduction*]

sont complémentaires et l'Initiative de la prospérité du gouvernement reflète également cette complémentarité.

L'intégration pratique de l'environnement et de l'économie est essentielle pour faire du développement durable une réalité au Canada. Et il est également essentiel, pour cette intégration, que tous les secteurs de la société tiennent compte des incidences de leurs décisions sur l'environnement. Les sciences de l'environnement, l'éducation et l'information ainsi que des mesures plus directes comme des règlements et des instruments économiques constituent de puissants outils d'intégration.

Comme vous le savez, au Canada, nous nous fions depuis toujours à la réglementation pour intégrer l'environnement aux décisions économiques et la réglementation continue à jouer un rôle capital. Cependant, le gouvernement reconnaît aussi que le marché—où consommateurs et producteurs prennent quotidiennement une myriade de décisions—constitue une autre façon d'intégrer l'environnement et l'économie. L'approche axée sur le marché suppose le recours à des instruments économiques comme l'échange de droits d'émission, les redevances environnementales, les incitations fiscales et les programmes de consignes, pour n'en nommer que quelques-uns. Les instruments économiques agissent sur le marché en encourageant financièrement producteurs et consommateurs à intégrer d'office l'environnement dans leurs décisions.

Certains instruments économiques, comme les redevances environnementales et les incitations fiscales, touchent directement les prix que paient producteurs et consommateurs. D'autres, comme les permis de polluer négociables, créent un marché et un prix pour accéder aux ressources naturelles.

Pourquoi cet intérêt pour les instruments économiques? Parce qu'ils offrent des avantages potentiels qui sont essentiels pour mettre en pratique le développement durable. Dans notre document de discussion, nous analysons en détail certains de ces avantages. Nous aimerions aborder très brièvement ici deux d'entre eux qui sont peut-être les plus importants.

D'abord, les instruments économiques peuvent constituer un moyen moins coûteux d'atteindre des buts environnementaux. Le meilleur exemple est peut-être le programme d'échange de droits d'émission étant donné que cette question va être abordée à plusieurs reprises aujourd'hui. Selon ce programme, l'autorité réglementaire établirait un plafond sur les émissions admissibles d'un polluant particulier. Les émissions admissibles totales seraient alors réparties entre les sources d'émission par le biais de permis autorisant les sources à polluer jusqu'à un certain point pendant un laps de temps donné. Les titulaires pourraient ensuite acheter ou vendre leurs permis et c'est là l'une des différences fondamentales entre un

[*Text*]

differences between an emissions trading program and the traditional regulatory approach.

Those sources which can find ways to reduce their emissions below the level authorized by their permits, at a lower cost than others, would have the incentive to do so and sell their extra permits to other sources whose abatement costs are higher. Those sources that have high abatement costs would have the incentive to buy these extra permits, assuming, of course, the purchase price was less than their cost of abatement.

The bottom line of this flexibility offered by emissions trading is that the sources with the lowest abatement costs would reduce their emissions by more than the higher cost sources. The result is that the target level of emissions would therefore be achieved at a total lower cost to the economy than the traditional regulatory approach, where, for example, regulatory standards would be required of all the emission sources regardless of the differences in their costs of abatement.

A second important advantage of economic instruments is that they are less intrusive in the decision making of firms and individuals and provide a continual economic incentive to develop and implement cleaner technologies and processes. In this way they provide the incentive and allow the flexibility for firms to use creativity in finding innovative and cost effective means of meeting environmental targets established by governments. This leads to more efficient operations and stimulates business opportunities in a growing world market for environmental technologies and services.

The Green Plan recognizes these essential advantages. It also recognizes, though, that economic instruments are not the answer to achieving all our environmental goals. In some cases, traditional regulations continue to be the most suitable approach. The example that comes to mind is the elimination of persistent toxic substances. In others, economic instruments could be an effective alternative or complement. The Green Plan, therefore, establishes as Canada's goal the balanced use of regulations and market based approaches.

We have, however, as you all know, had a little practical experience with the use of economic instruments in Canada, and indeed that is probably one of the reasons we are all here today. Different market instruments are best suited to different environmental problems and they differ in their complexity to design and implement as well as in their potential economic and regional impacts. It is important that they be properly designed and implemented if they are to effectively achieve the environmental goal they are aimed at and if they are to realize the potential economic advantages of using a market-based approach.

[*Traduction*]

programme d'échange de droits d'émission et la réglementation traditionnelle.

Les sources capables de réduire leurs émissions sous le niveau autorisé par leurs permis à un coût inférieur aux autres seraient poussées à y parvenir et à vendre leurs permis «en trop» à d'autres sources aux coûts de dépollution supérieurs. Les sources aux coûts de dépollution élevés seraient incitées à acheter ces permis «en trop» si le prix d'achat était inférieur à leurs coûts de dépollution.

La flexibilité qu'offre l'échange de droits d'émission résulte du fait que les sources aux coûts de dépollution les plus bas réduiraient davantage leurs émissions que les sources aux coûts de dépollution les plus élevés. En fin de compte, l'objectif visé serait atteint moyennant un coût total inférieur pour l'économie qu'avec la réglementation traditionnelle voulant que toutes les sources d'émission respectent les mêmes normes malgré leurs coûts différents.

Les instruments économiques présentent un deuxième avantage important à savoir qu'ils gênent moins les décisions des entreprises et des particuliers et constituent un encouragement économique permanent à concevoir et à mettre en oeuvre des techniques et des procédés «plus propres». Ainsi, ils donnent aux entreprises l'incitation et la souplesse voulues pour employer leur créativité à trouver des moyens novateurs et rentables d'atteindre les objectifs environnementaux fixés par les gouvernements. Cela entraîne des opérations plus efficaces et ouvre des créneaux sur le marché mondial grandissant des techniques et des services environnementaux.

Le Plan vert reconnaît ces avantages potentiels. Il reconnaît aussi que les instruments économiques ne sauraient convenir à l'atteinte de tous nos buts environnementaux. Dans certains cas, la réglementation traditionnelle restera l'outil le plus approprié. Un exemple qui vient aussitôt à l'esprit est l'élimination des substances toxiques persistantes. Dans d'autres cas, les instruments économiques pourraient constituer une option ou un complément. Le Plan vert fait donc du dosage des règlements et des approches axées sur le marché l'un des buts du Canada.

Toutefois, comme vous le savez, le Canada est peu habitué à se servir d'instruments économiques et c'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles nous sommes réunis ici aujourd'hui. Les instruments ne se prêtent pas tous de la même façon au règlement des divers problèmes écologiques, et ils varient quant à leur difficulté de conception et de mise en oeuvre et également en ce qui concerne leurs répercussions économiques et régionales. Ils doivent aussi être conçus et mis en oeuvre correctement pour permettre d'atteindre le but écologique visé et de concrétiser les avantages économiques que peut entraîner le recours aux forces du marché.

[*Text*]

It is for these reasons that the federal government undertook, in the Green Plan, to release a discussion paper on economic instruments and to follow the release of the paper with consultations with a broad cross-section of Canadians. The discussion paper, which was jointly prepared by the Departments of the Environment and Finance, was released this spring. It has two objectives. One is educational. As to the other, we wanted to move the debate ahead by focusing on practical design and implementation issues on which policy makers and governments need to make decisions.

The discussion paper outlines some of these practical considerations and possible options for addressing them, but it is also important to recognize—and this is a point we make throughout the discussion paper—that similar issues like impacts on international competitiveness, effective monitoring and monitoring costs, administrative complexity, just to name a few, also very much arise in the context of regulations. It is, therefore, very important to bear in mind, when we are assessing the merits of a market-based approach vis-à-vis the traditional regulatory approach, that an appropriate comparison is the regulatory approach that would achieve the same environmental objective.

More detailed work is currently underway in Canada that builds on some aspects of the discussion paper, particularly on emission trading. I understand that throughout the day you will be hearing more about this work, where it is headed and the results of the work. Some of it is being done under the auspices of the CCME (Canadian Council of Ministers of the Environment), and some collaboratively with governments, environmental groups and the private sector, which is particularly encouraging. All of this work is very important in moving from the theoretical to the practical application of economic instruments in Canada.

The second objective for the discussion paper is to form a basis for consultations. The ongoing work that builds on the discussion paper will clearly provide an additional basis for the consultations. Environment Canada, in conjunction with the key economic departments—all of which you will be hearing from today—are working with stakeholders to put in place an open and transparent consultation process. We expect the consultations to start later this year or very early next. Environment Canada sees the consultations as a means of increasing understanding about the use of economic instruments and further addressing issues regarding their practical use in Canada. We also see them as providing a process through which stakeholders can fully air practical considerations of specific applications and through which they can provide advice to governments on these issues and on the next steps.

[*Traduction*]

C'est pour ces raisons que le gouvernement fédéral s'est engagé, dans le Plan vert, à diffuser un document sur l'utilisation des instruments économiques au Canada et à faire suivre la publication de ce document par des consultations avec un vaste échantillon de Canadiens. Le document de travail, établi conjointement par le ministère de l'Environnement et le ministère des Finances, a été publié le printemps dernier. Il a deux objectifs. Le premier est d'ordre informatif. Il s'agit de faire progresser le débat en mettant en lumière les questions pratiques de conception et de mise en oeuvre que les décideurs et les gouvernements doivent trancher.

Le document expose certaines de ces questions pratiques et les options pouvant être envisagées à leur sujet, mais il faut reconnaître également—et c'est ce que nous faisons valoir du début à la fin—que des questions semblables comme les effets sur la compétitivité à l'échelle internationale, l'applicabilité et le coût du contrôle ou la complexité administrative, pour n'en nommer que quelques-unes, se posent aussi dans le contexte de la réglementation. Il y a donc lieu, quand on évalue le bien-fondé des instruments économiques par rapport à la réglementation habituelle, d'utiliser comme point de comparaison des règlements qui assureraient le même niveau de protection de l'environnement.

On se consacre actuellement, au pays, à des études plus détaillées portant sur des questions traitées dans le document de travail, en particulier l'utilisation de permis de polluer négociables. Je crois qu'au cours de la journée, vous allez en apprendre plus sur ces travaux, leur orientation et leurs résultats. Certaines de ces études sont parrainées par le CCME (Conseil canadien des ministres de l'environnement), d'autres sont menées conjointement avec des gouvernements, des groupes écologiques et le secteur privé, ce qui est particulièrement encourageant. Tout ce travail revêt beaucoup d'importance car il contribue à faire passer la question des instruments économiques au Canada de la théorie à la pratique.

Le deuxième objectif du document de travail est d'être le point de départ de consultations. Les travaux en cours favoriseront certainement celles-ci. Environnement Canada, ainsi que les principaux ministères à vocation économique, travaillent avec les intéressés à instaurer un processus de consultation ouvert et transparent. Nous comptons entreprendre des consultations à la fin de l'année ou au tout début de l'année prochaine. Pour Environnement Canada, c'est là un moyen de mieux faire comprendre l'utilisation des instruments économiques et d'approfondir les questions relatives à leur application concrète au pays. C'est aussi, pour le Ministère, un moyen de permettre aux intéressés d'exposer toutes les considérations pratiques de telle ou telle application et de donner aux gouvernements leur avis sur ces questions et les prochaines étapes.

[*Text*]

I wish to include the first part of Environment Canada's opening remarks by noting that Environment Canada sees the potential use of economic instruments as a key to achieving both our economic and environmental objectives. It is important, if we are to realize the potential benefits of using the market to achieve our environmental objectives, that they be properly designed and implemented. The upcoming consultations are an important next step in assessing the most promising applications in Canada.

**Mr. Wayne Draper, Associate Director, Industrial Programs Branch, Environment Canada:** If I may, Mr. Chairman, I would propose to use some overheads and the screen to talk about the application of emissions trading to two atmospheric issues, NOx/VOC — better described as ground-level ozone or smog and which is one of our air quality problems in Canada—and acid rain.

I will first talk about the application of emissions trading to nitrogen oxides and volatile organic compounds; NOx/VOC, in other words. What are NOx and VOC? Well, NOx (nitrogen oxides) and VOC (volatile organic compounds) are the two air pollutants that combine together to create smog or what is referred to in the scientific community as "ground-level ozone". A lot of people are familiar with stratospheric ozone and the fact that we do not have enough of it up there. At ground level, excess amounts of ozone are hazardous to human health, have adverse effects on vegetation, such as crops, and on materials. So there is a motive and a justification for not having excess levels of ozone at ground level. We get excess levels of ozone in the summertime in warm weather and under sunny conditions because the reaction to form ozone depends upon sunlight and the presence of those two pollutants.

Ground-level ozone problems in Canada are regional in nature. This particular graph gives a good illustration of how regional our concerns with ground-level ozone are. The areas of the country that have the most serious ozone problems are the Windsor-Quebec corridor in the southern parts of Ontario and Quebec, the lower Fraser Valley in British Columbia, and the southern parts of Nova Scotia and New Brunswick. The rest of the country does not have a ground-level ozone problem of any significance. There are slightly elevated levels of ozone in some urban centres across the country but, for the most part, those two areas represent the most serious ozone problems in the country. It is important to note that those areas where we have serious problems represent less than 5 per cent of the total Canadian land area. That is a factor when we are looking at the use of economic instruments to control the pollutants that cause ozone and the geographic context of it.

[*Traduction*]

J'aimerais conclure cette partie de notre allocution d'ouverture en signalant qu'Environnement Canada considère l'utilisation possible des instruments économiques comme un moyen clé d'atteindre les buts du pays en matière économique et écologique. Si nous voulons concrètement tirer parti des forces du marché pour atteindre nos objectifs en matière d'environnement, il importe de bien concevoir et mettre en oeuvre les instruments économiques. Les consultations prochaines sur l'utilisation concrète des instruments économiques au Canada représentent une autre étape importante qui nous amènera à évaluer les applications les plus prometteuses.

**M. Wayne Draper, directeur adjoint, Direction des programmes industriels, Environnement Canada:** Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais vous projeter quelques acétates pour vous décrire comment les permis de polluer négociables permettraient de remédier au problème des émissions de $NO_x$ et COV—qui produisent ce que l'on appelle communément l'ozone de la basse atmosphère ou le smog urbain et qui contribuent à la pollution de l'air au Canada—ainsi qu'aux pluies acides.

Je parlerai d'abord de l'application de ce programme aux oxydes d'azote et aux composés organiques volatiles, autrement dit, aux $NO_x$ et COV. Qu'est-ce que les $NO_x$ et COV? Les $NO_x$ (oxydes d'azote) et les COV (composés organiques volatiles) sont les deux polluants atmosphériques qui s'allient ensemble pour créer le smog ou ce que la communauté scientifique appelle «l'ozone troposphérique». La plupart des gens connaissent déjà l'ozone stratosphérique et savent qu'il n'y en a pas suffisamment. Au niveau du sol, une quantité excessive d'ozone est nocive pour la santé humaine et a également un effet nuisible sur la végétation, par exemple les cultures, et les matériaux. Nous avons donc de bonnes raisons de vouloir éviter un niveau d'ozone excessif en basse atmosphère. Le niveau d'ozone devient excessif pendant l'été, les journées chaudes et ensoleillées, parce que l'ozone se forme sous l'action du soleil et de ces deux polluants.

Au Canada, l'ozone troposphérique est un problème régional. Ce graphique illustre bien le caractère régional de nos préoccupations à cet égard. Les régions du pays où la situation est la plus grave sont le corridor Windsor-Québec, au sud de l'Ontario et du Québec, la vallée du bas Fraser, en Colombie-Britannique, ainsi que le sud de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. L'ozone troposphérique ne pose pas de problème sérieux dans les autres régions. Le niveau d'ozone est un peu trop élevé dans certaines villes du pays, mais c'est surtout dans ces deux régions que la situation est la plus grave. Il faut signaler que ces régions représentent moins de 5 p. 100 de la superficie totale du Canada. C'est là une considération importante lorsqu'on examine le recours à des instruments économiques pour limiter les émissions de polluants qui créent de l'ozone et le contexte géographique.

[*Text*]

I want to put into perspective what our current ozone levels are. On this graph, we have cities across the country from west to east ranging from Vancouver to Toronto, Ottawa, Montreal, and through to Halifax at the right of the diagram. The white line on the diagram is the target we are using to design Canadian control programs. It is our ambient air quality objective for ozone under the Canadian Environmental Protection Act. With some of these urban centres—particularly Vancouver and the Windsor-Quebec corridor—we need to reduce peak ozone levels by about 50 per cent if we want to resolve that problem. So there is a rationale in setting permanent caps on ozone in a couple of geographic areas; the Windsor-Quebec corridor and the lower Fraser Valley of British Columbia.

I want to give you an indication of what kinds of sources we are dealing with here because this is also important when we are considering emissions trading. NOx emissions, the first pollutant that causes ground-level ozone, comes mostly from combustion. Ninety-five per cent of it is produced as a result of the combustion of fossil fuels. This graph shows the profile we expect to see from NOx from 1985 to the year 2000. Of the total emissions of NOx, a little more than 50 per cent comes from mobile sources; motor vehicles, diesel trucks and other diesel sources. The other 40 per cent comes from stationary sources.

When we talk about emissions trading, for the most part we look to the application of trading of some of the stationary sources of NOx. They range from power generation to the natural gas industry—and this includes turbines and compressor engines—from other fuel combustion—industrial boilers at industrial developments such as pulp and paper mills, refineries, chemical and cement plants—and other miscellaneous sources.

That is a little bit of the perspective. If we are going to trade with NOx and confine ourselves to stationary sources, we have to realize that we are dealing with about half the NOx.

**The Chairman:** In terms of sectors, is agriculture included?

**Mr. Draper:** Agriculture is included.

**The Chairman:** That is your redish line, the second line up?

**Mr. Draper:** Yes. It would be largely in the so-called "off-road" diesel.

**The Chairman:** Processing of resources; paper aluminium, where would they be?

**Mr. Draper:** Mainly under "Other Fuel Combustion", because it involves industrial boilers.

[*Traduction*]

Je voudrais vous situer les niveaux d'ozone actuels dans leur juste perspective. Sur ce graphique figure les diverses villes du pays, d'ouest en est, allant de Vancouver à Halifax en passant par Ottawa et Montréal. La ligne blanche représente l'objectif en fonction duquel les programmes de contrôle canadiens sont conçus. Il s'agit de l'objectif concernant l'ozone que nous nous sommes fixé, en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, pour ce qui est de la qualité de l'air ambiant. Dans certaines de ces villes et surtout à Vancouver et dans le corridor Windsor-Québec, nous allons devoir réduire le niveau d'ozone d'environ 50 p. 100. Il est donc logique de fixer un plafond permanent pour l'ozone dans deux secteurs géographiques qui sont, d'une part, le corridor Windsor-Québec et, d'autre part, la vallée du bas Fraser, en Colombie-Britannique.

Je voudrais vous donner une idée des sources de pollution auxquelles nous nous attaquons ici étant donné que c'est également une considération importante pour la conception d'un système d'échange de droits d'émission. Les émissions de $NO_x$, le principal polluant à l'origine de l'ozone troposphérique, émanent surtout de la combustion. Les oxydes d'azote sont produits, à 95 p. 100, par la combustion d'hydrocarbures. Ce graphique montre quelles seront les sources de $NO_x$ de 1985 à l'an 2000. Un peu plus de 50 p. 100 des émissions totales proviennent de sources mobiles soit des automobiles, des camions à moteur diesel et d'autres véhicules consommant du diesel. Les 40 p. 100 restants proviennent de sources fixes.

Quand on parle d'un échange de droits d'émission, on songe surtout à certaines sources fixes d'émission de $NO_x$. Cela va des centrales électriques à l'industrie du gaz naturel, y compris les turbines et les compresseurs, en passant par d'autres formes de combustion telles que les chaudières industrielles, par exemple dans les usines de pâtes et papier, les raffineries, les usines de produits chimiques et les cimenteries.

Voilà pour la perspective globale. Si le système d'échange de droits d'émission se limite aux sources fixes, cela ne représente qu'environ la moitié des émissions d'oxydes d'azote.

**Le président:** Pour ce qui est de la répartition sectorielle, l'agriculture est-elle incluse?

**M. Draper:** Oui.

**Le président:** Cela représente votre ligne rouge, la deuxième en haut?

**M. Draper:** Oui. Il s'agit surtout des moteurs diesels agricoles.

**Le président:** Et la transformation des richesses naturelles comme le papier et l'aluminium, où se situe-t-elle?

**M. Draper:** Surtout dans les autres formes de combustion de carburant étant donné que cela englobe les chaudières industrielles.

[*Text*]

The picture for VOCs is a little different. With VOCs we now have a lot of noncombustion emissions. We do VOC emissions from the combustion of gasoline in automobiles, but many of the other VOCs come from evaporation of solvents. This large category is solvents, such as solvents in paint, cleaning fluids, industrial degreasing and a whole host of different applications. As another example, a certain amount of emissions come from the gasoline distribution system, such as service stations, bulk transfer terminals and so forth. There is a fair distribution of emissions. I think it is fair to say that a little more of them on the VOC side come from stationary source categories. These stationary sources are many and widely scattered. Most of them are not big sources. It becomes a factor when considering emission trading.

Work has been done on the application of emission trading in two geographic areas. In the Lower Fraser Valley a feasibility study was completed early this year under the Canadian Council of Ministers of the Environment. The B.C. government is considering how an emission trading program might fit into their ozone control plan, which they are about to go into public consultation on. These consultations will be held this fall and next spring, and there is a net time frame on the decision on whether or not emission trading might form part of their program in the Lower Fraser Valley. An important consideration is the number of sources. With both NOx and VOCs in the Lower Fraser Valley about four sources contribute 60 to 70 per cent of the problem in terms of stationary sources. In the Lower Fraser Valley the biggest contributor is the automobile. It is more of a factor than in the Windsor-Quebec corridor.

In the Windsor-Quebec corridor several pieces of work have been done. Environment Canada did an overview study in 1990. Ontario Hydro did a study on emission trading for NOx in 1990. A study involving Ontario energy companies, industry and others is about to be completed on NOx emission trading in southern Ontario. The government is looking at how to build that option of trading into their oxidants program that is now under development as part of our national NOx\VOC plan. They will also go through consultations on that prototype oxidants program this fall and next spring. So we will have a better idea after that time period of Ontario's intent on applying emission trading to the NOx/VOC in the Windsor-Quebec corridor.

To conclude the NOx/VOC issue I will highlight a few issues that I see. It is important at the outset to identify and define the problem. Obviously we have geographic context.

[*Traduction*]

Pour les COV, la situation est quelque peu différente. À l'heure actuelle, une bonne partie des émissions se font sans combustion. L'essence consommée dans les automobiles produit des COV, mais ces émissions proviennent en majeure partie de l'évaporation de solvants. Il s'agit notamment des solvants qui entrent dans la fabrication de la peinture et des produits de nettoyage et de ceux qui sont utilisés pour le dégraissage industriel et toutes sortes d'autres applications. Il ne faut pas oublier non plus les COV qui émanent du réseau de distribution d'essence et notamment des stations-service et terminaux de transfert en vrac. Il s'agit là d'une assez juste répartition des émissions. On peut dire que les sources fixes produisent un peu plus de COV. Ces sources sont nombreuses et très éparpillées. La plupart d'entre elles ne sont pas importantes. Mais il faut en tenir compte pour l'échange de droits d'émission.

Des études ont été réalisées sur l'application du système d'échange de droits d'émission dans deux secteurs géographiques. Une étude de faisabilité sur la vallée du bas Fraser a été terminée cette année pour le compte du Conseil canadien des ministres de l'environnement. Le gouvernement de Colombie-Britannique étudie actuellement la possibilité d'intégrer un programme d'échange de droits d'émission dans son plan de contrôle de l'ozone qui doit bientôt faire l'objet de consultations publiques. Ces consultations débuteront cet automne et se termineront le printemps prochain et le gouvernement provincial s'est fixé un délai précis pour décider d'intégrer ou non l'échange de droits d'émission dans son programme pour la vallée du bas Fraser. Le nombre de sources constitue un facteur important. Tant pour les $NO_x$ que les COV, environ quatre sources fixes produisent 60 à 70 p. 100 des émissions dans la région. Le principal facteur de pollution est l'automobile. Ce facteur est plus important dans la vallée du bas Fraser que dans le corridor Windsor-Québec.

Plusieurs études ont également été réalisées dans ce corridor. Environnement Canada a effectué une étude globale en 1990. Hydro Ontario a fait, la même année, une étude de l'échange de droits d'émission de $NO_x$. Des compagnies énergétiques ontariennes, l'industrie et d'autres intéressés sont sur le point d'achever une étude semblable dans le sud de l'Ontario. Le gouvernement examine la possibilité d'intégrer l'échange de droits d'émission dans le programme touchant les oxydants qu'il élabore actuellement dans le cadre de notre programme national pour les $NO_x$ et COV. Il va tenir des consultations sur ce programme pilote cet automne et le printemps prochain. Nous aurons ainsi une meilleure idée des intentions de l'Ontario quant à l'application du programme d'échange de droits d'émission de $NO_x$ et COV dans le corridor Windsor-Québec.

Pour en terminer avec les $NO_x$ et COV, je voudrais mettre en lumière un certain nombre de problèmes. Il est bien important de définir le problème dès le départ. De toute évidence, il

[*Text*]

We already have time-scale considerations. As I mentioned earlier, ground level ozone is a problem in the hot, sunny summer days. It usually persists for a few days at a time. That leads to setting the right objective. It may not and probably is not appropriate to set a national cap to control ground level ozone and NOx/VOCs in these very distinct regional areas where we have our problems.

The number of sources is important. Do we have enough sources to make a trading system work? There is the problem of setting the baseline. By "setting the baseline" I mean the initial allocation to industries of their emission allowance. This is one of the areas that requires attention because that is the point from which trading would start. A trading program has been approved, at least for development, for the south coast air management basin in California. It is considered that this setting of baseline emission allowances may be the single most important factor as to whether or not that works.

Continuous emission monitoring is needed. There has to be equipment on plants to accurately measure emissions because this is now a tradeable commodity. This may be a consideration, and certainly the size of the facility and the number of facilities enters into that consideration. How new sources are treated is important. In emission trading systems there are two options: do not bother controlling the new sources with any specific requirements and leave it up to the marketplace; or within that trading system trying to ensure that new sources are built clean and let the trading deal with the rest. There are different philosophies. Then there is the question of how to administer the emission trading program and whether we have the necessary legislation to build any regulations that may be needed. That is NOx/VOC.

I will quickly review emission trading for $SO_2$, sulphur dioxide. Sulphur dioxide is the main pollutant that we are concerned about with acid rain. The sources of sulphur dioxide vary across the country. On a national level, the biggest contributing source is the non-ferrous smelting industry, facilities like INCO in Sudbury and Noranda, which produce approximately 47 per cent; power utilities are the next biggest contributor at approximately 20 per cent. There is a range of smaller source categories such as natural gas at 7 per cent, transportation, the petroleum industry at 3 per cent, and the pulp and paper industry. The oil sands as a bloc is a signifi-

[*Traduction*]

faut tenir compte du contexte géographique. Le facteur temps est également à considérer. Comme je l'ai déjà dit, l'ozone troposphérique pose un problème pendant les chaudes journées d'été ensoleillées. L'élévation du niveau d'ozone dure généralement plusieurs jours. Il s'agit donc de se fixer l'objectif qui convient. Il n'est sans doute pas possible d'établir un plafond national pour l'ozone troposphérique et les $NO_x$/COV dans les régions particulières où ces problèmes se posent.

Le nombre de sources de pollution est important. Y en a-t-il suffisamment pour assurer le bon fonctionnement du système d'échange de droits d'émission. Il faut aussi établir les paramètres de départ. J'entends par là la répartition initiale des droits d'émission entre les industries. C'est une des questions qui réclament une attention particulière étant donné que c'est à partir de ces paramètres que les échanges auraient lieu. Un programme d'échange a été autorisé, du moins pour ce qui est de son élaboration, pour la gestion atmosphérique au sud du littoral de la Californie. L'établissement de ces paramètres de base est considéré comme le principal facteur de réussite du programme.

Il faudra se livrer à un contrôle continu des émissions. Étant donné qu'il s'agit désormais d'un produit négociable, les usines devront être dotées de dispositifs qui mesureront les émissions avec exactitude. C'est sans doute un facteur à considérer et il faudra certainement tenir compte de la taille de l'usine et du nombre d'usines. La façon dont les nouvelles sources de pollution seront traitées est également importante. Deux options s'offrent à nous pour la mise en place de systèmes d'échange de droits d'émission: ou bien nous nous abstenons d'établir des normes de contrôle spéciales pour les nouvelles sources et nous laissons le marché s'en charger, ou bien nous essayons, dans le cadre du système d'échange de droits, de faire en sorte que les nouvelles sources construites soient non polluantes et nous laissons le système d'échange s'occuper du reste. Les opinions divergent à cet égard. Il s'agit également de voir comment le programme d'échange de droits d'émission sera administré et si nous disposons des lois nécessaires pour prendre les règlements qui peuvent se révéler indispensables. Je veux parler des $NO_x$ et COV.

Je vais passer brièvement en revue les échanges de droits d'émission pour le $SO_2$, autrement dit, l'anhydride sulfureux. L'anhydride sulfureux le principal polluant qui contribue aux pluies acides. Ses sources varient d'un bout à l'autre du pays. À l'échelle nationale, la principale source de pollution sont les fonderies de métaux non ferreux comme INCO, à Sudbury et à Noranda, qui produisent environ 47 p. 100 des émissions et viennent ensuite les centrales électriques qui en produisent environ 20 p. 100. Il y a aussi diverses sources moins importantes telles que le gaz naturel, qui est à l'origine de 7 p. 100 des émissions, le transport et l'industrie pétrolière dans une

[*Text*]

cant contributor at 4 per cent. There are quite a mix of sources.

One important consideration with sulphur dioxide that is little different from NOx and VOCs is that almost all the sources of sulphur dioxide are stationary sources. There is very little that comes from mobile sources.

We have concentrated on eastern Canada with our current acid rain control program. In eastern Canada the non-ferrous smelting industry is even more dominant with about 60 per cent of the total. There is no natural gas industry there. Electric power utilities are the next largest source category.

The question of geographic distribution of emissions also enters into this picture when we are looking at the potential application of emission trading to control sulphur dioxide emissions. The red areas in this graph outlines the areas of concentrated emissions of sulphur dioxide. The red areas show where 80 to 90 per cent of total estimated sulphur dioxide emissions will be in the year 2,000 across the country. As you can see from this graph, the yellow areas, which represent probably 80 per cent of the total land area, do not have significant sulphur dioxide emissions. When looking at emission trading in this context, we have to look at the geographic region we would want to consider in designing a trading system.

In terms of acid rain, we estimate the only area that will have a residual acidification problem once the current Canadian and current U.S. control programs are in place is an area of about 500,000 square kilometres. There will still be some residual acidification problems occurring. That, too, is important when looking at the design of our trading systems. We should probably be looking at regional caps in areas where we definitely conclude that we want to set a permanent upper limit on in the long term in the design of our trading systems.

That is a little bit of the flavour for the acid rain question. The issues are essentially the same as they were for NOx/VOCs. The problem, time and geographic scales have to be identified; the objectives have to be set to ensure that the problem will be solved with that emission trading system. The legislation administration question might be a little different with sulphur dioxide in that one could visualize more opportunities for interprovincial emission trading. For example, in Atlantic Canada it may be a possibility, or it may be a possibility to have a combined southern Ontario/southern Quebec trading system.

That concludes my presentation. Thank you.

[*Traduction*]

proportion de 3 p. 100 et le secteur des pâtes et papier. Les sables bitumineux représentent, au total, une source importante avec 4 p. 100. Les sources d'émission sont donc assez diversifiées.

En ce qui concerne l'anhydride sulfureux, contrairement aux $NO_x$ et COV, pratiquement toutes les sources sont fixes. Il y a très peu de sources mobiles.

Notre programme de contrôle des pluies acides se concentre sur l'est du pays. Dans cette région, les fonderies de métaux non ferreux contribuent encore plus aux émissions puisqu'elles représentent environ 60 p. 100 du total. Il n'y a pas d'industrie du gaz naturel dans la région. Les compagnies d'électricité sont la deuxième source de pollution.

La répartition géographique des émissions est également un facteur à considérer lorsqu'on examine les possibilités d'application du système d'échange de droits d'émission pour contrôler les émissions d'anhydride sulfureux. La zone rouge de ce graphique représente les régions où il y a de fortes émissions d'anhydride sulfureux. Vous pouvez voir quels sont les endroits qui produiront de 80 à 90 p. 100 des émissions totales d'anhydride sulfureux d'ici l'an 2000. Les zones jaunes, qui constituent environ 80 p. 100 de la superficie totale, ne produisent pas d'émissions importantes d'anhydride sulfureux, comme vous pouvez le voir. Lorsqu'on examine le système d'échange de droits dans ce contexte, il faut tenir compte de la région géographique visée.

Pour ce qui est des pluies acides, nous estimons que la seule région qui connaîtra un problème d'acidification résiduelle une fois que les programmes de contrôle canadiens et américains seront en place couvre une superficie d'environ 500 000 kilomètres carrés. Il faut s'attendre à ce que l'acidification résiduelle continue dans une certaine mesure. Il est également important d'en tenir compte pour concevoir les systèmes d'échange de droits d'émission. Il faudrait sans doute envisager un plafond régional dans les régions où nous voulons fixer une limite permanente à long terme.

Voilà donc un aperçu général du problème des pluies acides. Les questions à résoudre sont à peu près les mêmes que pour les NOx et COV. Il faut délimiter le problème ainsi que les délais et les échelles géographiques. Il s'agit, par conséquent, de faire en sorte que le système d'échange de droits d'émission permette de résoudre le problème. La question de l'administration de la législation peut se poser quelque peu différemment pour l'anhydride sulfureux en ce sens que l'on peut envisager davantage de possibilités d'échange de droits d'émission d'une province à l'autre. Cela pourrait être envisagé, par exemple, pour la région de l'Atlantique ou encore pour le sud de l'Ontario et le sud du Québec.

Voilà qui termine mon exposé. Merci de votre attention.

[*Text*]

**Senator Bonnell:** Mr. Chairman, would it be possible to have copies of those explanations of the slides to put in the record?

**Mr. Draper:** I brought a copy that I will leave here and they can be included.

**The Chairman:** The Clerk can guide me on this, but we may need a motion from the committee to have those materials appended to the reported proceedings for this day. Senator Bonnell so moves. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Our first presenter from Environment Canada, please proceed.

**Mr. Alex Manson, Director, Climate Response Strategies Branch, Environment Canada:** Mr. Chairman, I also have some slides.

**Senator Bonnell:** I move that my motion also cover this presentation.

**The Chairman:** The following materials will also be incorporated into Senator Bonnell's motion. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Manson:** Mr. Chairman, I have slides available in both French and English. Would you like them presented simultaneously, or do you want me to work off one deck? What is the wish of the committee?

**The Chairman:** Perhaps we could attempt to put both slides up at the same time.

**Mr. Manson:** Mr. Chairman, from the material that I brought with me this morning, I left three or four documents with you. Those are copies of the slide overheads that I will be using in both French and English. In a light blue document there is a copy of the legal text from the framework of the Climate Change Convention that was signed in Rio this summer.

The dark green covered smaller book entitled *Canada and Global Warming* is a document that Canada released during the Rio conference to explain what we were doing about the global warming issue in Canada. It contains a huge amount of information, more detailed than I will use off my slides, so there is some reference material in there.

The last document is a yellow one which basically explains where we are going from Rio in the international situation. I will not be touching the yellow one at all, but I would leave it with you as a reference point for some of your discussions.

The first point I wanted to cover here is the environmental issue in terms of global warming. I am sure you will hear much about certainty and uncertainty, and there is certainty

[*Traduction*]

**Le sénateur Bonnell:** Monsieur le président, pourrions-nous annexer au compte rendu le texte des explications des diapositives?

**M. Draper:** J'ai apporté un exemplaire que je vais vous laisser et que vous pourrez intégrer.

**Le président:** Le greffier pourra me renseigner, mais nous avons peut-être besoin d'une motion pour que ces documents puissent être annexés en appendice aux procès-verbaux d'aujourd'hui. Le sénateur Bonnell propose la motion. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** La parole est au premier témoin d'Environnement Canada.

**M. Alex Manson, directeur, Direction de la stratégie des interventions climatologiques, Environnement Canada:** Monsieur le président, j'ai moi aussi quelques diapositives.

**Le sénateur Bonnell:** Je propose que ma motion s'applique également à cet exposé.

**Le président:** La motion du sénateur Bonnel s'appliquera également aux documents suivants. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Manson:** Monsieur le président, j'ai des diapositives en français et en anglais. Voulez-vous que je vous les présente simultanément ou préférez-vous que je me contente d'une série? Quelle est votre préférence?

**Le président:** Nous pourrions peut-être essayer de projeter les deux diapositives en même temps.

**M. Manson:** Monsieur le président, je vous ai remis trois ou quatre des documents que j'ai apportés ce matin. Il s'agit de copies des acétates que je vais projeter, en français et en anglais. Dans le document bleu clair figure le texte juridique de la Convention cadre sur le changement climatique qui a été signée à Rio, cet été.

Le livret à couverture vert foncé intitulé *Le Canada et le réchauffement planétaire: faire face au défi* est un document que le Canada a diffusé à l'occasion de la conférence de Rio pour expliquer notre action contre le réchauffement planétaire. Il contient une grande quantité de renseignements, plus détaillés que ceux que je présente dans mes acétates et il serait donc utile de s'y reporter.

Le dernier document, de couleur jaune, explique ce que nous allons faire, après Rio, sur la scène internationale. Je n'en parlerai pas du tout, mais je vais vous le laisser pour que vous puissiez le consulter.

Je voudrais commencer par vous parler des questions environnementales que pose le réchauffement planétaire. Vous entendrez certainement beaucoup parler des certitudes et des

[*Text*]

and uncertainty in this issue. The things I have put up here are the conclusions of the Intergovernmental Panel on Climate Change. A large group of scientists got together to develop a series of reports on what we are confident about on the issue, what we think we know, and what we predict. That is why I put them in these categories. The scientists have said they are certain about these things, confident about these, and they predict them.

We know that atmospheric concentrations of greenhouse gases are increasing. There is no question about that. There is no question the greenhouse effect as a result of these increased concentrations of gases will be enhanced. The question is how much and when. We are confident that we can predict the impact of the various gases on the greenhouse effect, and I will come to that in a moment. All greenhouse gases were not created equal. We can differentiate between them and look at differential impacts.

The other thing we are quite confident about is that the current rate of emissions will result in increased concentrations in the atmosphere. Greenhouse gases have very long lifetimes in the atmosphere, over 200 years, so what we are putting in the air today is going to be around for a long time. At present emission rates, concentrations in the atmosphere will increase.

There were three or four scenarios that were done. Scientists predict that there will be increases in global mean temperature as a result of increases in carbon dioxide concentrations. The middle estimate is that we would get about a one degree Centigrade increase by the year 2025, and possibly a three degree increase in global mean temperature by the end of the decade.

That may not sound like a lot, but the changes in global mean temperature will not be uniform around the globe. In places like the Canadian prairies, we predict the increase would be in the neighbourhood of 6 to 8 degrees Centigrade, and in the Arctic as much as 10 degrees Centigrade. In other places, there will be very small increases. This is just an average, and you need to realize there are potentially large differences across the regions.

The next thing I wanted to get into is the Canadian emissions of greenhouse gases. In terms of our carbon dioxide emissions, they are roughly 460 million metric tonnes. Our methane emissions—that actually is a mistake. I realized that after these were put together. That should be 3.7 million metric tonnes. Nitrous oxide is 0.1 million metric tonnes.

In terms of where these emissions come from, about 97 to 98 percent of our $CO_2$ emissions are associated with fuel combustion, whether that is in stationary sources like power

[*Traduction*]

incertitudes que cela suscite. Je présente ici les conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental pour l'étude du changement climatique. Un groupe important de chercheurs s'est réuni pour préparer une série de rapports sur ce que nous savons avec certitude au sujet de ce problème, sur ce que nous croyons savoir et sur ce que nous prédisons. Voilà pourquoi je place ces questions dans ces catégories. Les chercheurs ont dit qu'ils étaient certains de ces choses et qu'ils pouvaient les prédire.

Nous savons que les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre vont en augmentant. Cela ne fait aucun doute. Il est certain que l'effet de serre de ces concentrations accrues de gaz va s'accentuer. Il s'agit de savoir dans quelle mesure et quand. Nous sommes sûrs de pouvoir prédire l'impact des divers gaz sur l'effet de serre et j'y reviendrai dans un instant. Tous les gaz à effet de serre ne sont pas identiques. Nous pouvons les différencier et distinguer leurs conséquences.

Une autre chose dont nous sommes certains c'est que le taux actuel des émissions va entraîner une plus grande concentration de gaz dans l'atmosphère. Les gaz à effet de serre subsistent très longtemps dans l'atmosphère, plus de 200 ans, si bien que les gaz que nous libérons actuellement resteront là très longtemps. Si les émissions se poursuivent au rythme actuel, les concentrations dans l'atmosphère augmenteront.

Trois ou quatre scénarios ont été envisagés. Les chercheurs prédisent que la température planétaire moyenne s'accroîtra avec l'augmentation des concentrations de gaz carbonique. On s'attend à une hausse d'environ un degré centigrade d'ici l'an 2025 et de peut-être trois degrés d'ici la fin de la décennie.

Cela ne semble peut-être pas énorme, mais les changements dans la température globale moyenne ne seront pas uniformes. Dans des endroits comme les Prairies canadiennes, nous nous attendons à une augmentation de 6 à 8 degrés centigrades et, dans l'Arctique, de 10 degrés. À d'autres endroits, la hausse de température sera très limitée. Ce n'est là qu'une moyenne et il faut bien se rendre compte qu'il peut y avoir des différences importantes d'une région à l'autre.

Je voudrais maintenant vous parler des émissions canadiennes de gaz à effet de serre. Pour ce qui est de nos émissions de gaz carbonique, elles se chiffrent à environ 460 millions de tonnes métriques. Nos émissions de méthane—en fait c'est une erreur. Je m'en suis rendu compte une fois que c'était imprimé. Ce devrait être 3,7 millions de tonnes métriques. Pour l'oxyde d'azote, il s'agit de 0,1 million de tonnes métriques.

Quant à savoir d'où proviennent ces émissions, environ 97 à 98 p. 100 de nos émissions de gaz carbonique sont produites par la combustion de carburant, que ce soit par des sources

[*Text*]

plants, homes and The other 2 to 3 per cent is from cement and lime product.

We do not count in the global warming issues emissions of carbon dioxide or any other gases that are part of the natural carbon cycle. We do not include emissions that are associated with the burning of biomass because that is just caught up in the carbon cycle. Whether you burn a tree or whether it falls over in the forest and rots, eventually you get the same amount of emission from it in due course. That is part of the natural carbon cycle. These are anthropogenic or man-made emissions of carbon dioxide that we talk about in the issue.

In terms of methane, about 34 or 35 percent of that comes from livestock; from cows flatulating and doing other things. That is a good source of methane emissions. About half of that methane comes from landfills. When we bury garbage, you get methane emissions from these landfills. About 5 percent of it is losses from coal mining, from methane gas, and we know what that does. A little less than 10 percent of that comes from natural gas losses in the system.

In terms of nitrous oxide, just for people's edification, my colleague Wayne Draper mentioned NOx in the context of the urban smog problem. $N_2O$ is a special form of nitrogen oxide. Do not confuse the two of them. This is a very long-lived form of nitrogen oxide. About half of that, 0.1 million metric tonnes, comes from fuel combustion. About 78 percent of the atmosphere is nitrogen, and when you are combusting fuels, you create some nitrogen oxides. About a quarter of it comes from chemical production, things like nylons and adipic acid. Approximately another quarter of it comes from losses when we apply nitrogen fertilizers in agriculture. That is the emission situation.

One might conclude from this that in terms of global warming, $CO_2$ would be about 99.9 percent of the problem or something like that. Well, it is not quite that because of some other things that are important in global warming issues. I mentioned earlier that not all greenhouse gases are created equal, and what we use scientifically is the term "global warming potential". That is the capacity of a molecule of a gas to force the radiative capacity of the atmosphere. If we use $CO_2$ as a reference point of 1, methane is 11 times more potent on a molecule per molecule basis than $CO_2$. $N_2O$ is 290 times more potent as a global warming gas. CFCs are anywhere from 3500 to 7300—some of them are even higher, but I have just given you a potency range.

[*Traduction*]

fixes comme des centrales électriques ou des maisons ou encore, à raison de 2 à 3 p. 100, par des cimenteries et des fabriques de chaux.

Nous ne comptons pas dans les émissions qui contribuent au réchauffement planétaire le gaz carbonique ou les autres gaz qui font partie du cycle naturel du carbone. Nous n'incluons pas les émissions associées au brûlage de la biomasse étant donné que cela fait partie du cycle du carbone. Que vous brûliez un arbre ou qu'il tombe dans la forêt et pourrisse, cela finit par produire la même quantité de gaz. Il s'agit du cycle naturel du carbone. Ce qui nous intéresse ici ce sont les émissions anthropogéniques, ou produites par l'homme, de gaz carbonique.

En ce qui concerne le méthane, 34 ou 35 p. 100 des émissions sont produites par le bétail, sous la forme de flatulences ou d'excréments. C'est là une source importante de méthane. Environ la moitié de ce méthane provient des dépotoirs. Quand nous enterrons des ordures, cela dégage du méthane. Les mines de charbon produisent également 5 p. 100 des émissions et vous savez quels sont les effets du méthane dans les mines. Un peu moins de 10 p. 100 provient des pertes de gaz naturel.

Quant à l'oxyde nitreux, pour votre édification, mon collègue, Wayne Draper, a mentionné les $NO_x$ dans le contexte du smog urbain. Le $NO_x$ est une forme particulière d'oxyde d'azote. Il ne faut pas confondre les deux. Il s'agit d'une forme d'oxyde d'azote qui survit très longtemps. Environ la moitié de ces émissions, soit 0,1 million de tonnes métriques, provient de la combustion de carburant. À peu près 78 p. 100 de l'atmosphère est composé d'azote et quand vous brûlez du carburant, vous créez des oxydes d'azote. À peu près le quart de ces oxydes d'azote provient de la fabrication de produits chimiques, des choses comme les nylons et les acides adipiques. Un autre quart provient des pertes résultant de l'utilisation d'engrais azotés en agriculture. Voilà pour les émissions.

On pourrait en conclure que le gaz carbonique contribue à 99,9 p. 100 au problème du réchauffement planétaire. Ce n'est pas tout à fait vrai étant donné que d'autres facteurs importants interviennent. Comme je l'ai dit tout à l'heure, tous les gaz à effet de serre ne sont pas égaux et, en termes scientifiques, nous parlons de «potentiel de réchauffement planétaire». Il s'agit de la capacité d'une molécule de gaz à forcer la capacité radiative de l'atmosphère. Si nous prenons le gaz carbonique comme point de référence de 1, une molécule de méthane est 11 fois plus puissante qu'une molécule de gaz carbonique. Le $N_2O$ est 290 fois plus puissant comme gaz de réchauffement planétaire. Pour ce qui est des CFC, ils sont de 3 500 à 7 300 fois plus puissants, et même davantage dans certains cas.

[*Text*]

When thinking about the contribution of the global warming problem, you need to think about these factors as well as their life expectancy in the atmosphere. If you are talking about dealing with methane, it has only a 10 year life expectancy in the atmosphere, so you are talking about a very near-term change, whereas with $CO_2$ it is between 50 and 200 years. That is because we do not quite understand how the oceans absorb it. CFCs have up to 130 years life expectancy in the atmosphere. You need to recognize all of this when one is thinking about how to deal with this problem. It is not just strictly reducing emissions.

If we take all of what I just gave you and do a whole lot of handy-dandy arithmetic, this is what it turns out to be. If we exclude CFCs from the picture, about 88 per cent of the contribution to global warming in Canada comes from carbon dioxide and about 6 percent each from methane and nitrous oxide. That is doing all this arithmetic with life expectancy and global warming potential.

In terms of the sources of those things, if you go back again and do all the arithmetic, in terms of $CO_2$, 97 or 98 percent of it is associated with energy-related sources; on methane, about 15 per cent on a radiative forcing capacity; and with $N_2O$, about half of it coming from manufacturing-related sources. That gives you a bit of a picture in terms of its relationship with the energy sector.

In terms of provinces, I am only going to give you carbon dioxide. Keep things down to a dull roar. These are emissions. There are several things on this table, so I want to make sure I get it straight so I do not confuse you any more than I confuse myself.

This shows you the percentage of $CO_2$ emissions from each province; Newfoundland being 1.9 per cent, Ontario 32.5, and Alberta 27.3. You total these things up to get 100 per cent.

With a few exceptions, the distribution from the industrical sectory, stationary fuel combustion or transportation looks relatively the same. If you were to ask why the $CO_2$ emissions associated with industry in New Brunswick are a little higher than the average, it is largely because there is a disproportionate amount of cement production in New Brunswick. In Alberta and British Columbia, it is because we put the $CO_2$ that is associated with natural gas flaring into the industry sector. One could argue about where to put it. It happens to be where we pigeon-holed it in terms of inventory. In terms of stationary fuel combustion, the differences are largely associated with electric power generation in provinces. Then you can see where we go with transportation.

If you look across the country, on average, about 5.6 percent of our $CO_2$ comes from industrial sources, about 62.7

[*Traduction*]

Ce sont des facteurs qui contribuent au réchauffement planétaire et il faut également considérer leur temps de vie dans l'atmosphère. Dans le cas du méthane, il est de dix ans seulement et il s'agit donc d'un changement à très court terme, alors que dans le cas du $CO_2$, il est de 50 à 200 ans. En effet, nous ne comprenons pas très bien comment les océans l'absorbent. Les CFC ont un temps de vie dans l'atmosphère qui va jusqu'à 130 ans. Ce sont des réalités dont il faut tenir compte pour chercher un moyen de résoudre le problème. Il ne s'agit pas uniquement de réduire les émissions.

Si vous additionnez tous les chiffres que je viens de vous citer, voilà ce que vous obtenez. Si nous excluons les CFC du tableau, environ 88 p. 100 de la contribution canadienne au réchauffement planétaire provient du gaz carbonique et environ 6 p. 100 du méthane et des oxydes d'azote. Tout cela tient compte du temps de vie et du potentiel de réchauffement planétaire.

Pour ce qui est des sources d'émission, si vous refaites tous les calculs, pour ce qui est du $CO_2$, il provient, à 97 ou 98 p. 100, de sources reliées à l'énergie; environ 15 p. 100 du méthane a un potentiel de forçage radiatif et, pour ce qui est du $N_2O$, environ la moitié des émissions proviennent du secteur de la fabrication. Cela vous donne une bonne idée de ses liens avec le secteur énergétique.

Sur le plan de la répartition provinciale, je peux seulement vous l'indiquer pour le gaz carbonique. Voici les émissions. Comme il y a plusieurs éléments ici, je ne voudrais surtout pas semer davantage de confusion dans votre esprit qu'il n'y en a dans le mien.

Vous voyez ici quel est le pourcentage de gaz carbonique émis par chaque province. Il s'agit de 1,9 p. 100 pour Terre-Neuve, 32,5 p. 100 pour l'Ontario et 27,3 p. 100 pour l'Alberta. Quand vous additionnez ces chiffres, vous obtenez 100 p. 100.

À quelques exceptions près, la répartition est relativement égale entre le secteur industriel, la combustion de carburant dans des moteurs fixes et le transport. Si vous vous demandez pourquoi les émissions de $CO_2$ de l'industrie du Nouveau-Brunswick sont un peu plus élevées que la moyenne, c'est surtout parce que la production de ciment est plus importante dans cette province. En Alberta et en Colombie-Britannique, c'est parce que nous incluons le $CO_2$ dégagé par le torchage du gaz naturel dans le secteur industriel. Évidemment, cela pourrait être contestable. C'est là que nous avons choisi de l'inclure. Pour ce qui est des carburants brûlés dans des moteurs fixes, les différences sont surtout reliées à la production d'électricité. Vous pouvez voir quelle est la tendance pour le transport.

En moyenne, dans l'ensemble du pays, environ 5,6 p. 100 de notre gaz carbonique provient de l'industrie, 62,7 p. 100 de

[*Text*]

from stationary fuel combustion, and just under 32 per cent from fuel use in the transportation area. That gives you a bit of a breakdown of what it looks like across the country.

The next thing I wanted to get into is where we are in terms of policy work so you can position some of the discussion on economic instruments. We made a commitment nationally to stabilize our emissions of $CO_2$ and other greenhouse gases not controlled under the Montreal protocol at 1990 levels by the year 2000. That is why on some of these earlier charts I took the CFC stuff off of it, because we made a commitment already under the Montreal protocol to essentially eliminate CFCs over the course of this decade. Rather than double-count them in a lot of things, we have just taken them off the table. They are not part of the equation in terms of looking at how well we are doing in terms of dealing with global warming, although the CFC reduction does have an effect in terms of reducing it in the atmosphere.

Other countries are signed onto that as well. Internationally, Montreal protocol gases are being taken out of the equation. Again, domestically we are committed to stabilizing $CO_2$ and other greenhouse gas emissions, excluding CFC's, at the 1990 levels by 2000. That is a national target; it is not a target or goal that is applicable to each province or any specific industrial sector. Progress will be measured at the national level.

In the framework convention on climate change we were not as successful as we would have liked. Some people might argue that there is some ambiguity in the way that the obligation to deal with emissions is worded. Essentially, it commits countries that have signed the convention to take action with the aim of returning greenhouse gas emissions, again excluding CFC's, to the 1990 levels by the end of the decade. It is wonderful legalese for those of you who have training in that area.

In terms of where the provinces are at across the country in the context of the national goal, British Columbia, Ontario and Nova Scotia have said they will stabilize emissions; and Alberta, in its clean air strategy, said that it was working to reduce its emissions. That is where the provinces are in terms of dealing with the issue.

**Senator Spivak:** What about the rest of them?

**Mr. Manson:** These are the ones that have made commitments to date.

**Senator Spivak:** The rest of them have not said anything?

**Mr. Manson:** Not like this. They all support the national goal. I am just indicating where provinces have specifically said something other than supporting the national goal.

[*Traduction*]

la combustion de carburant dans les moteurs fixes et un peu moins de 32 p. 100 de la consommation de carburant dans le secteur des transports. Cela vous donne un aperçu de la ventilation nationale.

Je voudrais maintenant vous dire où nous en sommes du point de vue politique afin que vous puissiez situer les discussions sur les instruments économiques. Nous nous sommes engagés, à l'échelle nationale, à stabiliser nos émissions de $CO_2$ et d'autres gaz à effet de serre non contrôlés dans le cadre du protocole de Montréal aux niveaux de 1990, d'ici l'an 2000. Voilà pourquoi sur certains des premiers graphiques j'ai enlevé les CFC, car nous nous sommes déjà engagés, en vertu du protocole de Montréal, à les éliminer au cours de la décennie. Au lieu de les compter deux fois, nous avons préféré les soustraire. Ils ne font pas partie de l'équation pour ce qui est de voir où nous en sommes dans la lutte contre le réchauffement planétaire, même si la réduction des CFC a pour effet de réduire leur présence dans l'atmosphère.

D'autres pays ont également signé cette entente. Au niveau international, les gaz visés par le protocole de Montréal sont soustraits de l'équation. Encore une fois, à l'échelle nationale, nous nous sommes engagés à stabiliser les émissions de $CO_2$ et des autres gaz à effet de serre, à l'exclusion des CFC, aux niveaux de 1990, d'ici l'an 2000. Il s'agit d'un objectif national; néanmoins, il ne s'applique pas à chaque province ou chaque secteur particulier de l'industrie. Les progrès seront évalués à l'échelle nationale.

En ce qui concerne la Convention cadre sur le changement climatique, nos efforts n'ont pas été couronnés de tout le succès voulu. Certains diront que le libellé de l'obligation de réduire les émissions est assez ambigu. En fait, il engage les pays signataires de la convention à prendre des mesures pour ramener leurs émissions de gaz à effet de serre, toujours à l'exclusion des CFC, à leurs niveaux de 1990, d'ici la fin de la décennie. Il s'agit là d'un jargon juridique que ceux d'entre vous qui ont une formation dans ce domaine peuvent certainement savourer.

Quant à savoir où en sont les provinces par rapport à l'objectif national, la Colombie-Britannique, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse ont promis de stabiliser leurs émissions et l'Alberta a annoncé qu'elle s'employait à les réduire dans le cadre de sa stratégie contre la pollution atmosphérique. Voilà où en sont les provinces à cet égard.

**Le sénateur Spivak:** Et les autres?

**M. Manson:** Il s'agit de celles qui ont pris des engagements jusqu'ici.

**Le sénateur Spivak:** Et les autres n'ont rien dit?

**M. Manson:** Ce n'est pas vraiment cela. Elles appuient toutes l'objectif national. Je veux simplement dire quelles sont les provinces qui ont pris des engagements spécifiques.

[*Text*]

Often there are questions about what our good friends south of the border are doing. There are a couple of things here. As we who work on global work like to refer to it, the "T" and the "S" words are not to cross the lips in the U.S. They will not commit to specific targets and schedules. That was part of the problem with the Rio Convention. However, the U.S. is essentially committed to taking enough specific actions in their plan so that it will probably get them to stabilization. My admonition to you people talking about the U.S. is to look not so much at whether they have said that they will achieve some specific target but, rather at what are they doing.

The framework that we use across the country for dealing with the issue is the so-called national action strategy on global warming. It has a number of principles in it that I thought might be helpful in terms of getting you a good feel for where we are on the issue.

The first principle is comprehensiveness. That means we will take a comprehensive approach to dealing with global warming. We will deal with all of the greenhouse gases and their sources and their sinks. By "sinks" we mean increasing the capacity of the environment to store carbon, for example, by planning more trees than we chop down or improving the organic matter content in soils. That is a sink. It is a storage for carbon out of the atmosphere. Again, we are taking a comprehensive side of approach. We are dealing with all of the greenhouse gases and all sources and sinks.

The next thing we recognize is that this is the international component of the issue. There are several dimensions to that. The first one is that there are probably some actions that it is appropriate for Canada to think about taking unilaterally, regardless of what other countries or our trading partners do. They may just make good sense for us to do. Those are ones that we can contemplate doing unilaterally.

There may be other actions that are totally inappropriate or might cause problems if they are not taken in some kind of concerted international fashion. You need to recognize that when you look at those actions. We are really talking about competitiveness. These are four angles in which one might look at that competitiveness question in terms of whether an action will cause problems if it is taken unilaterally. The first one is costs. Will it put an increased burden of costs on our producers?

The second one is a bit different; looking at what kinds of products and services foreign markets will demand. Everyone is starting to deal with global warming; we are not dealing with this alone. Approximately 155 countries signed the framework convention in Rio and almost all developed countries have made commitments to stabilize their emissions. We

[*Traduction*]

Souvent, on nous demande ce que font nos bons amis au sud de la frontière. Il y a là plusieurs choses. Il y a certains mots que les Américains s'abstiennent soigneusement de prononcer. Ils ne veulent pas s'engager à respecter des objectifs ou des délais précis. C'est là un des problèmes que la Convention de Rio nous a posés. Néanmoins, les mesures que prévoit le plan américain se traduira sans doute par une stabilisation. Pour ce qui est des États-Unis, je vous conseille non pas de tenir compte de ce qu'ils ont déclaré quant à la réalisation d'objectifs précis, mais plutôt de regarder ce qu'ils font.

Au Canada, notre action s'inscrit dans la stratégie d'action nationale sur le réchauffement planétaire. Elle énonce plusieurs principes que je crois utile de vous exposer pour vous donner une bonne idée de ce que nous faisons.

Le premier principe est que tous les aspects doivent être englobés. Cela veut dire que nous allons nous attaquer au réchauffement planétaire en adoptant une approche globale. Nous allons nous pencher sur tous les gaz à effet de serre, leurs sources et leurs puits. Quand nous parlons de «puits», nous envisageons d'accroître la capacité de l'environnement à emmagasiner le carbone, par exemple, en plantant davantage d'arbres que nous n'en abattons ou en améliorant le contenu organique des sols. Cela constitue un puits. C'est ce qui permet d'emmagasiner le gaz carbonique. Là encore, nous adoptons une approche globale. Nous nous penchons sur tous les gaz à effet de serre, toutes leurs sources et tous leurs puits.

Ensuite, nous reconnaissons les dimensions internationales du problème. Ces dimensions sont multiples. Premièrement, le Canada pourrait sans doute songer à prendre certaines mesures unilatéralement, quoi que fassent les autres pays ou nos partenaires commerciaux. C'est peut-être une simple question de bon sens. Telles sont les mesures que nous pouvons envisager de prendre unilatéralement.

D'autres mesures sont tout à fait inadéquates ou peuvent causer des problèmes si elles ne font pas l'objet d'une action internationale concertée. Il faut tenir compte de cette réalité. C'est notre compétitivité qui est en jeu. La compétitivité peut être envisagée sous quatre angles lorsqu'il s'agit de voir si une mesure unilatérale va causer des problèmes. Il y a d'abord la question des coûts. Cela va-t-il imposer des coûts supplémentaires à nos producteurs?

Deuxièmement, il s'agit de voir quel genre de produits et de services les marchés étrangers vont réclamer. Tout le monde commence à s'attaquer au réchauffement planétaire; nous n'agissons pas en vase clos. Environ 155 pays ont signé la convention cadre à Rio et presque tous les pays industrialisés se sont engagés à stabiliser leurs émissions. Nous n'agissons

[*Text*]

are not in this alone; there will be huge markets for our products around the world.

The third thing in terms of competitiveness is to recognize that markets are getting a little green in a lot of areas and we need to account of that. We need to be both economically competitive and environmentally competitive. The last one is whether taking some of these actions may stimulate innovation and creativity.

In terms of flexibility, we need to recognize that we have to be able to respond to new information as it comes forward. The stabilization goal that is in the framework convention and that we have made nationally is probably not the end of the line on this one. As I mentioned earlier, stabilizing our emissions will not stabilize concentrations in the atmosphere. We need to be able to respond to new information and requirements and to be able to be flexible in terms of seeing how we are doing and whether we are proceeding at an appropriate rate .

The last principle in the national action strategy is the regional concept. We simply need to recognize that Canada is a diverse country and different actions may make better or worse sense in different parts of the country, and any uniform action across the country will have different impacts. For example, if you were to take Quebec, its electrical generation base is all hydraulic, so energy efficient actions in Quebec have a different impact than in Nova Scotia. Those are the principles that are in the national action strategy—the one we are following.

This represents the process in the national action strategy. The national action strategy said that all jurisdictions should put in place their first steps and that we would then assess how far these first steps would take us towards the stabilization objective and then look at what next steps might be appropriate. It is a very iterative process. It is not the design of a single whiz-bang strategy that will take us all the way to stabilization and then find out with some parameters changed, that it will not work out well. It is to go through it on an iterative basis. Take the first steps; assess how well we are doing, and then look at some next steps. Maybe this iteration will go over two or three times; I do not know at the moment.

What kind of characteristics are the first-step actions supposed to have? The kinds of things that the national action strategy talks about and the Canadian Council of the Ministers of Environment talked about was that they should be the most cost effective actions that can be taken.

We should try to find ones that are good for the economy and provide opportunities for business. First-step action should be doing things that make sense either in their own right or for other reasons. They should be smart actions to take.

[*Traduction*]

pas seuls; la demande mondiale à l'égard de nos produits sera énorme.

Troisièmement, il faut reconnaître que les marchés deviennent plus écologiques dans de nombreux secteurs et qu'il faut en tenir compte. Nous devons être concurrentiels sur le plan tant économique qu'environnemental. Enfin, il s'agit de voir si certaines de ces mesures peuvent stimuler l'innovation et la créativité.

Pour ce qui est de la flexibilité, nous devons pouvoir tenir compte des données nouvelles au fur et à mesure qu'elles arrivent. L'objectif de stabilisation inscrit dans la convention cadre et celui que nous nous sommes fixés au niveau national ne constituent probablement pas le but ultime. Comme je l'ai déjà dit, la stabilisation de nos émissions ne suffira pas à stabiliser les concentrations dans l'atmosphère. Nous devons pouvoir répondre aux données et aux exigences nouvelles et nous montrer flexibles en ce qui concerne notre progression.

Le dernier principe énoncé dans la stratégie d'action nationale est le concept régional. Nous devons reconnaître que le Canada est un pays diversifié et qu'une mesure peut avoir des effets différents d'une région à l'autre du pays. Par exemple, si vous prenez le Québec, toute sa production d'électricité est hydraulique si bien que les mesures visant à accroître l'efficacité énergétique n'auront pas le même effet au Québec qu'en Nouvelle-Écosse. Tels sont les principes sur lesquels se fonde la stratégie d'action nationale que nous suivons.

Vous avez ici le processus de la stratégie d'action nationale. Selon cette stratégie, toutes les provinces doivent faire un premier pas et nous verrons alors dans quelle mesure ces premiers efforts nous conduiront vers notre objectif de stabilisation avant d'envisager l'étape suivante. Il s'agit d'un processus très progressif. Il ne s'agit pas de parvenir d'un seul coup à la stabilisation et de constater ensuite que certains paramètres ayant changé, cela ne peut pas fonctionner. Nous agirons très progressivement. Après avoir fait les premiers pas, nous verrons où nous en sommes et quelle est la prochaine étape à franchir. Cette progression se fera peut-être en deux ou trois étapes; je ne le sais pas pour le moment.

Quelles seront les caractéristiques des premiers pas? Il s'agit du genre de mesures que prévoit la stratégie d'action nationale ainsi que le Conseil canadien des ministres de l'environnement et qui devraient constituer les solutions les plus rentables.

Nous devrions essayer de trouver celles qui seront bonnes pour l'économie et qui offriront des débouchés à nos entreprises. Ces efforts initiaux devraient être logiques isolément ou pour d'autres raisons. Il faut agir intelligemment.

[*Text*]

What types of actions are being looked at under the national action strategy by various people? I will not go through them in detail. What I will give you is an overview since others will go into more detail.

The types of actions to improve energy efficiency fall into the following categories; promoting alternative energy resources, including biomass, lower carbon intensity fuels, solar and wind; improvements in the transportation area, whether through fuel efficiency, traffic management or urban transit; methane recovery from land fill and coal mines; agricultural practices, such as increasing the carbon content of soils, the sink I was mentioning earlier, or reducing emissions from manure handling and livestock. The last one is planting trees to increase the storage of carbon; tree planting in excess of what is required to maintain stocks.

Last, I wish to deal with economic instruments. Once thinking about the use of economic instruments on the global warming issue, we need to recognize that a lot of the first steps people will be talking about are already under way. We are dealing with a moving target, the train has already left the station. In the context of economic instruments what one is thinking about is their applicability in terms of stimulating the kinds of actions required by the first-step actions I mentioned.

In terms of the international focus, the only points I wanted to leave with you are that the framework convention on climate change has something in it which, when you read through all the legalese, you will see is referred to as "joint implementation". It is leaving the door open for things such as emission trading. The international convention is set up with that door left open. There are no rules for it and they would have to be developed.

**The Chairman:** Thank you. I see that we have used up the one hour allotted for Environment Canada. Unless there is some real desire to ask questions, I think we will proceed to the next witness so that we can stay on time. I sense agreement.

The three of you from Environment Canada have given us an excellent introduction into our topic, an overview of what is happening in your department, which I think generally speaks for the government at this particular point in time. We will be getting into more detail as we go into this subject with other witnesses.

Thank you again for your excellent work in introducing us to the subject and for giving us an overview of where we are at at this particular time. I am sure we could spend the whole day with you profitably, but we have provided time in our schedule to hear from other witnesses. We look forward to

[*Traduction*]

Quel genre de mesures envisageons-nous dans le cadre de la stratégie d'action nationale? Je ne vais pas vous les décrire en détail. Je me contenterai de vous en donner un aperçu général étant donné que d'autres que moi vous en parleront de façon plus précise.

Les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique consistent à promouvoir les sources d'énergie de remplacement, y compris la biomasse, les carburants dégageant moins de gaz carboniques, le soleil et le vent; à améliorer le transport, grâce à une plus grande efficience des carburants, à une meilleure gestion du trafic ou à l'amélioration des transports en commun; à recouvrer le méthane dégagé par les dépotoirs et les mines de charbon; à modifier les méthodes agricoles, par exemple en augmentant la teneur en carbone des sols, le puits que j'ai mentionné tout à l'heure, ou en réduisant les émissions du fumier et du bétail. La dernière mesure consiste à planter des arbres pour accroître le stockage du gaz carbonique; il faut planter plus d'arbres qu'il n'est nécessaire pour stabiliser la capacité de stockage.

Enfin, je voudrais vous parler des instruments économiques. Si nous songeons à utiliser ces instruments pour lutter contre le réchauffement planétaire, nous devons reconnaître qu'une bonne partie des premières mesures dont on va vous parler sont déjà entreprises. Notre objectif est mobile. Le train a déjà quitté la gare. Il s'agit de voir si les instruments économiques peuvent stimuler les mesures qu'exigent les premiers pas que j'ai mentionnés.

Au niveau international, tout ce que je voudrais signaler c'est que la Convention cadre sur le changement climatique prévoit ce que l'on appelle, dans le jargon juridique, une «mise en oeuvre conjointe». Cela offre la possibilité de prendre des initiatives comme l'échange de droits d'émission. La convention internationale permet d'appliquer ce système. Aucune règle n'a été prévue et il faudrait en établir.

**Le président:** Merci. Je vois que l'heure accordée à Environnement Canada est expirée. À moins que certains sénateurs ne tiennent à poser des questions, je pense que nous pourrions passer aux témoins suivants afin de respecter notre horaire. Je vois que nous sommes d'accord.

Les trois représentants d'Environnement Canada nous ont présenté une excellente introduction de notre sujet, un aperçu global de ce qui se passe dans leur ministère et aussi, je crois, au gouvernement en général. Les autres témoins nous fourniront davantage de précisions.

Nous vous remercions, encore une fois, de nous avoir présenté une excellente introduction et un aperçu général des progrès réalisés jusqu'ici. Nous pourrions sans doute passer avec vous toute une journée très fructueuse, mais nous avons prévu d'entendre d'autres témoins. Nous espérons poursuivre le dia-

[*Text*]

future dialogue. I do not know how it will occur, but as we proceed with this matter we will need help. Hopefully, we can be of some assistance to you.

**Ms Gotzaman:** Thank you, Senator Hays. May I suggest that if members of the committee have questions which they would like to submit to us in writing we would be happy to provide responses.

**Senator Kenny:** Mr. Chairman, can you advise us as to the program for today?

**The Chairman:** We had planned to sit all day. However, the Senate is sitting at 2 p.m. In order to accommodate that and not have too many people out of the chamber while it is dealing with important matters, we are rescheduling our witnesses for this afternoon. We will hear from the witness scheduled at 1.30 p.m. at 1 p.m. We will sit from 1 p.m. to 2 p.m. We will convene again when the Senate rises to hear the last two witnesses.

If the Senate appears to be sitting a long time today, I may consult with you and put the remainder of the witnesses over until tomorrow morning. Another alternative would be to ask leave of the Senate around 4 p.m. to sit while the Senate is sitting so that we may finish up at a reasonable time later today. The latter would be my preference if we run into a time problem.

Does that help you Senator Kenny?

**Senator Kenny:** Yes, it does. If you are asking for preferences, I would sooner have a firmer schedule than sit tomorrow morning.

**The Chairman:** I invite our next witnesses from the Department Energy, Mines and Resources to come forward. We have with us David Oulton. With him is Sue Kirby and Victoria Rowbotham.

I will ask Mr. Oulton to proceed. Hopefully, there will be some time for a few questions.

**Mr. David Oulton, Assistant Deputy Minister, Energy Sector, Energy, Mines and Resources Canada:** Thank you, Mr. Chairman. We, too, will be using some overheads to amplify some of the key concepts to which we will be referring this morning. Sheila Barlow from the department will help with changing some of the slides. I will stay sitting down here. Sue Kirby will also come in to deal with part of the presentation.

We appreciate the opportunity to be with the committee this morning. Indeed, we will try to ensure that you have some time after our presentation to raise any matters you wish to discuss.

I would like to begin this presentation with a few comments about the broader context in which economic instruments are

[*Traduction*]

logue avec vous. Je ne sais pas quand ce sera, mais nous aurons besoin d'aide au cours de notre étude. J'espère que vous pourrez nous assister.

**Mme Gotzaman:** Merci, sénateur Hays. Si les membres de votre Comité désirent nous soumettre des questions par écrit, nous nous ferons un plaisir de leur répondre.

**Le sénateur Kenny:** Monsieur le président, pouvez-vous nous dire quel est notre emploi du temps d'aujourd'hui?

**Le président:** Nous avions prévu de siéger toute la journée. Toutefois, le Sénat siège à 14 heures. Pour qu'il n'y ait pas trop d'absents à la Chambre pendant qu'elle examine des questions importantes, nous allons modifier notre horaire de cet après-midi. Nous entendrons à 13 heures le témoin prévu pour 13 h 30. Nous siégerons de 13 heures à 14 heures. Nous nous réunirons de nouveau à l'ajournement du Sénat pour entendre les derniers témoins.

Si le Sénat semble vouloir siéger longtemps aujourd'hui, je vous demanderai peut-être votre accord pour reporter à demain matin l'audition des témoins restants. Ou encore, nous pourrions demander l'autorisation de quitter le Sénat vers 16 heures, de façon à siéger en même temps que le Sénat afin de pouvoir terminer à une heure raisonnable aujourd'hui. Si nous avons un problème d'horaire, cette dernière solution aurait ma préférence.

Cela vous convient-il, sénateur Kenny?

**Le sénateur Kenny:** Oui. Si vous nous demandez nos préférences, je préférerais avoir un emploi du temps plus chargé que d'avoir à siéger demain matin.

**Le président:** J'invite nos témoins suivants, qui représentent le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à s'avancer. Nous recevons David Oulton qui est accompagné de Sue Kirby et de Victoria Rowbotham.

Je vais demander à M. Oulton de prendre la parole. J'espère qu'il nous restera du temps pour poser quelques questions.

**M. David Oulton, sous-ministre adjoint, secteur de l'énergie, Énergie, Mines et Ressources Canada:** Merci, monsieur le président. Nous allons, nous aussi, projeter quelques acétates pour insister sur certains principes clés dont nous parlerons ce matin. Sheila Barlow, du ministère, va faire marcher le projecteur. Je vais rester assis ici. Sur Kirby fera une partie de l'exposé.

Nous nous réjouissons de pouvoir comparaître devant votre Comité ce matin. En fait, nous allons veiller à vous laisser du temps pour poser des questions.

J'aimerais commencer cette présentation par quelques commentaires au sujet du vaste contexte dans lequel on envisage

[*Text*]

being considered to address energy related environmental issues. My colleagues from Environment Canada have already provided an overview of the three atmospheric environmental issues of key interest to this committee. They are acid rain, urban smog and climate change. It is clear from this that energy and, more specifically, fossil fuel consumption and combustion is a key contributor to these issues.

At the same time, I feel we must keep in mind the economic dimension of the issue. Energy activities are an integral part of a healthy economy and provide considerable economic benefits to the country. From production through to end use, Canada's energy industry makes a significant contribution to our economy in terms of national GDP, employment, investment and trade.

There is an important regional and sectoral dimension to consider as well. Canada's energy activities are not distributed evenly across the country. Hence, different regions face different environmental issues. The economic implications of addressing these particular issues will vary considerably from region to region.

At the sectoral level, the economic burden of limiting emissions to improve air quality will be felt most acutely in the energy sector and in energy intensive industries.

Finally, Canada's actions to address environmental concerns must be placed in an international context, as was mentioned earlier. The competitiveness and trade implications of government policy actions must be carefully considered. This broader context makes it clear we have some tough challenges ahead in addressing the environmental concerns associated with the production, transportation and use of energy in Canada. To address these issues, policy makers must find approaches which integrate environmental and economic considerations in a balanced and effective way.

Before talking about the range of policy instruments available to government, it is important to recognize that voluntary actions can be important in addressing environmental concerns.

For example, the Canadian Petroleum Products Institute (CPPI), which I believe will be part of your October 21 round-table discussion, undertook the challenge of establishing a national program for collecting used motor oil. This has led to an evolving national system of measures to ensure the safe disposal and recycling of used motor oils.

From a government perspective, there is a range of instruments available to address energy-related environmental con-

[*Traduction*]

les instruments économiques pour résoudre les questions environnementales liées à l'énergie. Mes collègues d'Environnement Canada vous ont déjà donné un aperçu des trois questions touchant l'environnement atmosphérique qui intéressent particulièrement votre Comité. Il s'agit des pluies acides, du smog urbain et du changement climatique. Il est évident que l'énergie, et plus particulièrement l'utilisation de combustibles fossiles, est un élément clé de ces questions.

Nous devons cependant tenir compte de la dimension économique. Les activités énergétiques font partie intégrante d'une économie saine et entraînent des avantages économiques considérables. De la production à l'utilisation finale, l'industrie énergétique canadienne contribue de façon importante à notre économie sur le plan du PIB national, des emplois, des investissements et des échanges commerciaux.

Il faut également tenir compte d'une importante dimension régionale et sectorielle. Les activités canadiennes en matière d'énergie ne sont pas réparties de façon égale dans le pays. Ainsi, chaque région est confrontée à des questions environnementales différentes, et les implications économiques des solutions apportées à ces questions varieront considérablement d'une région à l'autre.

Au niveau sectoriel, le fardeau économique de la limitation des émissions dans le but d'améliorer la qualité de l'air sera ressenti de façon plus aiguë par le secteur énergétique et les industries à forte consommation d'énergie.

Enfin, les mesures prises par le Canada pour régler les questions environnementales doivent être situées dans le contexte international comme on l'a déjà mentionné. Il faut prendre bien soin de tenir compte de la compétitivité et des implications commerciales de nos actions. Il est évident, d'après ce vaste contexte, que nous devrons relever des défis importants pour résoudre les problèmes environnementaux associés à la production, au transport et à l'utilisation de l'énergie au Canada. Pour y parvenir, les décisionnaires doivent trouver des approches qui intègrent les considérations d'ordre environnemental et économique d'une façon équilibrée et efficace.

Avant de parler de la gamme des instruments de politique que le gouvernement a à sa disposition, il est important de reconnaître que les mesures volontaires peuvent jouer un grand rôle dans le règlement des problèmes environnementaux.

Par exemple, l'Institut canadien des produits pétroliers (ICPP) a relevé le défi de mettre sur pied un programme national de collecte des huiles à moteur usées. Ce programme a donné lieu à un système national en pleine évolution de mesures visant à assurer l'élimination et le recyclage sûrs des huiles à moteur usées.

Du point de vue du gouvernement, il existe toute une gamme d'instruments pour régler les questions environnemen-

[*Text*]

cerns. Given the diverse set of challenges which we face in addressing these concerns, solutions will require using a mix of these instruments.

Information, education and "suasion" are important policy instruments. In cases where such measures may be used to improve the efficiency of markets, they take a form of economic instrument. For example, the Department of Energy, Mines and Resources' Energy Equipment Labelling initiative will help sharpen the energy price signal in the context of energy-using equipment purchases. By requiring manufacturers to affix Energuide labels to equipment to indicate the associated energy use, this initiative will help consumers to make more reasoned choices which are economic and sensible from an environmental perspective.

Research and development into new technologies and processes will also have an important role to play in addressing environmental concerns. For example, EMR supported the construction of a pilot coal-fired fluidized bed combustion generating station at Chatham, New Brunswick which has paved the way for the new unit under construction at Point Aconi in Nova Scotia. Circulating fluidized bed combustion will result in reduced emissions of $SO_2$ and NOx. EMR is also very actively involved in R&D, promoting the use of more energy-efficient technology.

Regulatory approaches will still have an important role to play in the energy and environment area. For example, in the area of energy efficiency, regulatory initiatives are a key lever to eliminate the least energy-efficient items from the marketplace. EMR will be introducing energy efficiency standards for equipment imported into Canada or traded interprovincially which will help to get the so-called "laggards" in terms of products out of the marketplace.

Economic instruments which are the focus of this committee have received considerable attention over the past few years and have promoted today's discussions. The Department of Energy, Mines and Resources defines economic instruments as those instruments which influence decision-making by using the market to send appropriate environmental signals.

They include instruments which directly affect the price signal, such as taxes, charges, and incentives. Alternatively, there are economic instruments which are quantity-based such as tradeable permits. Under this approach, an overall limit on emissions is set by government, and a market for these emissions is created by allocating permits to polluters which they can trade among themselves.

Economic instruments can be contrasted with traditional "command-and-control" regulation which prescribes specific measures to protect the environment.

[*Traduction*]

tales liées à l'énergie. Les diverses solutions envisagées nécessiteront une combinaison de ces instruments étant donné les nombreux défis qui se présenteront.

L'information, l'éducation et la «persuasion» sont d'importants instruments politiques. Lorsque ces mesures peuvent être utilisées pour améliorer l'efficacité des marchés, elles constituent une forme d'instrument économique. Par exemple, l'initiative d'EMR en matière d'étiquetage de l'équipement énergétique rendrait plus visible le signal «prix de l'énergie» au moment des achats d'équipements consommant de l'énergie. Le fait d'obliger les fabricants à apposer une étiquette ÉnerGuide sur l'équipement pour en indiquer la consommation d'énergie aidera les consommateurs à faire des choix plus rationnels, qui prennent en compte à la fois les considérations d'économie et le respect de l'environnement.

La recherche et le développement de nouvelles techniques et de nouveaux procédés jouent également un grand rôle dans la solution des questions environnementales. Par exemple, EMR a appuyé la construction, à Chatham, au Nouveau-Brunswick, d'une centrale pilote au charbon sur lit fluidisé qui a tracé la voie de la nouvelle unité en construction à Point Aconi, en Nouvelle-Écosse. La combustion sur lit fluidisé circulant permettra de réduire les émissions de $SO_2$ et de $NO_x$. EMR participe également très activement à la R&D visant à favoriser l'utilisation de techniques consommant moins d'énergie.

Les mesures réglementaires auront encore un rôle important à jouer dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. En ce qui a trait au rendement énergétique, par exemple, les initiatives en matière de réglementation constituent le principal levier pour l'élimination des produits les plus énergivores du marché. EMR a instauré des normes de rendement énergétique pour l'équipement importé au Canada ou vendu d'une province à l'autre, ce qui permettra d'éliminer les «traînards» en ce domaine.

Les instruments économiques ont reçu une attention considérable ces dernières années et font aujourd'hui l'objet de discussions. EMR les définit comme des instruments qui influent sur le processus décisionnel en faisant appel au marché pour envoyer les signaux environnementaux appropriés.

Parmi ces instruments, certains influent directement sur les prix, comme les taxes, les charges et les subventions. D'autres, par contre, s'appuient sur des critères quantitatifs, comme les droits de polluer négociables. Selon ce principe, le gouvernement fixe une norme de pollution générale à ne pas dépasser et accorde aux pollueurs des permis de polluer qu'ils peuvent échanger entre eux.

Les instruments économiques peuvent être opposés à la réglementation «dirigiste» traditionnelle qui, quant à elle, dicte des mesures précises pour protéger l'environnement.

[*Text*]

For economic instruments to work most effectively, markets themselves should be efficient. There are a number of measures which can be used to improve the efficiency of markets, such as education and information.

The Department of Energy, Mines and Resources is committed to addressing environmental concerns related to energy production and use. In order to address these concerns effectively, policy-makers must look at the full range of instruments including economic instruments.

Flexible response strategies are needed to address the range of environmental issues facing the energy sector—particularly given the increasing scope and scale of these issues. Economic instruments, if properly designed, can offer the flexibility to achieve environmental goals at least cost to society and to adapt to changing information about environmental quality and the social costs and benefits of achieving it.

Economic instruments may also offer direct incentives to stimulate technical innovation. Innovation is a critical link to the future—one which will make a strong contribution to a healthy economy while limiting negative impacts on the environment.

Since 1984, Canada has been moving steadily in the direction of energy market deregulation. In the context of a market-based energy policy, it makes sense for policy-makers to look at market-based instruments to address energy-related environmental concerns.

EMR is also aware of the interest in economic instruments expressed by a number of our energy clients and we commend them for their role in advancing the discussion of this topic today.

I would like to turn to Sue Kirby now for some specific observations on the use of economic instruments.

**Sue Kirby, Acting Director General, Energy Policy Branch, Department of Energy, Mines and Resources:** We would like to emphasize that, in examining the potential for using economic instruments, we can really only do so if we look at the specific application that is under consideration. For example, there may be some areas in which economic instruments are not appropriate because we are dealing with a toxic or a health issue, et cetera, where we would not want to use economic instruments.

In cases where we would, we need to examine the specific application in order to look at the relative merits of economic instruments. They may be appropriate and effective in one application and not another.

[*Traduction*]

L'efficacité des instruments économiques repose sur celle des marchés. Diverses mesures comme l'éducation et l'information peuvent être utilisées pour améliorer l'efficacité des marchés.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources s'est engagé à solutionner les questions environnementales liées à la production et à l'utilisation de l'énergie. S'ils veulent s'attaquer de façon efficace à ces préoccupations, les décisionnaires doivent tenir compte de tous les outils à leur disposition, y compris les instruments économiques.

Il faut des stratégies souples pour résoudre toute la gamme des questions environnementales auxquelles est confronté le secteur de l'énergie, en raison particulièrement de la portée et de l'importance croissante de ces questions. Les instruments économiques, s'ils sont bien conçus, peuvent offrir la souplesse nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux au moindre coût pour la société, et nous permettre de nous adapter à l'évolution des informations sur la qualité de l'environnement et les coûts et avantages que ces objectifs représentent pour la société.

Les instruments économiques peuvent offrir des incitatifs directs pour stimuler l'innovation technique. L'innovation est un lien essentiel entre le présent et l'avenir, un avenir qui contribue fortement à une économie saine tout en limitant les impacts négatifs sur l'environnement.

Depuis 1984, le Canada se dirige vers la déréglementation du marché de l'énergie. Dans le contexte d'une politique énergétique basée sur le marché, il convient que les décisionnaires cherchent des instruments basés sur le marché pour régler les questions environnementales liées à l'énergie.

EMR est conscient de l'intérêt qu'un grand nombre de nos clients du secteur énergique portent aux instruments économiques et nous les félicitons du rôle qu'ils jouent dans l'avancement de cette discussion.

Je voudrais maintenant céder la parole à Sue Kirby qui vous parlera de l'utilisation des instruments économiques.

**Sue Kirby, directrice générale par intérim, Direction de la politique énergétique, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Nous tenons à souligner que le potentiel d'utilisation des instruments économiques ne peut être examiné qu'en fonction du problème environnemental que l'on cherche à résoudre. Par exemple, les instruments économiques ne conviendront pas s'il s'agit d'un problème de toxicité ou de santé.

Si un instrument économique peut être envisagé, il faut examiner son application spécifique pour voir quels sont ses avantages relatifs. Ce qui peut convenir dans un cas ne conviendra pas nécessairement dans un autre.

[*Text*]

More importantly, some of the specific design issues which I am sure you will want to talk about as you continue your deliberations can only be assessed in a specific context where we can compare the use of an economic instrument to the next best alternative in order to examine the relative costs and to include things like administrative costs.

The interest in specific applications also relates to the need to be sure that in areas where we must make trade-offs between the potential effectiveness of economic instruments and other concerns such as ensuring that issues are dealt with in a specific local context, we are to do that by looking at the context that is at hand.

Moving to another point, one which we consider quite interesting: the "ripeness" of a potential environmental issue for the use of economic instruments. This is an area that is receiving considerable discussion amongst stakeholders. It is one that we think is particularly interesting. An issue can only be "ripe" for using this relatively new approach if we are confident that we have the environmental objective right and if we are confident that we know enough about the cost of addressing the environmental initiative. Those would apply whichever instrument we are using. However, if we are particulary focusing on economic instruments in addition to those, we would want to be sure that we have a reasonable set of knowledge about the relative benefits and the relative costs of different policy instruments which we may have used to address a goal.

Moreover, because this is a newer area for economic application, we consider the evolving consensus to be quite an important part of saying, "Is this ripe or is it not?" A number of these instruments are under consideration by a broad range of stakeholders, and we do see an evolving trend towards an interest in this issue.

This committee has expressed its particular interest in the three atmospheric issues which are largely associated with energy production, transportation and use. I would like to turn now to climate change which is the most complex of these three issues. Mr. Manson has already given you a scientific overview, but in terms of which instruments are applicable and whether economic instruments are an effective way to address these issues, we would like to look at the nature of this climate change issue which we see as quite different from the others.

There is some uncertainty on the scientific side, not so much about the concentration of gases in the atmosphere but the rate, magnitude, and impacts of potential warming trends. Also there is quite a bit of uncertainty about the costs of mitigation because climate change is an issue that really goes to the broad overall economic structure of the country.

[*Traduction*]

Mais surtout, la conception d'un instrument économique, une question sur laquelle vous voudrez certainement vous pencher au cours de vos délibérations, ne peut être examinée qu'en faisant une comparaison avec les autres solutions pour examiner les coûts relatifs y compris les frais d'administration.

Il faut également étudier les applications précises pour s'assurer que, lorsqu'il faut tenir compte à la fois de l'efficacité des instruments économiques et des autres préoccupations, le contexte local entre également en ligne de compte.

Pour passer à un autre point qui nous paraît très intéressant, il est important de se demander si la question environnementale est «mûre» pour l'utilisation d'un instrument économique. C'est un aspect dont discutent énormément les divers intervenants. Il nous paraît particulièrement intéressant. Une question environnementale ne peut être «mûre» pour le recours à cette approche relativement nouvelle que si nous sommes certains d'avoir bien établi nos objectifs environnementaux et de bien connaître les coûts économiques de l'initiative. Cela vaut pour n'importe quel instrument utilisé. Cependant, si nous nous intéressons particulièrement aux instruments économiques, il faut être certain de connaître suffisamment les avantages et les coûts relatifs des divers instruments politiques que nous pourrions utiliser pour atteindre un objectif.

De plus, comme il s'agit d'un nouveau champ d'application, nous croyons nécessaire de parvenir à un consensus. Plusieurs de ces instruments économiques sont actuellement examinés par un vaste éventail d'intervenants et cette question suscite de plus en plus d'intérêt.

Votre Comité a exprimé un intérêt particulier pour les trois questions atmosphériques reliées à la production d'énergie, au transport et à l'utilisation des ressources énergétiques. Je voudrais passer maintenant au changement climatique qui constitue la plus complexe de ces trois questions. M. Manson vous a déjà donné un aperçu scientifique, mais pour ce qui est des instruments applicables et de savoir si les instruments économiques permettent de résoudre efficacement ces problèmes, nous voudrions voir avec vous la nature de ce changement climatique que nous examinons dans une perspective assez différente de celle des autres.

Certaines incertitudes règnent du côté scientifique, non pas tant quant à la concentration de gaz dans l'atmosphère, mais en ce qui concerne la rapidité, l'ampleur et l'impact des tendances au réchauffement. On n'est pas non plus certain des coûts de l'atténuation étant donné que le changement climatique est un problème qui dépasse la structure économique globale du pays.

[*Text*]

In turning to possible economic instruments, Mr. Oulton has already talked about information and education programs. We do consider those important in addressing the issue. There are two other alternatives: broad-based economic instruments which would include either tradeable emissions permits or charges, and taxes or instruments such as a carbon tax.

This is an area that will be addressed in greater detail by my colleagues from the Department of Finance. I do not intend to get into that in any detail other than to say that, in considering such an instrument, from EMR's perspective we think there are a number of important considerations. One is that the commitments which we have made on climate change are comprehensive. They deal with all greenhouse gases, whereas a carbon tax, of course, is specifically targeted at the most important of those gases although, as you have been told, not the only one.

Distributional impacts will be important, and when we look at the possible pros and cons of various instruments, there is a trade-off to be made there. Something like a carbon tax is very efficient because it deals in a focused way with emissions that are related to carbon consumption.

The trade-off for that, however, is more focused impacts which will lead to more focused adjustment costs in particular regions, unless those are offset in some manner. There is no free lunch. If you are going to be efficient, you are going to have more adjustment costs.

We also think it is quite important to look at the competitiveness implications of any instrument. In any discussion of taxes that is one we would particularly highlight, whether Canada is going alone or is in harmony with other countries.

Tradable emissions permits are the other broad-based instrument that is widely discussed in the climate change context. You have already heard a lot of discussion on that subject from my colleagues in Environment Canada so I will not repeat that. However, these are the two traditional broad-based instruments that do end up being juxtaposed in much of the discussion of economic instruments in dealing with climate change.

In addition to these broad instruments, it is possible to consider something more narrowly focused. For example, something that, rather than dealing with carbon over-all, would deal with gasoline as a particular focus of an instrument and something like a gasoline tax. Also, on the regulatory side, you could consider something that was quite focused in a sectoral context such as auto efficiency standards.

When we look at economic instruments in any context, especially in the climate change context, it is quite important

[*Traduction*]

Pour en venir aux instruments économiques qu'il serait possible d'utiliser, M. Oulton a déjà parlé des programmes d'information et d'éducation. Nous considérons qu'il s'agit d'éléments importants. Il y a deux autres possibilités soit le recours à des instruments économiques généraux qui comprendraient des permis d'émission négociables ou des droits d'émission ou taxes telles qu'une taxe sur les hydrocarbures.

C'est un domaine que mes collègues du ministère des Finances aborderont de façon plus précise. Je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails si ce n'est pour dire que, du point de vue de notre ministère, il y a plusieurs aspects importants à considérer. D'une part, les engagements que nous avons pris à l'égard du changement climatique sont de nature globale. Ils visent tous les gaz à effet de serre alors qu'une taxe sur les hydrocarbures vise le plus important de ces gaz même s'il n'est pas le seul, comme on vient de vous le dire.

Les effets distributifs seront très importants et, quand on examine le pour et le contre des divers instruments, il faut parvenir à un compromis. Une taxe sur les hydrocarbures est une formule très efficace parce qu'elle vise particulièrement les émissions reliées à la consommation d'hydrocarbures.

La contrepartie de cela, cependant, ce sont des impacts plus concentrés, qui entraîneront des frais d'adaptation plus élevés dans certaines régions, à moins de trouver quelque moyen de les amortir. Rien n'est jamais gratuit. Si l'on veut être plus efficace, il faudra subir des frais d'adaptation plus élevés.

Nous pensons qu'il importe également de s'interroger sur les conséquences sur la compétitivité de tout instrument. C'est l'aspect sur lequel nous insistons lorsqu'il est question d'imposer des taxes, car il importe de savoir si le Canada agira seul ou de concert avec d'autres pays.

Les permis d'émissions négociables sont l'autre instrument d'application générale dont on parle beaucoup pour ce qui est du changement climatique. Mes collègues d'Environnement Canada vous en ont déjà abondamment parlé et je ne vais donc pas répéter leurs propos. Cependant, ce sont là deux instruments d'application générale classiques qui finissent toujours par être juxtaposés lorsqu'il est question d'outils économiques envisageables pour combattre le changement climatique.

Outre ces instruments d'application générale, on peut envisager des moyens qui s'appliqueraient de façon plus restreinte. Par exemple, plutôt que de s'attaquer au carbone en général, on pourrait se concentrer sur l'essence en particulier, par le biais d'une taxe sur l'essence. De même, sur le plan réglementaire, on pourrait envisager des mesures de nature très sectorielle, telles que des normes de rendement énergétique automobile.

S'agissant d'instruments économiques, il importe, dans tous les contextes mais particulièrement dans celui du changement

[*Text*]

to look at the criteria that we would be using for determining whether we think one approach is better or worse than another. The one which we would particularly like to highlight is flexibility. Normally in approaching a choice of instrument we would deal with issues such as efficiency and effectiveness. Those are obviously very important, but in the climate change context we emphasize flexibility because we see this as a new, emerging and complex issue where the science is going to improve, both in terms of the science of the environmental issue and the science of the economic implications. We would highlight a flexible instrument which can evolve over time as knowledge evolves as being quite important.

Also, as you have heard many times, climate change is a global problem calling for a global solution. You have heard a lot today about $CO_2$ emissions as the major greenhouse gas. I am sure most of you are familiar with Canada's contribution to the world $CO_2$ emissions of about 2 per cent compared to the U.S. at about 25 per cent. To us, this says that there is not all that much that Canada can do alone. We need to be looking at this in a global context. We have done that through the Climate Change Convention, but in assessing which instruments we want to apply, we consider three particular aspects of the international dimension to be particularly important.

One is consistency with the international obligations we have made. In this area I would highlight an area of opportunity which I know Alex has already mentioned to you, but which we consider to be one that is quite important; the possibility within the framework convention of using so-called joint implementation, i.e., taking actions in other countries and considering those as part of Canada's response.

Dealing as well with the international aspect of this issue and with factors that we consider important as criteria, we would move onto the competitiveness one and again to seeing whether we are in fact in line with trading partners in addressing this issue.

In terms of other criteria which we consider particularly important, climate change, because it is so closely associated with energy, is one that you have already heard has wide regional variance across the country. We have made a commitment, through the Draft National Action Strategy that has been out for some time, and through our discussions with the provinces, that any response that we make to climate change will be one that accommodates regional differences. So we consider this to be an important criteria in examining the various instruments that might be utilized.

[*Traduction*]

climatique, de réfléchir aux critères qui serviraient à déterminer l'opportunité d'une approche par rapport à une autre. L'un de ces critères sur lesquels nous mettons particulièrement l'accent est la flexibilité. Normalement, lorsqu'il s'agit de choisir un instrument, les considérations premières seraient l'efficience et l'efficacité. Ce sont certes là des éléments très importants, mais dans le contexte du changement climatique nous mettons l'accent sur la souplesse car c'est là un problème nouveau et complexe sur lequel nos connaissances ne pourront aller qu'en s'améliorant, tant en ce qui concerne le volet écologique que le volet économique. Nous privilégerions donc les instruments flexibles capables d'évoluer dans le temps, au fur et à mesure que nos connaissances sur le problèmes s'améliorent.

De même, comme vous l'avez entendu maintes fois, le changement climatique est un problème planétaire qui appelle une solution mondiale. Plusieurs personnes ont rappelé aujourd'hui que le principal gaz à effet de serre est le $CO_2$. La plupart d'entre vous savent sans doute que le Canada ne contribue qu'environ 2 p. 100 des émissions de $CO_2$ mondiales, comparé à 25 p. 100 pour les États-Unis. Cela prouve, à nos yeux, que le Canada ne peut pas faire grand-chose seul. Il faut aborder le problème dans le contexte mondial. Nous l'avons fait par le biais de la Convention sur les changements climatiques, mais lorsqu'il s'agit d'évaluer les instruments particuliers que nous voulons mettre en oeuvre, nous accordons une importance particulière à trois aspects de cette dimension internationale.

Le premier est le respect de nos obligations internationales. À cet égard, je signale une possibilité dont Alex vous a déjà parlé et que nous estimons très intéressante, celle d'une action conjointe prévue par la Convention, c'est-à-dire d'investir à l'étranger, cet investissement étant considéré comme faisant partie du programme d'action canadien.

Toujours en ce qui concerne la dimension internationale du problème et les critères que nous jugeons importants, il y a encore une fois la compétitivité, à savoir la question de savoir si les mesures que nous appliquons sont coordonnées avec celles de nos partenaires commerciaux.

Pour ce qui est des autres critères particulièrement importants, il y a les différences régionales à l'intérieur du Canada, qui sont très marquées dans le cas du changement climatique en raison du lien avec l'énergie. Nous nous sommes engagés, dans l'ébauche de Stratégie d'action nationale qui a été publiée il y a quelque temps, et dans nos discussions avec les provinces, de veiller à ce que toute action au sujet du changement climatique tienne compte des différences régionales. C'est donc là une considération importante lorsqu'il s'agit de choisir les divers instruments à mettre en oeuvre.

[*Text*]

Finally, we have highlighted minimizing the adverse economic impacts. That relates to our earlier discussion of both staying in line internationally and in regional differences. It also relates to making sure that the design aspects of economic instruments are very carefully developed.

Moving on from climate change, Wayne has already talked to you about urban smog or NOx/VOC. In terms of economic instruments and their application to urban smog, we would highlight that one of the big differences between this issue and one like global warming is the regional nature of it, which means that the design of economic instruments is perhaps somewhat different. Also, we have highlighted already the ripeness of an issue as being something which we consider particularly interesting. The NOx/VOC issue is one which has probably been discussed for quite a bit longer. We do have a management plan that has been out for some time. This might be considered an issue that, in that sense, is riper in that it has been around and discussed for a longer period of time, but there are a number of studies underway.

Wayne already talked to you about some work in Ontario. While that is not finalized and is not publicly available, it is an interesting study in that Ontario has had wide consultations with stakeholders and believes that resulting from their study will be a strong consensus view on the relative costs of an emissions trading scheme compared to a more traditional regulatory approach to deal with NOx/VOC.

They have also spent a fair amount of time talking about the importance of local air quality, urban smog being a more localized issue, they have talked in this study about how important it is to look at not only the effectiveness of the instrument but whether that allowance for trading in fact leads you to have some difficulties with your local area. They believe that the end result will be much less concern in that area than had originally been anticipated.

The final atmospheric issue is acid rain. This is a regional problem, one about which Wayne has already talked to you a fair amount, one where there is increasing interest in finding something that is more flexible than the kind of traditional regulatory approaches we took when we first developed acid rain responses in Canada. It is an issue with quite a bit occurring in the U.S., as you have probably heard and read, including the U.S. implementation of an $SO_2$ emissions trading scheme for electric utilities.

This has also been the focus of a fair amount of work in Canada looking at the possibility of an SO2 emissions trading scheme, some done by what was at that time the Canadian Petroleum Association in conjunction with the Alberta government and the Alberta Department of Energy.

[*Traduction*]

Enfin, nous mettons l'accent sur la nécessité de limiter les retombées économiques négatives. Cela nous ramène à ce que nous disions tout à l'heure de la compétitivité internationale et des différences régionales, et aussi à la nécessité de veiller à concevoir de façon très prudente les instruments économiques.

Pour quitter le domaine du changement climatique, Wayne vous a déjà parlé du smog urbain ou du $NO_x$ et des COV. Pour ce qui est de l'application des instruments économiques au smog urbain, la grande différence entre ce problème et celui d'un problème comme le réchauffement planétaire est la dimension régionale du premier, ce qui signifie qu'il faut concevoir des instruments économiques peut-être un peu différents. Là encore, une considération que nous jugeons importante est l'état de maturité d'une situation. On discute depuis déjà pas mal de temps du problème des $NO_x$/COV et un plan de gestion a déjà été dressé il y a quelque temps. On peut donc considérer que ce problème est un peu plus «mûr», en ce sens que l'on en parle depuis plus longtemps, mais un certain nombre d'études sont encore en cours.

Wayne vous a déjà parlé de certains travaux menés en Ontario. Bien que cette étude n'ait pas encore été finalisée et que l'on n'en connaisse pas encore les résultats, elle est intéressante en ce sens que l'Ontario a entrepris de vastes consultations avec les intervenants et pense pouvoir dégager un fort consensus sur le coût relatif d'un système de permis d'émissions de $NO_x$/COV négociables, par opposition à une approche réglementaire plus traditionnelle.

Les auteurs de l'étude se sont également beaucoup penchés sur l'importance de la qualité locale de l'air, le smog urbain étant un problème plus localisé. Ils estiment qu'il ne faut pas seulement s'interroger sur l'efficacité de l'instrument mais voir aussi si la possibilité d'échanger les émissions ne va pas avoir des effets locaux pervers. Les chercheurs ont abouti à la conclusion que ce risque est moins inquiétant qu'on ne le prévoyait à l'origine.

Le dernier problème de pollution atmosphérique sont les pluies acides. C'est un problème régional dont Wayne vous a assez abondamment parlé, où l'on cherche de plus en plus à trouver quelque chose de plus flexible que le genre d'approche réglementaire traditionnelle retenue au moment où l'on a décidé les premières mesures contre les pluies acides au Canada. Il se passe pas mal de choses aux États-Unis sur ce plan, comme vous l'avez sans doute lu et entendu, notamment l'adoption d'un système d'échange de droits d'émissions de $SO_2$ pour les compagnies d'électricité.

Il y a eu également pas mal de travaux au Canada sur un tel système, qui étaient notamment le fait de l'Association pétrolière canadienne en collaboration avec le gouvernement de l'Alberta et le Ministère de l'énergie albertain.

[*Text*]

Also, there is some work underway within the Canadian Council of Ministers of the Environment to examine $SO_2$ trading. It is an issue that is a bit riper in that there has been a fair amount of work done already. That work has raised a number of interesting questions which I would like to highlight and which are worth bearing in mind in further discussions.

How can a permit trading scheme be designed to reflect the regional nature of the acid rain problem in Canada? How would trading zones be determined? How would a permit trading system, take into account transboundary flows from the U.S. which are very significant when we talk about acid rain? What are the potential cost savings from emissions trading compared to traditional regulatory approaches? How would a training scheme relate to the existing regulatory framework?

All of these have been questions highlighted in the studies to date, all of which have concluded a fair amount of further work is necessary.

Thank you for your attention. At this point I would like to turn back to David for a wrap-up of EMR's involvement in this issue and then we would welcome questions.

**Mr. Oulton:** The last slide provides some characterization of how the department has been involved in the economic instruments discussion to date. We have been involved in a number of fora. Within the federal government, EMR was part of the interdepartmental discussion of the environment finance paper on economic instruments. The examples given concerning the three energy-related atmospheric issues obviously give us a strong interest in that paper. We will continue to work closely with the these two departments and other departments, contributing important and hopefully useful work in this area.

There is also considerable work and discussion going on about economic instruments at the provincial level, as Sue Kirby and Environment Canada have noted, and also within non-governmental organizations. A number of our energy industry clients, a I indicated earlier, have been particularly active and are contributing important and useful work.

There are also a few multi-stakeholder groups currently examining the application of economic instruments to address energy-related atmospheric issues. EMR is an observer is the economic instrument collaborative, which brings together industry, environmental groups and government to explore potential applications of economic instruments to address urban smog, acid rain and climate change. The collaborative will be appearing before this committee in the next week.

[*Traduction*]

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement se penche lui aussi sur un tel modèle. Ce problème est un peu plus mûr en ce sens qu'il a déjà fait l'objet de pas mal de recherches. Ces dernières ont soulevé un certain nombre de questions intéressantes que j'aimerais passer en revue et qui méritent que vous les gardiez à l'esprit pendant la suite de vos délibérations.

Quelle forme pourrait-on donner à un système de permis négociables pour qu'il reflète la nature régionale du problème des pluies acides au Canada? Comment les zones d'échange seraient-elles établies? Comment un système de permis négociables tiendrait-il compte des polluants atmosphériques provenant des États-Unis, problème important dans le cas des pluies acides? Quelles sont les économies possibles par rapport à une approche réglementaire plus classique? Quel serait le lien entre un tel système d'échange et le cadre réglementaire existant?

Toutes ces questions ont été posées dans les études réalisées jusqu'à présent, qui ont toutes conclu que des recherches substantielles restaient encore nécessaires.

Je vous remercie de votre attention. J'aimerais maintenant rendre la parole à David pour quelques mots de conclusion avant de nous disposer à répondre à vos questions.

**M. Oulton:** La dernière diapositive montre la participation du ministère aux débats sur les instruments économiques qui se sont déroulés jusqu'a présent. Nous avons été présents sur plusieurs tribunes. Au sein du gouvernement fédéral, EMR a participé à la discussion interministérielle relative au document des ministères des Finances et de l'Environnement sur les instruments économiques. Les exemples donnés concernant les trois problèmes atmosphériques liées à l'énergie ont suscité notre vif intérêt pour ce rapport. Nous continuerons à travailler en collaboration étroite avec ces deux ministères et d'autres, en espérant apporter une contribution importante et utile dans ce domaine.

Il y a également pas mal de travaux et de discussions sur les instruments économiques au niveau provincial, comme Sue Kirby et Environnement Canada l'ont signalé, de même qu'au sein d'organisations non gouvernementales. Un certain nombre des clients de notre industrie énergétique, comme je l'ai déjà dit, se montrent particulièrement actifs et contribuent des choses importantes et utiles.

Il y a également plusieurs groupements de parties intéressées qui se penchent à l'heure actuelle sur l'application des instruments économiques à la solution des problèmes de pollution atmosphérique liés à l'énergie. EMR y joue le rôle d'observateur et de pivot pour ce qui concerne les instruments économiques, mettant en contact l'industrie, les groupes environnementaux et les pouvoirs publics en vue d'explorer en commun les applications potentielles des instruments économiques à la solution des problèmes de smog urbain, de pluies

[*Text*]

In closing, I wish to thank the committee for the opportunity to speak about EMR's interest and involvement in discussion of economic instruments. We look forward to the committee's report on this important matter.

**The Chairman:** Thank you for an excellent overview from the perspective of Energy, Mines and Resources. It is important for us to see that various departments are working together. There are interdepartmental working groups and we have benefited from those in that Environment Canada and Energy, Mines, and Resources are presenting in an orderly way a perspective on this issue that we are now preoccupied with in our study.

I want to begin with a question that relates to the desire to be regionally sensitive in any development of an economic instrument such as a trading in emission allowances or a coupon trading system. I am from Alberta, and we are very sensitive. You mentioned that the CPA and the Alberta government have done a study of clear air strategy which highlights that concern. Firstly, could you elaborate on how we can take into account in the use of economic instruments the reality that certain regions of Canada are energy intensive and will be higher emitters simply because of the way we have industrialized and evolved; and, secondly, could you comment on that in an international context? For instance, the comment is made that Canada—which is a very high $CO_2$ per capita emitter—is perhaps high on that scale because it is a resource processor. A tonne of paper, pulp, steel or aluminum that we might export involves high energy use. The country that imports that partly refined product, when it goes through its exercise of allocating $CO_2$ emissions or greenhouse gas emissions, has the benefit of having obtained a product from Canada where a lot of energy has been expended and a lot of these emissions have taken place. I have used the international example because the one within Canada is more obvious. Could you elaborate on how we could proceed to develop economic instruments that recognize that reality?

**Mr. Oulton:** I will ask Sue Kirby for detailed comments, but my sense of the material that we have seen so far and probably what you will receive in the committee's discussions today and in the coming weeks is that a lot of work in this area is in progress. There are not a lot of definitive answers about important questions, some of which were raised by Sue Kirby. It is not as if you are dealing with a mature issue. You

[*Traduction*]

acides et de changement climatique. Les responsables de ce travail comparaîtront devant votre Comité la semaine prochaine.

Pour conclure, je souhaite remercier le Comité de l'occasion qu'il nous a donnée d'expliquer la participation du ministère au débat sur les instruments économiques. Nous sommes impatients de voir le rapport que le Comité rédigera sur cette importante question.

**Le président:** Je vous remercie de cet excellent survol de la question, vue selon la perspective d'Énergie, Mines et Ressources. Nous considérons comme une bonne chose que les divers ministères collaborent entre eux. Il y a des groupes de travail interministériels et leur travail nous est utile en ce sens qu'Environnement Canada et Énergie, Mines et Ressources nous présentent, de manière structurée, une approche de ce problème qui rejoint notre champ d'étude actuel.

Je commencerai par une question portant sur l'opportunité de tenir compte des différences régionales lorsqu'il s'agit d'élaborer un instrument économique tel qu'un système d'échange de droits d'émissions ou de permis négociables. Je suis de l'Alberta et je sais que c'est pour nous un sujet délicat. Vous avez indiqué que l'APC et le gouvernement de l'Alberta ont réalisé une étude sur une stratégie en matière de pollution atmosphérique qui a mis l'accent sur cette nécessité. Pourriez-vous, tout d'abord, nous parler un peu plus de la manière dont les instruments économiques pourraient prendre en compte cette réalité qui fait que l'énergie joue un plus grand rôle dans certaines régions du Canada, qui seront de ce fait de plus gros pollueurs, et qui est due simplement à l'histoire de notre industrialisation et de notre évolution; deuxièmement, qu'en est-il de ce même aspect dans le contexte international? Par exemple, on peut considérer que le Canada émet un si fort niveau de $CO_2$ per capita parce qu'on y transforme tant de matières premières. Pour produire une tonne de papier, de pâte à papier, d'acier ou d'aluminium pour l'exportation, il faut beaucoup d'énergie. Le pays qui importe ce produit semi-fini, lorsqu'il s'agit de répartir les émissions de $CO_2$ ou de gaz à effet de serre, bénéficie de l'avantage de pouvoir acheter au Canada un produit qui exige beaucoup d'énergie et engendre une forte émission de tels gaz. J'évoque la situation à l'échelle internationale parce que celle à l'échelle nationale est plus évidente. Quels instruments économiques pourrait-on mettre au point qui tiennent compte de cette réalité?

**M. Oulton:** Je demanderais à Sue Kirby de donner des précisions, mais mon impression générale, d'après les études que j'ai vues jusqu'à présent et ce que vous revevrez probablement dans le cadre des discussions de la journée et dans les semaines à venir, c'est que beaucoup de travaux sont déjà en train sur cet aspect. Il n'y a pas encore beaucoup de réponses fermes sur des questions importantes, dont certaines ont été

[*Text*]

are dealing with an issue where a lot of people are still trying to find the right direction and approach.

I have come to the realization there is no gospel or one way of doing something. That is certainly true if you look at the country because of the different dimensions of each of the problems in different parts of the country. What might work as an acceptable economic instrument in one part of the country may make no sense at all if you apply it broadly. On the other hand, there may be opportunities in the areas of urban smog or $CO_2$, for example, where if you implement an economic instrument such as emissions trading or tradable emission permits, you might usefully try and involve more than one part of the country because you need a critical mass of entities participating in the system.

In the international area, there is a problem in terms of defining who is responsible for a given emission. In the case of $CO_2$, if we export a lot of natural gas, as we do—about 40 per cent of our production—are we responsible for the leakages and the gas that might be emitted as a result of that, or is the consuming country responsible, or is there joint responsibility? There is no clear rule on that point. However, there is a parallel. If you look at the contribution we can make because we have certain technologies—for example, in the area of coal or a technology that a company such as Trans-Alta may have—that will contribute to reduced, improved and more efficient combustion of coal, then if we are to take responsibility for what we produce, which is consumed in other parts of the world, we want the benefit for the technology that we are able to produce and have used in other parts of the world and have our corporations benefit from that as well.

That concept of international permit trading is just a concept in its infancy. To make that work in an agreed upon way where you have different interests will be a considerable challenge; but, there is no doubt it is in our interest to push that idea.

Perhaps, Sue, you want to make specific observations on that question.

**Ms Kirby:** With respect to your original question on how we would deal with regional differences, I wish to reiterate Mr. Oulton's point about what an immature issue this is.

In dealing with a tradable permit scheme, it depends on which issue we are talking about. You can set different caps for different areas, if that is what you are going to do as a basis for allocating permits. That makes sense when you are

[*Traduction*]

évoquées par Sue Kirby. Le problème n'est pas encore réglé, beaucoup de gens sont encore à la recherche des bonnes orientations et des bonnes solutions.

J'en suis venu à la conclusion qu'il n'y a pas qu'une seule méthode ou solution possible. C'est certainement vrai à l'échelle nationale à cause de la dimension différente que revêt chacun des problèmes dans les diverses régions du pays. Ce qui peut être un instrument économique acceptable dans une région du pays pourrait s'avérer tout à fait impraticable si on voulait l'appliquer partout. En revanche, ces différences peuvent être propices dans des domaines comme le smog urbain ou le $CO_2$, par exemple, car si vous utilisez un instrument économique comme les échanges d'émissions ou les permis d'émissions négociables, on peut l'étendre à plusieurs régions, parce que pour que le système fonctionne, il faut parvenir à une certaine masse critique.

Au niveau international, le problème est de déterminer qui est responsable d'une émission donnée. Dans le cas du $CO_2$, si nous exportons beaucoup de gaz naturel, ce qui est le cas—près de 40 p. 100 de notre production—sommes-nous responsables des fuites et du gaz qui peut être émis du fait de cette exportation, ou bien le pays consommateur est-il responsable, ou bien encore la responsabilité est-elle conjointe? Il n'y a pas de règle claire à ce sujet. Toutefois, on peut trouver un parallèle. Si vous regardez à la contribution que nous pouvons apporter parce que nous possédons certaines technologies—par exemple dans le secteur du charbon ou une technologie que peut posséder une compagnie telle que Trans-Alta—celles-ci contribueront à une combustion plus économique, meilleure et plus efficiente du charbon. Si donc nous assumons la responsabilité de ce que nous produisons et qui est consommé dans d'autres régions du monde, nous voudrons exploiter les avantages de ces technologies que nous possédons et les mettre en oeuvre dans les autres régions du monde, de façon à ce que les entreprises qui les exploitent en tirent parti également.

Ce concept de permis négociables à l'échelle internationale en est encore à ses tout premiers pas. Mettre en oeuvre un système de manière concertée, dans un monde où les intérêts divergent, sera très difficile; mais il ne fait nul doute qu'il est de notre intérêt de promouvoir cette idée.

Sue, vous avez peut-être quelques observations spécifiques à faire à ce sujet.

**Mme Kirby:** Pour ce qui est de votre première question, à savoir les différences régionales, je ne peux que souligner, comme M. Oulton, combien cette question est encore loin d'être «mûre».

En ce qui concerne un système de permis négociables, tout dépend de quel problème on parle. On peut établir des plafonds d'émissions différents pour différentes régions, comme base de l'attribution des permis. C'est rationnel si les impacts

[*Text*]

dealing with an issue where environmental impacts are different from region to region. When you are dealing with global warming, where it does not really matter where the gas is emitted, it is not as obvious that that makes sense in environmental terms. To do it strictly to address differences in economics, you get into this allocation discussion amongst provinces. We have chosen deliberately not to do that in terms of the strategy we have. To date, I am not sure that it would be an easier or effective thing to do, but it is a theoretical possibility.

With respect to something like a tax, how we might deal with that is more obvious. When we look at the so-called European "carbon tax", they have made that, in part, a tax based on $CO_2$ emissions; but, as well, they have made it, in part, a tax based on overall energy consumption, largely because they did not want to hit their coal regions. You can look at that kind of a mix. You can look at spreading around the impact to deal with energy overall, making it less regionally sensitive in terms of impact, but it will be less effective in directly addressing the problem.

You can theoretically look at something like a rebate or recycling scheme, where if one region of the country were hit harder than another you could use the tax system or some other system of government transfer to offset it. As an economist that has a lot of theoretical appeal. I am not convinced of how practical it is, but I am sure you will hear more about that later. The other option is to go after something initially that is more widespread across the country, something like transportation where we do not see a great variation from province to province, where we know it will be a difficult problem for all of us to deal with. Those are some preliminary thoughts. I hope they are helpful.

**The Chairman:** It is, although it is fairly general. I take heart in your intentions, but from what both of you are saying you are not ready to talk about the detail of how to be regionally sensitive in the application of the policy instrument and economic instrument.

You have mentioned tax a bit. That is not the main focus of our study but how do you see it? Using that economic instrument one of the big problems is that it is not a clear field. There are already taxes or subsidies that affect or distort choice. Would it be fair to say that if that instrument were seriously pursued one would have to revise almost everything, assuming you had enough international cooperation on how you tax motive fuels and treat production of this or that resource to identify a means of sending a general market signal, in the transport area, for instance. You would have to go through a whole revision of the tax structure to come up with any sensible way of saying that this particular internalization

[*Traduction*]

environnementaux de la pollution considérée diffèrent d'une région à l'autre. S'agissant du réchauffement planétaire, où peu importe où le gaz est émis, l'intérêt écologique d'une telle méthode n'est pas aussi évident. Si vous effectuez la répartition strictement selon des critères économiques, vous avez le problème de la formule de répartition entre provinces. Nous avons choisi délibérément de ne pas le faire dans notre stratégie. À l'heure actuelle, je ne suis pas sûre que ce serait plus facile ou efficace de procéder ainsi, mais c'est une possibilité théorique.

S'il s'agit plutôt d'une mesure du genre d'une taxe, la solution est un peu plus évidente. Si vous regardez la «taxe sur le carbone» européenne, celle-ci est basée en partie sur les émissions de $CO_2$ et en partie sur la consommation énergétique d'ensemble, principalement parce qu'on ne voulait pas pénaliser les régions productrices de charbon. On peut donc envisager ce genre de combinaison. On peut essayer de distribuer plus largement l'impact, en rendant la taxe applicable à l'énergie dans son ensemble, et réduire les conséquences négatives sur certaines régions particulières, mais l'efficacité en souffrira.

Théoriquement, on pourrait envisager quelque chose comme un système de remise ou de recyclage, tel que si une région était touchée plus lourdement qu'une autre, on pourrait utiliser le régime fiscal ou quelque autre moyen de transfert gouvernemental pour compenser. Aux yeux d'un économiste, c'est très attrayant. Je ne sais quel en serait l'intérêt pratique, mais je suis sûre que l'on vous en parlera abondamment. L'autre option est de viser initialement un problème de pollution tel que le transport où il n'y a guère de variation d'une province à l'autre, où les difficultés seront uniformément grandes pour tous. Voilà quelques idées préliminaires. J'espère qu'elles vous seront utiles.

**Le président:** Elles le sont, encore qu'elles ne soient guère spécifiques. J'apprécie vos bonnes intentions, mais d'après ce que vous dites tous deux on est encore loin d'envisager de manière détaillée comment appliquer des instruments politiques et économiques d'une manière différenciée selon les régions.

Vous avez pas mal parlé de taxes. Cela n'est pas le sujet premier de notre étude, mais comment les voyez-vous? L'un des grands problèmes de cet instrument économique c'est que rien n'est clair. Il y a déjà des taxes ou des subventions qui orientent ou déforment les choix. N'est-il pas exact que si l'on voulait sérieusement utiliser cet instrument, il faudrait réviser presque tout, à supposer que l'on ait une concertation internationale sur la manière de taxer les carburants et de traiter la production de telle ou telle matière première de façon à orienter le marché en général, par exemple dans le secteur des transports. Il faudrait revoir toute la structure fiscale pour être sûr qu'en attribuant un coût à telle unité d'énergie on obtien-

[*Text*]

of cost in a unit of energy will produce this result. That is not the main focus of our study but it will necessarily come up at times.

**Ms Kirby:** If that were the only objective that we had to address, we might want to revisit the entire tax and subsidy structures to make sure we are sending as clear a signal as possible, assuming we were confident of the level at which we wanted to do that. Despite tax reform, we use the tax system for a number of other objectives and I am not sure that we will come to grips with that one.

**Mr. Oulton:** Mr. Chairman, you may have noted or have seen some of the work that has been going on in Europe that was alluded to earlier. For example some of the Nordic countries have taken some initial steps in looking at things like carbon taxes. When they imposed them they also tried to do a rebalancing because they already had onerous taxes on such things as coal usage. You are right in your premise that, if you go ahead with a carbon tax or perhaps a broader-based energy tax, you would tend to look at the signals you were sending out and the implications for those various industries. Then you would look at the overlay of the new tax you were considering and derive from that review whether you would back out from some of our existing taxation so as to not clutter the signal. You would have to do that before you made any decision as to how to apply the tax. That would have to be done in every case. The hardest one is the one you alluded to, where you have a tax on an end-product like motor gasoline, where there are both federal and provincial taxes. That would be difficult to start unwinding if you wanted to have carbon taxes based somewhere up stream from it. You would have to do the work to know the implications if you were going to load it on top.

**The Chairman:** My next question is prompted by your emphasis on the importance of flexibility. I raise it because one way or another the classic use of an economic instrument is a kind of unbundling of pure market forces. It removes that idea of giving someone an incentive to become more efficient to make more money to optimise profit. It superimposes permits or something of value for trading or sale that can be used to make money. If it is used efficiently it will drive this objective of energy efficiency or use of technology to lower the emission of sulphur or whatever. If we unbundle it we have to give value to something. I come from an agricultural background and since 1972 we have had a lot of experience with giving value to quotas, in this case the right to produce. Over time people become attached to these things and that creates problems. Flexibility from the beginning is an important consideration.

How can we build the necessary flexibility into this idea of creating artificial value? It is a fairly difficult question and I

[*Traduction*]

dra le résultat souhaité. Ce n'est pas le sujet principal de notre étude, mais ce sera forcément évoqué de temps à autre.

**Mme Kirby:** Si c'était là le seul objectif que l'on veuille poursuivre, on pourrait effectivement revoir tout le régime fiscal et de subvention pour assurer d'envoyer au marché un signal aussi clair que possible, à condition d'être sûr du niveau auquel on veuille le faire. En dépit de la réforme fiscale, on utilise encore le régime fiscal pour toutes sortes d'objectifs et il n'est pas certain que tous soient conciliables.

**M. Oulton:** Monsieur le président, vous connaissez peut-être certains des travaux faits en Europe dont il a été question tout à l'heure. Par exemple, certains des pays scandinaves ont commencé à recourir à des choses telles que les taxes sur le carbone. Lorsqu'ils les ont imposées, ils ont essayé d'opérer un rééquilibrage, parce qu'ils avaient déjà des taxes très lourdes sur des éléments tels que la consommation de charbon. Votre prémisse est juste, à savoir que si l'on veut appliquer une taxe sur le carbone ou peut-être une taxe plus large sur l'énergie, il faudra voir de près quels signaux on envoie au marché et les répercussions pour ces diverses industries. Il faudra ensuite considérer l'ensemble du régime fiscal pour voir s'il n'y aurait pas lieu de supprimer certaines des taxes antérieures qui risqueraient de brouiller le signal. Il faudrait faire cela avant toute décision sur la manière d'appliquer la taxe. Il faudra le faire dans chaque cas. Le cas le plus difficile est celui auquel vous avez fait allusion, lorsque sur un produit fini tel que l'essence, vous avez à la fois des taxes fédérales et provinciales. Si vous voulez imposer les taxes sur le carbone en amont du produit fini, il faudra étudier très soigneusement les répercussions si cette taxe va s'ajouter à d'autres.

**Le président:** Ma prochaine question est motivée par l'accent que vous avez mis sur la flexibilité. J'en parle parce que, d'une manière ou d'une autre, l'emploi classique d'un instrument économique équivaut à une sorte de déchaînement de forces commerciales pures. Il ne s'agit plus d'inciter quelqu'un à devenir plus efficient, pour gagner plus d'argent et optimiser son profit. On surimpose un permis ou quelque chose qui a une valeur qui peut être échangée ou vendue pour gagner de l'argent. Si la méthode est utilisée efficacement, elle poussera dans le sens de l'objectif d'efficience énergétique ou d'utilisation d'une technologie réduisant les émissions de soufre ou de quoi que ce soit d'autre. Pour que ça marche, il faut donner une valeur à quelque chose. Je viens d'un milieu agricole et depuis 1972 on a pas mal accumulé d'expériences quant à l'attribution d'une valeur à des quotas, en l'occurrence le droit de produire. Au fil du temps les gens s'attachent à ce genre de choses et cela crée des problèmes. Il est donc important d'avoir cette flexibilité dès le début.

Comment peut-on introduire la flexibilité nécessaire dans cette idée de créer une valeur artificielle? C'est un problème

[*Text*]

do not expect a short, clear answer that will satisfy everybody. Nevertheless do you have any further elaborations?

**Mr. Oulton:** I would like to make a couple of preliminary observations. When we think of flexibility or when we refer to flexibility, we think of it in a number of different contexts. One of the contexts is flexibility in the choice of instrument that allows scope for action. The second one, which is what we are alluding to, when focusing on an instrument is building in methods that will allow flexibility in terms of application. My hunch— there are not many areas where you can look at mature experience in the use of economic instruments—is that you will need to build into a program the flexibility to make modifications and adjustments in that program. The U.S. is one case. You will need to leave at the beginning of the program considerable leeway to try and fine tune, I think it will be rough fine tuning, the system. One of the difficulties is players in the system, if you are using a system of values such as tradable permits. What they will want, understandably, is a system where rules are set and adhered to. That goes against flexibility but that is one of the things that is necessary in order to make a system palatable to any industry or group of industries. They will want to know they can count on these rules for a reasonably finite period. That will run against the flexibility argument. It says you will have to put in place some fairly rigid guidelines that they can count on to make plans.

You will also have to come in at the front end and say, "Given that we are just introducing this system we need the scope to deal with the rough problems that we cannot envisage and we need a certain capacity in the system to make changes to fine tune it." You will have to make clear those parameters in the system ahead of time—I am not in a position to spell out which ones—where you can do some fine tuning so there is no upset to the industries you will be dealing with later.

**Ms Kirby:** In part we see dealing with a tradeable permit scheme as being more flexible because it is not imposing a technological solution in the way that traditional regulation would. That would be difficult to do in the climate change context.

However, when talking about economic instruments normally we start by saying that one of the advantages is their flexibility in that they allow industry to choose the appropriate response and they build in incentive to continue with innovation because of that value that has been talked about. That is one of the ways that we see the importance of flexibility.

How the trading system itself would be designed is a difficult issue. As was alluded, value is created if permits are allocated at the beginning to existing emitters and they are given the benefits of that value. One of the possibly ways of dealing with flexibility is to allow for some type of banking system or

[*Traduction*]

assez difficile et je n'attends pas une réponse simple et courte qui satisfasse tout le monde. Avez-vous des idées là-dessus?

**M. Oulton:** Je voudrais d'abord faire quelques observations préliminaires. Lorsque nous parlons de flexibilité, nous l'envisageons dans divers contextes. L'un de ces contextes est la flexibilité dans le choix de l'instrument, qui doit laisser une certaine marge de manoeuvre. Le deuxième, et c'est celui dont nous parlons, une fois que l'on a retenu un instrument, il faut prévoir des méthodes qui permettent une certaine souplesse d'application. Intuitivement—parce que nul n'a encore beaucoup d'expérience de l'utilisation des instruments économiques—je dirais qu'il faut qu'un programme soit suffisamment souple pour que l'on puisse le modifier et l'ajuster. Les États-Unis l'on prouvé. Il faudra au départ une marge de manoeuvre suffisante pour opérer les réglages requis. La difficulté c'est que les intervenants, si vous utilisez un système de valeur tel que des permis négociables, voudront des règles claires qui soient respectées par tous, et c'est bien compréhensible. Cela est contraire à l'impératif de la souplesse, mais néanmoins indispensable si l'on veut qu'un système quelconque soit attrayant pour une industrie ou un groupe d'industries. Les intéressés voudront pouvoir tabler sur le maintien de ces règles pendant une période raisonnable. Cela va à l'encontre de la flexibilité. Cela signifie qu'il faudra mettre en place des lignes directrices relativement rigides sur lesquelles les entreprises puissent compter pour dresser leurs plans.

Il faudra donc, au départ, dire «Sachant que nous introduisons un système entièrement nouveau, nous avons besoin de la marge de manoeuvre voulue pour régler les problèmes que nous ne pouvons encore prévoir et une certaine capacité d'adaptation du système». Il faudra indiquer clairement ces paramètres à l'avance—et je ne suis pas en mesure de dire quels ils seront—de façon à pouvoir adapter le programme au gré des circonstances et éviter de nuire aux industries qui seront concernées.

**Mme Kirby:** À notre sens, un système de permis négociables offre plus de souplesse parce qu'il n'impose pas une solution technologique comme le ferait une réglementation traditionnelle. Ce serait difficile à faire dans le cas du changement climatique.

Toutefois, le grand avantage que l'on reconnaît normalement aux instruments économiques est leur flexibilité, en ce sens qu'ils permettent à l'industrie de choisir les réponses appropriées et ils représentent une incitation à l'innovation à cause de cette valeur qui sera attachée aux permis. C'est l'une des façons d'envisager la flexibilité.

La conception du système d'échange lui-même pose un problème difficile. Comme on l'a dit, la valeur est créée si les permis sont alloués au début aux pollueurs actuels, qui vont bénéficier de cette valeur. On pourrait introduire la souplesse en permettant aux gens d'accumuler leurs droits d'émissions,

[*Text*]

some system where people are allowed to accumulate their permits. That gives some flexibility at the margins, but it will not address the fundamentals.

In this issue we do tend to see this debate as tradeable permits versus taxes. When dealing with a tax, something can be introduced at a low level and built up over time if environmental issues warrant that. That gives additional flexibility. However, it is not a fair comparison then because it is looking at a lower-level tax compared to an emissions-trading scheme where a higher target has been set.

I do not know that I have an overall concise answer, but it is one of the areas that we see as being very important.

**Senator Buchanan:** I oppose the gas tax. A former Prime Minister of Canada wishes he had never heard of gas taxes.

I would like to talk about coal. As reported on television last night, in Britain 31 pits will close over the next year and 30,000 men will be laid off. That is a real wallop to the economy.

Over the next number of years we will have some serious difficulties in the Canadian coal industry. There are only two areas in Canada where there is a coal industry; Nova Scotia and British Columbia. Our problem in Cape Breton is that all of our mines are deep coal mines, deep pits. Over the last number of years production in those mines has increased a bit, decreased a bit, then increased.

I am a champion of coal and I always have been. For over 20 years I have fought the battle of coal. I was glad to hear you mention Point Aconi. Point Aconi is a revolutionary technology in terms of coal burning. I am a realist and sincerely believe that over the next number of years the days of direct coal burning will be substantially reduced. The idea of building new generating plants in Nova Scotia utilizing coal as the direct burning fuel—

**The Chairman:** Excuse me, Senator Buchanan, I apologize for the interruption. Before Senator Kenny leaves and we lose our quorum, I would like to deal with a piece of business.

When we originally planned our study we thought that we would be able to report by November 30. In discussions I have had with our staff and those supporting us, it does not appear that we will be able to do that. I would like to ask the Senate for additional time to report. As you will see in the notice of the meeting, it is suggested that someone move a motion to ask the Senate for an extension of time to Friday, February 12, which we are all satisfied that we can meet. I would appreciate such a motion.

**Senator Kenny:** So moved.

[*Traduction*]

comme s'ils les déposaient à la banque. Cela donne quelque flexibilité à la marge, mais ne règle pas le problème fondamental.

À nos yeux, le choix est entre des permis négociables et une taxe. Si l'on opte pour une taxe, on peut la fixer initialement à un bas niveau et majorer celui-ci au fil du temps si les problèmes environnementaux l'exigent. Cela donne une souplesse additionnelle. Toutefois, la comparaison n'est pas tout à fait juste car on aurait d'un côté une taxe de faible niveau comparée à un système de permis d'émissions où l'on a fixé à l'origine un objectif supérieur.

Je n'ai pas de solution globale concise à donner, mais c'est l'un des aspects que nous jugons très important.

**Le sénateur Buchanan:** Je suis opposé à la taxe sur l'essence. Un ancien premier ministre du Canada voudrait n'avoir jamais entendu parler de taxe sur l'essence.

Parlons du charbon. J'ai entendu à la télévision hier soir que 31 puits allaient être fermés en Grande-Bretagne l'année prochaine, avec la mise à pied de 30 000 mineurs. C'est un rude coup porté à l'économie.

Dans les années à venir l'industrie houillère canadienne va connaître de graves difficultés. Il n'y a que deux régions productrices de charbon au Canada, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique. Notre problème au Cap-Breton c'est que tous nos gisements se situent à grande profondeur. Ces dernières années, leur production n'a cessé de fluctuer, alternativement à la hausse et à la baisse.

Je suis grand défenseur du charbon et l'ai toujours été. Cela fait 20 ans que je livre la bataille du charbon. J'ai été heureux de vous entendre mentionner Point Aconi. C'est là une technologie révolutionnaire sur le plan de la combustion du charbon. Je suis réaliste et j'espère sincèrement que les prochaines années verront une réduction sensible de la combustion directe de charbon. L'idée de construire de nouvelles centrales thermiques en Nouvelle-Écosse utilisant le charbon comme combustible direct. . .

**Le président:** Veuillez m'exuser de vous interrompre, sénateur Buchanan. Avant que le sénateur Kenny nous quitte et que nous perdions le quorum, j'aimerais aborder une affaire interne.

Lorsque nous avons planifié notre étude, nous pensions pouvoir déposer notre rapport au plus tard le 30 novembre. Il semble, d'après notre personnel et nos experts, que ce ne sera pas possible. Je voudrais demander au Sénat de nous accorder un délai plus grand. Comme vous le verrez dans l'avis de convocation, nous avons besoin d'une motion demandant au Sénat de prolonger le délai jusqu'au vendredi 12 février, ce qui devrait suffire de l'avis unanime. J'apprécierais une telle motion.

**Le sénateur Kenny:** Je la propose.

[*Text*]

**The Chairman:** Is it agreed?

**Honourable Senators:** Agreed.

**Senator Buchanan:** I would like Senator Kenny to be present for what I am about to say and the questions I would like to ask. It has to do with natural gas and mixing.

**Senator Kenny:** I will have to return later, Senator Buchanan. I apologize.

**Senator Buchanan:** When are we going to complete this?

**The Chairman:** We have allocated a little longer with the present witnesses and then we reconvene at 1 p.m.

**Senator Buchanan:** I would like Senator Kenny to be present because we have discussed this. The coal industry is in trouble and we are going to have to develop and devise new means of utilizing coal for energy production. There was a project in Nova Scotia that I was involved in for many years called the Blue Nose project to burn upwards of 3 million tonnes of coal to generate electricity and to transmit it to the United States by overland and underwater transmission systems. That project is fading. However, it can be revived. We have had discussions with people from Shell, Lasmo, DEVCO and the Power Corporation. Projects such as that can be revived, if we can become involved in new technologies involving coal gasification and mixing of natural gas from offshore from our Sable Island projects. That project could be continued without harming the environment, in fact reducing problems in the environment we have at the present time.

It would take me more than five or ten minutes to become involved in this discussion. I have some notes here and I did want Senator Kenny present because he and I had discussed this.

**The Chairman:** This is something that we will undoubtedly come back to. Coal is one of the energy commodities that would be profoundly affected by a certain type of economic instrument as opposed to another.

**Senator Buchanan:** It certainly fits into the order of our reference. These are policy options we can discuss.

**The Chairman:** We have a few minutes left with the present witnesses and then we reconvene at one o'clock in this room to hear officials from the Department of Transport.

Senator Buchanan has raised the coal issue and it is not difficult to put a spin on it that brings it more directly into our area of concern. While we have a few minutes, I will ask the witnesses to respond and comment in the context of our study.

[*Traduction*]

**Le président:** Est-elle adoptée?

**Des voix:** Adoptée.

**Le sénateur Buchanan:** J'aimerais que le sénateur Kenny soit présent pour entendre ce que j'ai à dire et les questions que je vais poser. Il s'agit de gaz naturel et de mélanges.

**Le sénateur Kenny:** Je reviendrai plus tard, sénateur Buchanan. Désolé.

**Le sénateur Buchanan:** Jusqu'à quelle heure siégeons-nous?

**Le président:** Nous avons donné un peu plus de temps aux témoins actuels et nous reprendrons les travaux à 13 heures.

**Le sénateur Buchanan:** J'aimerais que le sénateur Kenny soit là pour entendre parce que j'ai déjà parlé de cela avec lui. Le secteur du charbon est en difficulté et il va nous falloir trouver de nouveaux moyens d'utiliser le charbon pour la production énergétique. Il y avait un projet en Nouvelle-Écosse, auquel je me suis intéressé pendant de nombreuses années, du nom de *Bluenose*, qui consistait à brûler quelque trois millions de tonnes de charbon pour produire de l'électricité, qui serait transmise aux États-Unis par des lignes à haute tension de surface et sous-marines. Ce projet est en train de sombrer. Toutefois, il peut être ressuscité. Nous avons eu des discussions avec des gens de Shell, de Lasmo, de la DEVCO et de la Power Corporation. Des projets comme celui-ci peuvent être ressuscités, et l'on peut envisager des technologies nouvelles telles que la gazéification du charbon et le mélange avec du gaz naturel provenant des gisements sous-marins, notamment celui de l'Île-aux-Sables. Ce projet pourrait être mis en oeuvre sans nuire à l'environnement, même en réduisant la pollution actuelle.

Il me faudrait plus de cinq ou dix minutes pour tout expliquer. J'ai ici quelques notes et je voulais que le sénateur Kenny soit présent car j'en ai déjà parlé avec lui.

**Le président:** Nous y reviendrons sans aucun doute. Le charbon est l'une des sources d'énergie qui seraient profondément touchées par un certain type d'instrument économique, par opposition à un autre.

**Le sénateur Buchanan:** Cela entre certainement dans notre mandat. Ce sont là des options de politique dont nous pouvons discuter.

**Le président:** Il nous reste encore quelques minutes avec les témoins actuels et nous reprendrons nos travaux à 13 heures dans cette salle, pour entendre les représentants du ministère des Transports.

Le sénateur Buchanan a soulevé la question du charbon et il n'est pas difficile de tourner les choses de façon à la faire entrer dans notre sujet. Puisqu'il nous reste quelques minutes, je demanderais aux témoins de répondre et de nous en parler

[*Text*]

Coal development would be affected profoundly by certain types of economic instruments. Senator Buchanan is sensitive to it from a Nova Scotia perspective and I am sensitive from an Alberta perspective because 90 per cent of our electrical power, or some high percentage, is steam-coal driven. Perhaps you could comment on that.

**Mr. Oulton:** If there is a desire to deal with this in more depth, I would bring someone from the department who is a little more articulate than I in the area of coal. At a later date, if the committee wishes, we certainly would be prepared to discuss it. We have not yet seen any detailed proposals with regard to a revival of the Blue Nose project. We have heard about commercial interests and people in the province of Nova Scotia who are looking at various permutations and combinations. There clearly is an interest on Nova Scotia's part to look at the economic opportunities for Sable gas. They have mixed with that an interest in trying to see what the future opportunities are for their coal industry.

It is a big issue and one that requires a fair amount of work to figure out what the sensible economics are.

Part of the difficulty with the proposition and one of the things the proponents are having to deal with is the fact that most electric power consumption has not been going up at the same rate as it had through the 1970s and early 1980s. There are questions being raised asking if that is just an implication of the recession or if that is something that has a more permanent feature because of things like demand site management and other conservation measures that power companies in Canada, Nova Scotia, New Brunswick, and in New England, the primary alternative export market area for those projects, are implementing. The answer to that has not been determined.

That affects not only decisions on some reformulation of Bluenose, but on things like if there was going to be a future nuclear station or anything else. They are all in a sense looking at something of the same problem. If you are building an export project, you base it on where you think the electricity market is going to go. At the moment, that New England electricity market is a bit of a puzzle. It is hard to sort out future trends from the current recession implication.

**Senator Buchanan:** There was an article in *The New England Journal on Energy* about a month ago. They predict that when this recession is over, we will be back into a situation in the New England states as we were in the early 1980s. They will be going from 2 percent, 3 percent, to 4, to 5 per cent additional requirements for electricity. In the New England states at the present time, there is probably 5,000 to

[*Traduction*]

dans le contexte de notre étude. L'exploitation houillère pourrait être profondément influencée par certains types d'instruments économiques. Le sénateur Buchanan est sensible à cette question, puisqu'il est de Nouvelle-Écosse, et j'y suis sensible puisque je suis de l'Alberta et parce que 90 p. 100 de notre énergie électrique, ou en tout cas un pourcentage très élevé, proviennent du charbon. Vous pourriez peut-être nous en parler.

**M. Oulton:** Si vous voulez en parler de façon un peu approfondie, je pourrais faire venir quelqu'un du ministère qui s'y connaît un peu plus que moi. Plus tard, si le Comité le souhaite, nous pourrions en parler. Nous n'avons pas encore vu de proposition détaillée concernant un un redémarrage du projet *Bluenose*. Nous avons entendu dire que certaines entreprises et certaines personnes de Nouvelle-Écosse envisagent diverses permutations et combinaisons. La Nouvelle-Écosse, en tout cas, est désireuse d'explorer les perspectives économiques du gaz de l'Île-aux-Sables, parallèlement à celles de l'industrie houillère de la province.

C'est une question épineuse et qui exige pas mal de travail si l'on veut déterminer quelles sont les possibilités économiques raisonnables.

La difficulté que présente le projet, et l'un des facteurs avec lesquels ses promoteurs vont devoir se débattre, c'est que la consommation d'énergie électrique n'augmente plus au même rythme que pendant les années 70 et au début des années 80. On peut se demander si ce n'est là qu'un effet de la récession ou si ce ralentissement est davantage d'ordre structurel, conséquence de pratiques telles que la gestion de la demande et d'autres mesures d'économie que les distributeurs d'électricité au Canada, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Angleterre, le principal marché d'exportation de ces projets, mettent en oeuvre. On ne connaît pas encore la réponse.

Cette dernière influencera non seulement les décisions sur une éventuelle refonte du projet *Bluenose* mais aussi sur d'autres perspectives, telles que la construction d'une centrale nucléaire ou d'autres possibilités. La problématique est toujours la même. Si un projet vise l'exportation d'électricité, il faut s'assurer de l'existence de débouchés. Pour le moment, le marché de la Nouvelle-Angleterre est un peu une énigme. Il est difficile de faire la part entre les facteurs structurels et les facteurs conjoncturels.

**Le sénateur Buchanan:** Il y avait un article dans *The New England Journal on Energy* il y a un mois environ. On y prédit que lorsque la récession prendra fin, les États de Nouvelle-Angleterre reviendront à la situation qui prévalait au début des années 1980. La consommation d'électricité retrouvera un rythme de croissance de 4 à 5 p. 100 par an, au lieu des 2 à 3 p. 100 actuels. Dans les États de Nouvelle-Angleterre, de 5

[*Text*]

8,000 megawatts of electrical energy production by obsolete oil plants that will have to be replaced over the next decade. That will increase the demand they will have for new electricity. That is where the Bluenose project comes in with just about this much on the big graph, but enough to make it substantial in Nova Scotia to keep our coal mines open and possibly to go into the new Docken mine.

**The Chairman:** Mr. Oulton, our time is up. We will adjourn until 1. I will give you the last word on Senator Buchanan's question. Senator Buchanan, I will talk to you and Senator Kenny later about further study of your question.

**Mr. Oulton:** I just want to say I think the article being alluded to is an important one in the sense that it simply indicates that there really is not a final word on the forecasting of supply and demand for electricity in the New England area. The real issue is one of risk taking. Do you wish to proceed early with a project on the assumption that that forecast will be correct, or do you want to sit back? A number of projects in New Brunswick, to cite an example of another province, are in a sense being held back, whether it is coal or nuclear, because of their uncertainty. Part of the issue affecting a project such as a reformulation of Bluenose would have the same element of when is the right timing for that decision to be made. There are not any final answers. It is a question of making a good guess.

Thank you, and certainly if the committee wishes to explore this area, I would be happy to come back with people from the department who are more articulate.

**The Chairman:** Our sincere thanks to Energy, Mines and Resources for being with us this morning and helping us with our study. We appreciate your time. You have been very helpful. We will probably be in touch from time to time for more information as our study proceeds. We appreciate the help you have given us and look forward to working with you. Thank you very much.

We will adjourn until 1 o'clock, honourable senators, and we will hear from Transport Canada from one to two. Witnesses after that will be when the Senate rises unless we change our mind on how to approach that. If we do, we will discuss that sometime between 1 and 2. Thank you. The meeting is adjourned until 1 o'clock.

Upon resuming at 1.00 p.m.

**The Chairman:** We will commence the session now. I should like to welcome witnesses from Transport Canada who are here following Environment Canada, Energy, Mines and

[*Traduction*]

000 à 8 000 mégawatts d'électricité sont probablement produits aujourd'hui par des centrales thermiques désuètes alimentées au pétrole qu'il faudra remplacer au cours des dix prochaines années. Cela accroîtra la demande d'électricité nouvelle. C'est là qu'intervient le projet *Bluenose*, avec une production relativement mineure par rapport à l'ensemble de la demande, mais qui suffirait à maintenir en activité nos mines de charbon en Nouvelle-Écosse et peut-être mettre en exploitation la nouvelle mine de Docken.

**Le président:** Monsieur Oulton, l'heure est venue de lever la séance. Nous reprendrons à 13 heures. Je vais vous donner le dernier mot en réponse à la question du sénateur Buchanan. Sénateur, je reparlerai avec vous et avec le sénateur Kenny de notre examen ultérieur de cet aspect.

**M. Oulton:** Je dirai simplement que l'article que vous avez mentionné est important en ce sens qu'il montre que rien n'est encore sûr quant à l'évolution de l'offre et de la demande d'électricité en Nouvelle-Angleterre. La véritable question, c'est le risque que l'on veut prendre. Veut-on se lancer rapidement dans un projet en tablant que cette prévision s'avérera, ou est-il préférable d'attendre? Un certain nombre de projets au Nouveau-Brunswick, pour vous citer l'exemple d'une autre province, sont en suspens, qu'il s'agisse de centrales au charbon ou de centrales nucléaires, en raison de cette incertitude. La difficulté, s'agissant de la reformulation d'un projet comme *Bluenose*, est de savoir à quel moment la décision peut être prise. Il n'y a aucune certitude et le risque de se tromper.

Je vous remercie, et si le Comité souhaite examiner plus avant cette question, je me ferai un plaisir de revenir avec des fonctionnaires qui connaissent la question mieux que moi.

**Le président:** Nous remercions très sincèrement Énergie, Mines et Ressources d'avoir comparu ce matin et de nous avoir aidés avec notre étude. Nous apprécions que vous nous consacriez votre temps. Cela a été très utile. Nous aurons probablement à vous contacter de temps à autre pour de plus amples renseignements au fur et à mesure que nous avancerons dans nos travaux. Nous apprécions l'aide que vous nous avez donnée et vous reverrons avec plaisir. Merci beaucoup.

Nous allons lever la séance jusqu'à 13 heures, honorables sénateurs, et nous entendrons Transports Canada jusqu'à 14 heures. Les témoins suivants seront convoqués à l'ajournement du Sénat, à moins que nous changions d'avis sur notre manière de procéder. Nous en reparlerons entre 13 heures et 14 heures. Je vous remercie. La séance est levée jusqu'à 13 heures.

À la reprise, à 13 heures.

**Le président:** Nous allons ouvrir la séance. Je veux souhaiter la bienvenue aux témoins de Transports Canada, qui succèdent à ceux d'Environnement Canada et d'Énergie, Mines et

[*Text*]

Resources in some natural sequence. It is very timely that you appear at this particular point as we are all being pointed in the direction of transportation being one of the most important areas to look at in terms of our study of global warming and greenhouse gas emissions.

I welcome Robin Lewis and Malcolm McHattie from Transport Canada. Please proceed with your presentation. We will have some questions thereafter. We will try and terminate the session sometime before 2 o'clock so that senators here will have an opportunity to go back to the chamber for the sitting. Please be seated.

**Mr. Robin Lewis, Senior Advisor, Intergovernmental Relations and Environmental Affairs, Transport Canada:** Thank you very much. We appreciate the opportunity to review the steps that we are undertaking within Transport Canada, which are also being undertaken by other levels of government within the transportation sector and by the transportation industry itself to control or reduce vehicle emissions.

I separate the two because there are two sorts of solutions. First, there are measures at a national level to achieve introduction of less emitting technologies and/or to promote the use of more environmentally benign fuels.

Secondly, there are also national measures but mainly provincial, regional or local which lead to increased transportation efficiency by reducing congestion or encouraging transit, which contribute to the reduction of vehicle emissions.

I will speak to the broad policy context within which our approach to vehicle emissions is framed and present considerations that we in Transport Canada feel are important in the analysis of application of economic instruments to the transport sector. The bulk of our presentation will be given by Mr. McHattie. He will talk in particular about the vehicle emissions standards and policy that we are currently working on or have not introduced.

The first point follows very much in terms of context from the problems caused by vehicle emissions to global warming and also to crop damage and other factors from transportation emissions. We heard about that in great detail from Environment Canada and we certainly subscribe to their definition of the problem and the broad sorts of measures they are undertaking. We also agree very with the considerations and principles for the application of economic instruments outlined by the Department of Energy, Mines and Resources this morning. Mr. Chairman, you noted the importance of inter-departmental consultation and there is a great deal of inter-departmental consultation on this topic. As my colleagues from EMR pointed out, there is a great deal of uncertainty and much

[*Traduction*]

Ressources dans un ordre à peu près naturel. Il est très opportun que nous vous entendions aujourd'hui, car tout indique que le transport est l'un des domaines les plus importants que nous ayons à considérer dans notre étude du réchauffement planétaire et des émissions de gaz à effet de serre.

Je souhaite la bienvenue à Robin Lewis et Malcolm McHattie de Transports Canada. Je vous invite à nous faire votre exposé et nous vous poserons ensuite quelques questions. Nous essaierons de boucler la séance un peu avant 14 heures afin que les sénateurs puissent se rendre à la séance du Sénat. Veuillez prendre place.

**M. Robin Lewis, conseiller principal, Relations intergouvernementales et questions d'environnement, Transports Canada:** Merci beaucoup. Je vous remercie de cette occasion de passer en revue les mesures que nous prenons à Transports Canada, et que prennent également d'autres niveaux de gouvernement et les entreprises de transport elles-mêmes pour contrôler ou réduire les émissions des véhicules.

Je distingue entre les deux car il y a deux sortes de solutions. Premièrement, il y a les mesures prises à l'échelle nationale en faveur du recours à des technologies moins polluantes et de la promotion de carburants moins nocifs pour l'environnement.

Deuxièmement, il y a aussi des mesures nationales, mais surtout provinciales, régionales ou locales, vers une plus grande efficience des transports, par la réduction des embouteillages ou l'amélioration des transports en commun, qui contribuent à la réduction de la pollution automobile.

J'esquisserai le contexte politique général dans lequel s'inscrit notre approche des émissions des véhicules et passerai en revue les facteurs que nous, à Transports Canada, jugeons importants sur le plan de l'analyse de l'application des instruments économiques au secteur des transports. M. McHattie fera l'essentiel de l'exposé. Il traitera en particulier des normes d'émissions automobiles et des politiques sur lesquelles nous travaillons actuellement.

Pour ce qui est du contexte, le premier aspect résulte de la contribution des émissions des véhicules au réchauffement planétaire et aux dégâts causés aux récoltes et autres dommages provenant de la pollution par les moyens de transport. Environnement Canada en a parlé de façon très détaillée et nous souscrivons certainement à sa définition du problème et aux grandes mesures qu'il entreprend. Nous sommes également tout à fait d'accord avec les considérations et les principes présidant à l'application des instruments économiques esquissés par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ce matin. Vous avez relevé, monsieur le président, l'importance de la concertation interministérielle, qui est effectivement très poussée dans ce domaine. Ainsi que mes

[*Text*]

more work to be done in defining the problems and working out the solutions that can be applied to those problems.

The control over vehicle emissions, carbon dioxide, nitrogen oxides and volatile organic compounds is a concern to all levels of government in Canada and internationally. While targets for reductions are set by environmental agencies there are a variety of transportation policies and programs, including regulations typically between governments at the international level and nationally, there are also economic instruments as well as other measure that are used to control emissions. At this time there are economic instruments applied to solve particular regional problems such as Ontario's gas guzzler tax. There is also B.C.'s gas tax on gasoline which, among other things, funds transit.

Senators will also be aware that the level of vehicle emissions varies across Canada by region, depending on whether one is looking at an urban or rural problem. We heard a great deal both from Environment Canada and Energy, Mines and Resources on the types of national solutions and some of the considerations which must be considered in developing regional solutions to emissions problems. In this context, while Transport Canada's mission is to provide for a safe and environmentally sound national transportation system, other levels of governments have complimentary jurisdiction, notably highways and urban transportation. Thus, while we have broad national policies for vehicle emissions, these are supplemented by provincial and in some cases municipal programs which deal with more localized situations. The department is working with other levels governments and industry in formulating its vehicle emissions policies. This practise covers virtually every aspect of the many impacts which transportation has on the environment. Vehicle emissions is one big problem, but there are also matters such as noise, congestion, and other problems that have to be worked out inter-governmentally.

These working agreements and arrangements are coordinated in some cases by environmental agencies. I believe Environment Canada officials this morning referred to the work of the Canadian Council of Ministers of the Environment. They have developed a nitrogen oxides, volatile organic compounds, and management plants. Transport Canada is very involved in the consultations leading to the development of the plant and aspects of its implementation.

There are also many transportation bodies, most particularly the Transportation Association of Canada, which are becom-

[*Traduction*]

collègues d'EMR l'ont dit ce matin, il reste beaucoup d'incertitude et beaucoup de travail à faire au niveau de la définition des problèmes et de la recherche de solutions.

Le contrôle des émissions automobiles, du dioxyde de carbone, des oxydes d'azote et des composés organiques volatiles est un sujet qui préoccupe tous les niveaux de gouvernement au Canada, et aussi à l'échelle internationale. Si les objectifs de réduction sont fixés par les organismes environnementaux, il y a aussi toute une série de politiques et de programmes relatifs aux transports, notamment des règlements internationaux et nationaux, de même que des instruments économiques et d'autres mesures qui peuvent être prises pour contrôler les émissions. Certains instruments économiques sont déjà appliqués pour résoudre des problèmes régionaux particuliers, tels que la taxe ontarienne sur les voitures à forte consommation. Il y a également la taxe sur l'essence de la Colombie-Britannique qui sert à financer, entre autres, les transports en commun.

Les sénateurs savent également que le niveau des émissions automobiles varie d'une région du Canada à l'autre, selon que le problème considéré est urbain ou rural. Environnement Canada et Énergie, Mines et Ressources ont beaucoup parlé des genres de solutions nationales et de certains des facteurs à prendre en considération en vue de l'élaboration de solutions régionales aux problèmes d'émissions. Dans ce contexte, si Transports Canada a pour mission d'assurer un système national de transport sûr et écologique, d'autres niveaux de gouvernement ont des responsabilités complémentaires, notamment en ce qui concerne les routes et les transports urbains. Ainsi, si nous appliquons des politiques d'envergure nationale aux émissions automobiles, celles-ci sont complétées par des programmes provinciaux et, dans certains cas, municipaux qui s'attaquent à des situations plus localisées. Le ministère collabore avec d'autres niveaux de gouvernement et avec l'industrie à la formulation des politiques en matière d'émissions des véhicules. Cette concertation existe sur virtuellement chaque aspect des nombreux impacts que les transports exercent sur l'environnement. Les émissions des véhicules sont un gros problème, mais il en est d'autres tels que le bruit, la congestion et d'autres nuisances qui appellent des mesures intergouvernementales.

Cette concertation et ces ententes sont coordonnées dans certains cas par les organismes environnementaux. Je crois que les fonctionnaires d'Environnement Canada ont fait état ce matin du travail du Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Ce dernier a élaboré des plans de gestion relatifs aux oxydes d'azote et aux composés organiques volatils. Transports Canada a participé de près aux consultations qui ont précédé l'adoption du plan et sa mise en oeuvre.

Il existe également quantités d'organismes dans le domaine des transports, et plus particulièrement l'Association des

[*Text*]

ing very cognisant of their environmental accountabilities and are developing or considering development of policies and programs to realize those accountabilities.

To give you some idea of the range of solutions that we are talking about, we have already national Transport Canada regulations that promote development and introduction of less emitting technologies. These are very much harmonized with our international counterparts. In the aviation field we have as matter of policy and are administering under the Aeronautics Act, various vehicle emission regulations for aircraft. These reflect the regulations proposed and adopted by members of the International Civil Aviation Organization, which you may know as an international agency under the UN coordinating various aspects of aviation policy and management.

Also to control and reduce emissions we talked about practices such as conserving fuel, park and ride programs, and incentives to promote high occupancy vehicles. I mention these because these are the sorts of particular steps which have been taken at local and/or provincial and regional levels. In the longer term, urban land use and zoning policies will be a critical factor in addressing situations first, to make transit more economic; and, secondly, to try and cope with the burgeoning use of the automobile in Canada.

There are a number of broad policy analyses that have taken this sort of comprehensive approach to integrating environmental concerns and transportation considerations. Within Canada the mandate of our Royal Commission on National Passenger Transportation, which reports shortly, includes as part of its examination of the structure, a nationally integrated passenger transportation system for transportation by air, marine, highway and rail and, taking into account the relationships between all of these modes, the need to promote energy-efficient means of transportation. The environmental impacts of various options in order to achieve a balance between the environmental impact and the transportation needs of Canadians is also part of the mandate.

We expect this Royal Commission will submit its report to the Governor in Council shortly. I am sure you will want to look at it.

At the European level, there is another paper of which, unfortunately, I have only one copy. I will send the committee clerk other copies. It is a paper developed for the Commission of European Communities entitled, "Green Paper on the Impact of Transportation on the Environment—A Community Strategy for Sustainable Mobility". It talks about how to take an integrated comprehensive approach to defining environmental and transportation problems and working up solutions to them.

[*Traduction*]

transports du Canada, qui prennent très conscience de leurs responsabilités environnementales et qui élaborent ou réfléchissent à des politiques et programmes afin de s'en acquitter.

Pour vous donner une idée de l'éventail des solutions dont nous parlons, nous avons déjà un règlement national de Transports Canada qui vise à promouvoir le développement et l'introduction de technologies moins polluantes. Cette mesure fait l'objet d'une harmonisation à l'échelle internationale. Dans le domaine aéronautique, nous avons élaboré et administrons divers règlements d'émissions des aéronefs, en application de la Loi sur l'aéronautique. Ces règlements s'inspirent de ceux mis au point par l'Organisation de l'aviation civile internationale qui, comme vous le savez, est une organisation internationale dépendant des Nations Unies qui coordonne divers aspects de la politique et de la gestion de l'aviation civile.

Par ailleurs, pour contrôler et réduire les émissions, nous avons parlé de pratiques telles que les économies d'essence, l'encouragement des transports en commun et du covoiturage. Je les mentionne car ce sont là le genre de mesures ponctuelles qui ont été prises au niveau local et(ou) provincial et régional. À plus long terme, les politiques d'urbanisme et de zonage seront un élément essentiel pour rendre, premièrement, les transports en commun plus économiques et, deuxièmement, tenter de combattre la prolifération automobile au Canada.

Un certain nombre de grandes analyses adoptent déjà ce genre d'approche globale, où l'on cherche à intégrer les considérations environnementales dans les politiques de transport. Au Canada, le mandat de notre Commission royale sur le transport des voyageurs, qui doit déposer son rapport prochainement, englobe la structure d'un système national intégré de transport par air, mer, route et rail et, tenant compte des interrelations entre tous ces modes, la nécessité de promouvoir des moyens de transport éconergétiques. La Commission se penche également sur l'impact environnemental des diverses options de façon à trouver le meilleur compromis entre les exigences de l'environnement et les besoins de transport des Canadiens.

La Commission royale devrait soumettre sont rapport au Gouverneur en conseil sous peu. Je suis sûr qu'il vous intéressera.

Au niveau européen, il y a un autre document dont je n'ai malheureusement qu'un exemplaire avec moi. J'en ferai parvenir d'autres copies au greffier. C'est un document publié par la Commission des communautés européennes intitulé «*Green Paper on the Impact of Transportation on the Environment—A Community Strategy for Sustainable Mobility*». Il esquisse une approche globale intégrée de la définition des problèmes d'environnement et de transport et de la recherche de solutions.

[*Text*]

That is a brief overview of the policy context and how we look at integrating environmental and transportation considerations into our various regulations.

I now wish to state four broad principles which govern our work. The first is the need for international harmonization as a means of reducing vehicle emissions. The second is the effect of regulation on the attainment of national vehicle emissions targets. In other words, are our regulations doing what they are supposed to do? The third is the need for a regime which differentiates between national measures, in our case the promotion of the introduction of technologies to reduce emissions, as opposed to measures which can include economic instruments addressing particular regional or municipal problems. Lastly, we believe that our current regulatory regime is low cost and does promote the sorts of innovations by industry which are needed to achieve results. That is a quote from the economic instruments discussion paper prepared by Environment Canada and the Department of Finance.

Malcolm McHattie will now discuss our current policy and program.

**Mr. Malcolm McHattie, Chief, Advanced Engineering and Special Projects, Transport Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, motor vehicles are a major contributor of emissions that are identified with the health hazards smog and global warming. Transport Canada administers one part of a national and international effort to reduce emissions from all kinds of motor vehicles, from large trucks to small motorcycles.

I would like to describe the regulatory program under the Motor Vehicle Safety Act and, in so doing, to suggest why it is the way it is and to put it into context with other programs that may influence road transport emissions.

The first major tasks in an emission reduction program are to identify harmful substances, quantify air quality and develop goals. Environment Canada, together with other departments such as Health and Welfare and Energy, Mines and Resources, is involved in these tasks along with parallel work in the international community and according to international agreements.

Challenging emission reduction goals, the major contribution by motor vehicles, and the demand for technological solutions, lead motor vehicle emission regulations to be based on the idea of best available technology that is economically achievable.

[*Traduction*]

Voilà donc un bref survol du contexte au niveau des politiques et de la manière dont nous abordons l'intégration des considérations environnementales et de transport au sein de nos divers règlements.

Je voudrais maintenant énoncer quatre principes qui régissent notre travail. Le premier est la nécessité d'une harmonisation à l'échelle internationale des mesures de réduction des émissions des véhicules. Le deuxième recouvre les incidences des règlements sur le respect des objectifs nationaux concernant les émissions des véhicules. En d'autres termes, il faut se demander ce que nos règlements sont censés réaliser. Le troisième facteur est la nécessité d'un régime qui différencie les mesures nationales, dans notre cas la promotion de technologies propres à réduire les émissions, et les mesures qui visent des problèmes régionaux ou municipaux particuliers et qui peuvent englober des instruments économiques. Enfin, nous pensons que notre régime réglementaire actuel est de faible coût et favorise la sorte d'innovations de la part de l'industrie dont nous avons besoin pour obtenir des résultats. C'est là une citation du document de travail sur les instruments économiques rédigé par Environnement Canada et le ministère des Finances.

Malcolm McHattie va maintenant vous parler de notre politique et de notre programme actuels.

**M. Malcolm McHattie, chef, Techniques avancées et projets spéciaux, Transports Canada:** Monsieur le président, honorables sénateurs, les véhicules à moteur contribuent pour une grande part aux émissions qu'on associe à des risques sanitaires, au smog et au réchauffement du globe. Transports Canada administre une partie d'un effort national et international visant à réduire les émissions de toutes sortes des véhicules à moteur, depuis les gros camions jusqu'aux petites motocyclettes.

Je voudrais décrire le programme réglementaire en vertu de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et indiquer pourquoi il est ce qu'il est et l'inscrire dans le contexte des autres programmes qui peuvent influencer les émissions automobiles.

La première grande tâche d'un programme de réduction des émissions consiste à identifier les substances nocives, mesurer la qualité de l'air et fixer des objectifs. Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères tels que Santé et Bien-être social et Énergie, Mines et Ressources, y travaille, parallèlement aux travaux menés à l'échelle internationale et conformément à nos engagements internationaux.

Des objectifs ambitieux de réduction des émissions, la forte contribution des véhicules automobiles et la demande de solutions technologiques font que la réglementation des émissions des véhicules à moteur est axée sur la notion de la meilleure technologie disponible qui soit économiquement viable.

[*Text*]

The United States Clean Air Act has established consistently the most stringent national emission control goals. Goals for motor vehicles, expressed as emission performance standards for manufacturers, are also set according to best available technology. Since Canada represents 8 per cent of a largely integrated North American automotive market, the best available technology is driven overwhelmingly by the U.S. Clean Air Act.

It is almost always economical to supply Canada with the same technology as is required for the other 92 per cent of the market. Therefore, Transport Canada's regulations are designed to ensure that vehicles manufactured for Canada meet the same emission goals as in the United States.

The second major task in reducing emissions is to establish source measurement procedures. This is another largely international effort, although in the motor vehicle field the U.S. is a distinct leader. The so-called federal test procedures have become important de facto international standards for emission and fuel consumption measurement. They simulate road use and the vehicle life cycle. Test cars, for example, accumulate up to 160,000 road kilometres and are subjected to laboratory measurement of exhaust and evaporative emissions and fuel consumption at various stages in that life cycle. These procedures provide a development tool for manufacturers as well as accurate means for government monitoring. Transport Canada, along with other governments such as Australia and members of the European Free Trade Association, bases its program on the federal test procedures.

The third major task is to apply instruments to spur and monitor improvement toward the goals. Transport Canada's instruments are regulations or closely related understandings with industry.

There are some reasons for regulatory approach. The capital intensive vehicle manufacturing industry is capable, with adequate lead time, of economically producing large quantities of sophisticated technology. Once developed, an emission control technology can be rapidly reproduced and widely applied. The straightforward principles of clear, harmonized rules, and a level playing-field, are most important for the industry to make the necessary investments and to ensure that each vehicle is installed with the appropriate equipment.

The motor vehicle safety regulations meet those criteria for four reasons. First, they apply performance standards without

[*Traduction*]

Dans leur *Clean Air Act*, les États-Unis ont toujours fixé les objectifs nationaux de réduction des émissions les plus rigoureux. Les objectifs pour les véhicules à moteur, exprimés sous formes de normes de performance imposées aux constructeurs, sont également établis en fonction de la meilleure technologie disponible. Étant donné que le Canada représente 8 p. 100 d'un marché automobile américain très largement intégré, la meilleure technologie disponible est déterminée essentiellement par le *Clean Air Act* américain.

Il est presque toujours plus économique de doter le Canada des mêmes technologies que celles requises par les autres 92 p. 100 du marché. Par conséquent, le règlement de Transports Canada est conçu de manière à ce que les véhicules construits au Canada répondent aux mêmes normes d'émissions que ceux fabriqués aux États-Unis.

La deuxième grande tâche, lorsqu'on veut réduire les émissions, c'est d'établir des méthodes de mesure de la pollution. C'est là encore un effort entrepris à l'échelle internationale, encore que dans le domaine automobile les États-Unis soient nettement en pointe. Les méthodes d'essai fédérales, comme on les appelle, sont devenues de fait d'importantes normes nationales pour ce qui est de la mesure des émissions et de la consommation de carburant. Ces méthodes d'essai simulent la circulation sur route et le cycle de vie des véhicules. Les voitures d'essai, par exemple, accumulent jusqu'à 160 000 kilomètres sur route et l'on analyse en laboratoire leurs gaz d'échappement et d'évaporation, ainsi que leur consommation de carburant, à divers stades de cet essai d'endurance. Ces méthodes représentent des outils de développement pour les constructeurs et des moyens de contrôle précis pour les pouvoirs publics. Transports Canada, à l'instar d'autres gouvernements tels que l'Australie et les membres de l'Association européenne de libre-échange, fondent leur programme sur les méthodes de mesures fédérales américaines.

La troisième grande tâche consiste à appliquer des outils de manière à promouvoir et contrôler les améliorations à la poursuite des objectifs. Les outils de Transports Canada sont la réglementation et des ententes qui y sont étroitement apparentées avec l'industrie.

Un certain nombre de facteurs justifient l'approche réglementaire. L'industrie automobile, qui en est une à forte capitalisation, est capable de produire du matériel technique hautement perfectionné en grandes quantités pourvu qu'on lui accorde des délais suffisants. Une fois au point, les dispositifs antipollution peuvent être reproduits rapidement et disséminés largement. Si l'on veut que l'industrie consente les investissements nécessaires et veille à ce que chaque véhicule soit doté des équipements appropriés, il importe d'établir des règles du jeu claires, harmonieuses et équitables.

Le règlement sur la sécurité des véhicules automobiles répond à ces critères, et ce pour quatre raisons. Premièrement,

[*Text*]

specifying how they should be met. For example, exhaust catalysts are not required if an alternative technology can meet the same performance. Second, they harmonize with U.S. emission standards, avoiding unnecessary additional requirements for industry while Canada gets the best available technology at an economical price. Third, manufacturers self-certify compliance so that there is no government control in the development and production processes. Transport Canada has a program to monitor production vehicles for compliance. Fourth, the regulations prohibit importation of vehicles without adequate emission controls from countries which do not have equivalent standards.

Emission regulations can be made more efficient by incorporating some of the elements of tradeable permits. Bill S-8, a bill to amend the Motor Vehicle Safety Act which passed the Senate in June and awaits tabling in the Commons, provides for an emission credit scheme that has some of the same kinds of flexibility for manufacturers. For example, some U.S. standards being phased in beginning in 1994 allow averaging between different models of vehicle, banking between periods, trading between companies and civil penalties for certain nonconformance. Bill S-8 would allow the same standards to be applied in Canada and would provide manufacturers with the same flexibility to meet very tight overall emission targets in the most efficient manner.

Transport Canada also administers the Industry/Government Voluntary Motor Vehicle Fuel Economy Program. The program has corporate average fuel consumption targets, the same as those legislated in the United States.

The targets are fuel consumption numbers—for example, 8.6 litres per 100 kilometres for passenger cars—which manufacturers must meet on average over their whole range. This allows freedom, for example, to sell a single medium model of vehicle, sell small vehicles to offset large vehicles, use advanced technology such as lightweight materials, or to apply any combination of the above.

Manufacturers can meet common North American fuel consumption targets with minimum ill effect on the free market.

Consistent with these programs, 1996 model passenger cars will have emissions reduced when compared with uncontrolled cars of the 1960s: hydrocarbons by 98 per cent, carbon

[*Traduction*]

il impose des normes de résultats sans imposer la façon de les atteindre. Par exemple, les pots d'échappement catalytiques ne sont pas obligatoires si une autre technique donne les mêmes résultats. Deuxièmement, le règlement est en harmonie avec les normes d'émissions américaines, évitant à l'industrie les exigences supplémentaires inutiles tout en assurant au Canada de disposer de la meilleure technologie existante à un prix économique. Troisièmement, l'autocertification de la conformité par les fabricants évite un contrôle de l'État sur la mise au point et la fabrication des véhicules. Transports Canada a un programme de vérification de la conformité des véhicules à la sortie d'usine. Quatrièmement, le règlement interdit l'importation de véhicules non équipés des dispositifs antipollution adéquats en provenance de pays qui ne possèdent pas des normes équivalentes.

Il est possible d'accroître l'efficacité des dipositions réglementaires relatives aux émissions en y incorporant certains des éléments des permis négociables. Le projet de loi S-8, qui vise à modifier la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles qui a été adopté au Sénat en juin et qui doit être déposé au Communes, prévoit des systèmes de points relatifs aux émissions qui offrent à peu près la même flexibilité aux fabricants. Par exemple, certaines normes américaines qui entreront progressivement en vigueur à partir de 1994 permettent l'établissement d'une moyenne entre divers modèles de voitures, le stockage des points d'une période à l'autre, le transfert de points entre constructeurs et des amendes administratives pour certaines infractions. Le projet de loi S-8 ferait que les mêmes normes s'appliqueraient au Canada et donneraient aux constructeurs la même marge de manoeuvre pour se conformer de la manière la plus efficiente possible à des normes d'émissions d'ensemble extrêmement strictes.

Transports Canada administre aussi le programme facultatif gouvernement-industrie d'économies de carburant. Il fixe des moyennes de consommation de carburant par compagnie identiques à celles que prévoit la loi américaine.

Les objectifs sont des cotes de consommation de carburant —par exemple, 8,6 litres aux 100 kilomètres dans le cas des voitures de tourisme—que les constructeurs doivent atteindre en moyenne sur l'ensemble de leur production. Cela donne à ces derniers la latitude, par exemple, de vendre un seul modèle moyen, de vendre de petits véhicules pour faire contrepoids aux grands, d'utiliser des techniques avancées telles que matériaux légers, ou de recourir à toute combinaison des moyens précédents.

Les constructeurs peuvent aussi atteindre les objectifs communs de consommation de carburant nord-américains avec un minimum d'effets néfastes sur le marché libre.

Du fait de ces programmes, les modèles de voitures de tourisme auront des émissions réduites comparées aux voitures non contrôlées des années 1960, l'amélioration étant de 98

[*Text*]

monoxide by 96 per cent, and oxides of nitrogen by 90 per cent.

Average fuel consumption for current passenger cars is 50 per cent better than it was in 1973. Technological solutions are being delivered. Transport Canada, however, only addresses one part of the problem—emission performance as vehicles are designed and manufactured. Other steps are necessary to achieve the most environmentally friendly transportation.

Some examples of different kinds of instruments applied to motor vehicles are as follows. First, other regulations: Fuel quality which is regulated by Environment Canada under CEPA, as well as by the provinces, is vitally important as the input to motor vehicle emissions and for compatibility with emission controls. Provincial inspection and maintenance programs such as the new one in British Columbia seek to ensure that vehicles in use continue their design emission performance.

Second, tax incentives: Gas guzzler taxes such as the one in Ontario are designed to influence vehicle choice. They complement the federal corporate average fuel consumption targets and use the same measurements.

The Department of Finance excise tax based on vehicle weight and the tax on air conditioning, together with provincial registration fees based on vehicle weight or, for example, the number of cylinders, also set out to influence vehicle choice.

Fuel pricing or the more comprehensive carbon tax aim to affect both vehicle choice and vehicle use.

Third, there are user-pay schemes such as highway tolls, urban road pricing and parking charges. Fourth, there are permits for parking or even for entering city centres which control vehicle use in particular areas. Fifth, public infrastructure development is a major influence on the efficient use of vehicles. For example, good highways and traffic management increase road vehicle efficiency. Urban transit systems encourage use of more efficient alternative transport. Finally, public information and promotion: Car pooling programs and the Transport Canada Fuel Consumption Guide are examples.

In conclusion, regulations that require manufacturers to produce cleaner vehicles are effective and a very important step

[*Traduction*]

p.100 dans le cas des hydrocarbures, de 96 p. 100 dans le cas de l'oxyde de carbone et de 90 p. 100 dans le cas des oxydes d'azote.

La moyenne de consommation de carburant des voitures de tourisme actuelles est inférieure de 50 p. 100 à celle de 1973. Les solutions technologiques sont donc mises en oeuvre. Transports Canada, toutefois, ne s'attaque qu'à une partie du problème—les chiffres de pollution des véhicules au stade de la conception et de la construction. D'autres mesures sont nécessaires pour combattre la pollution dans les transports.

Voici quelques exemples d'outils autres appliqués aux véhicules à moteur. Premièrement, les règlements autres: la qualité des carburants, qui est réglementée par Environnement Canada aux termes de la Loi sur la protection de l'environnement, de même que par les provinces, est d'importance vitale, puisqu'ils sont à l'origine des émissions et doivent être compatibles avec les matériels de réduction des émissions. Les programmes d'inspection et d'entretien provinciaux, tels que le nouveau programme de Colombie-Britannique, visent à assurer que les véhicules en circulation continuent à respecter les normes appliquées au stade de la fabrication.

Deuxièmement, les incitations fiscales: les taxes sur les automobiles grosses consommatrices d'essence, comme celles de l'Ontario, visent à influencer le choix des véhicules. Elles complètent les objectifs fédéraux de consommation moyenne et utilisent les mêmes méthodes de mesure.

La taxe d'accise du ministère des Finances, reposant sur le poids du véhicule, et la taxe sur les climatiseurs, jointes aux droits d'enregistrement provinciaux basés sur le poids ou, par exemple, le nombre de cylindres, influence également le choix du véhicule.

La tarification des carburants ou la taxe sur le carbone plus globale visent à influencer tant le choix du véhicule que son utilisation.

Troisièmement, il y a les droits d'utilisation tels que les péages routiers, la tarification des routes urbaines et les frais de stationnement. Quatrièmement, il y a les permis de stationnement ou même les permis d'entrée en ville qui contrôlent la circulation dans certaines zones. Cinquièmement, l'infrastructure publique influence très largement l'utilisation efficiente des véhicules. Par exemple, une bonne gestion des routes et de la circulation améliore l'utilisation des véhicules routiers. Les transports en commun encouragent le recours à des moyens de transport plus efficients. Enfin, l'information du public et les campagnes promotionnelles: les programmes de covoiturage et le Guide de consommation de carburant de Transports Canada en sont des exemples.

En conclusion, les règlements qui exigent que les constructeurs fabriquent des véhicules plus propres sont efficaces et

[*Text*]

toward cleaner transportation. There are, however, many other possible approaches to ensure clean fuel, vehicle maintenance, and the most environmentally efficient use of vehicles.

Many different and complementary policy instruments are likely to be used by federal and provincial governments in reducing transportation emissions.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation. It is approximately 1:30. Given that we wish to get out a little before 2 o'clock to go to the Senate, we have 15 minutes for questions.

**Senator Poitras:** Both witnesses mentioned that it is important to have urbanization within the country first as well as internationally. Can you tell us how you manage with the provinces who have authority over certain matters separate from your department? Is there any regular meeting or standing committee? How do you work to be most effective?

**Mr. Lewis:** I can provide part of the answer, and I think Mr. McHattie can also provide part. In the first instance, the practice of federal-provincial cooperation around particular transportation problems has really come a long way. Perhaps the most evident example of that is the agreement federally and provincially, first of all, on common vehicle weights and dimension and related standards for highway construction; and second, through the more recent development of the agreement on the shape of the national highway system.

This arose very much through agreement at, first, the working level and then ministerial agreement on the nature of various problems and then a commitment to work together to achieve solutions. The first example of that was the Lord's Day Act about ten years ago, harmonizing Lord's Day Act regulations across the country.

There are two types of institutional approaches in Canada. One is through the Transportation Association of Canada and the associated Canadian Council of Motor Transport Administrators who are in effect the ministers and their key officials of federal and provincial governments in transportation who meet at least twice a year. Of course, committees meet more often.

Second, I referred to the ongoing committee work and indeed the major ministerial meetings of the Canadian Council of Ministers of the Environment. Both of these institutions are used to achieve the type of harmonization we are talking about.

**Mr. McHattie:** We certainly work through the Canadian Council of Motor Transport Administrators and we have standing committees. The Canadian Council of Ministers of

[*Traduction*]

représentent un pas très important vers la dépollution des transports. Toutefois, il existe quantité d'autres méthodes pour assurer des carburants propres, un bon entretien des véhicules et l'utilisation la plus écologique des véhicules.

Il est probable que les gouvernements fédéral et provinciaux utiliseront de nombreux outils d'intervention différents et complémentaires pour réduire les émissions des véhicules de transport.

**Le président:** Je vous remercie de cet exposé. Il est environ 1 h 30. Sachant que nous devrons partir d'ici un peu avant 2 heures pour être au Sénat, il nous reste 15 minutes pour les questions.

**Le sénateur Poitras:** Les deux témoins ont souligné l'importance de l'harmonisation à l'échelle nationale aussi bien qu'internationale. Comment vous y prenez-vous avec les provinces qui ont compétence sur certains aspects, indépendamment de votre ministère? Y a-t-il des rencontres régulières ou quelques comités permanents? Quelle forme prend la collaboration?

**M. Lewis:** Je peux vous donner une partie de la réponse et M. McHattie pourra également en parler. Tout d'abord, la coopération fédérale-provinciale sur certains problèmes de transport particuliers a fait beaucoup de chemin. L'exemple le plus évident est peut-être l'accord fédéral-provincial prévoyant des normes de poids et de dimension des véhicules et d'autres normes pour la construction routière; deuxièmement, l'accord très récent sur le réseau routier national.

Tout cela résulte d'ententes conclues, tout d'abord, au niveau de travail puis au niveau des ministres quant à la nature des divers problèmes et d'une volonté d'oeuvrer de concert pour trouver les solutions. Le premier exemple d'une telle collaboration était la Loi sur le dimanche il y a une dizaine d'années, l'harmonisation de la réglementation sur le dimanche à travers le pays.

Il y a deux types d'approches institutionnelles au Canada. La première passe par l'Association des transports du Canada et le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé qui est apparenté à la première, et qui se compose en fait des ministres et de leurs collaborateurs clés au niveau fédéral et provincial, lesquels se rencontrent au moins deux fois par an. Bien sûr, des comités se réunissent plus souvent.

Deuxièmement, je parlais du travail en comité permanent et des importantes conférences ministérielles au sein du Conseil canadien des ministres de l'environnement. Ces deux institutions servent à opérer l'harmonisation dont vous parlez.

**M. McHattie:** Nous travaillons certainement par l'entremise du Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé et nous avons des comités permanents. Le Con-

[*Text*]

the Environment is also becoming important in the motor vehicle field.

**Senator Kenny:** What are the dynamics of setting emissions standards? Are there folks in your department who review them and try to develop views? Or is it the Department of the Environment which says, "Here is what we think they should be. How do you people relate to them?" Where does it start and how does it work its way through the system?

**Mr. McHattie:** For the motor vehicle emissions, one of the reasons I stressed the best available technology is that, to a large extent, motor vehicle emissions have been set according to that idea which was first announced or first discussed in the early 1970s. We have always sought to have the best available emission control standards.

Environment Canada measures emissions and they share whenever there is a review of the emission regulations which is about every four years, since the regulations were first brought into effect in 1971. The Environment Canada and Transport Canada and other departments such as Energy, Mines, and Resources, and Industry, Science and Technology, get together and try to find the best available technology. Almost invariably, those are the standards being set in the United States. The standards set in North America have been technologically challenging and they have forced the automotive industry to come up with better technology to meet very tight emission targets. Usually we find that a policy of harmonization is the most effective way of achieving emissions targets.

**Senator Kenny:** It sounds to me like a "Me, too" system, but that is not a bad position because there is no reason that we should not piggyback and get a free ride if they are doing the work in any event?

**Senator Lewis:** That is not a bad analogy. We do invest money in research and development, usually in terms of understanding what is happening overseas in vehicle technology and fuels technology.

When I say "overseas" I really mean over the border, but I also mean in Europe and Japan, and we do a lot of testing and we do in fact fund demonstration projects.

**Senator Kenny:** Which is the lead department of the issue in terms of determining the standard?

**Mr. McHattie:** Transport Canada has the legislative responsibility but Environment Canada is distinctly considered the policy leader. It is a partnership.

**Senator Kenny:** What issues come into play when higher standards are considered? When you people decide that there

[*Traduction*]

seil canadien des ministres de l'environnement devient également important dans le secteur automobile.

**Le sénateur Kenny:** Quelle est la dynamique de l'établissement de normes d'émissions? Y a-t-il des gens de votre ministère qui les passent en revue et qui essaient de dégager des positions? Ou bien est-ce le ministère de l'Environnement qui dit: «Voilà ce qu'elles devraient être selon nous. Qu'en pensez-vous»? D'où vient l'initiative et comment les choses se passent-elles tout au long de la chaîne?

**M. McHattie:** Si j'ai insisté sur la meilleure technologie existante c'est que, dans une large mesure, les normes d'émissions automobiles ont été fixées en fonction de cette notion qui a surgi au début des années 1970. Nous avons toujours cherché à avoir les meilleures normes possibles.

Environnement Canada mesure les émissions et nous communique les résultats chaque fois qu'il doit y avoir une révision des règlements en la matière, c'est-à-dire environ tous les quatre ans et ce depuis la première adoption de ceux-ci en 1971. Environnement Canada et Transports Canada, et d'autres ministères tels qu'Énergie, Mines et Ressources et Industrie, Sciences et Technologie, se réunissent pour essayer de déterminer la meilleure technologie existante. Presque invariablement, ce sont les normes adoptées aux États-Unis. Les normes fixées en Amérique du Nord sont techniquement difficiles à atteindre et ont contraint l'industrie automobile à trouver la meilleure technologie possible pour se conformer à des normes d'émissions très strictes. Habituellement, nous constatons qu'une politique d'harmonisation avec les États-Unis constitue le moyen le plus efficace de réaliser les objectifs d'émissions.

**Le sénateur Kenny:** Cela me paraît pratiquer une politique de suivisme, mais ce n'est pas si mauvais car il n'y a aucune raison que nous ne sautions pas dans le train en marche pour un tour gratuit si les États-Unis vont faire le travail de toute façon?

**Le sénateur Lewis:** L'analogie n'est pas mauvaise. Nous investissons dans la recherche-développement habituellement en fonction de ce qui se passe à l'étranger en matière de technologie des véhicules et des carburants.

Quand je parle de l'étranger j'entends les États-Unis surtout, mais aussi l'Europe et le Japon, et nous réalisons nous-mêmes beaucoup d'essais et finançons des projets pilotes.

**Le sénateur Kenny:** Quel ministère joue le premier rôle en ce qui concerne l'adoption de la norme?

**M. McHattie:** Transports Canada exerce la responsabilité législative, mais Environnement Canada est clairement considéré comme l'initiateur. C'est un partenariat.

**Le sénateur Kenny:** Quels facteurs sont pris en considération lorsqu'on envisage une norme plus restrictive? Lorsque

[*Text*]

is a higher standard that looks attractive, who are the stakeholders and what are the concerns that people tend to express? Give us the flavour of the sort of discussion that comes up when someone decides to improve the standards by 10 per cent.

**Mr. McHattie:** Clearly the major stakeholder for Transport Canada is the automotive industry. As long as the technology is available, the automotive industry generally prefers harmonized standards. There have been instances, when the technology has been doubtful, that the U.S. government targets have been considered by the industry to be unreachable. That was one of the reasons Canada had slightly easier standards from 1975 to 1985. The technology was not proven at that time.

The second major consideration is the availability of fuel in Canada. In the early seventies Canada did not have unleaded fuel available and that was another reason Canada had slightly easier standards than the United States for a period. Now we have only unleaded fuel available.

We have, however, a similar issue with sulphur in diesel fuel. Canada does not have quite the same availability of low sulphur diesel fuel, and that may influence the availability of diesel engine technology in Canada over the next couple of years. So another major stakeholder is the oil industry.

In most cases I do not believe that the public and the consumer is a very major issue in that the vehicle performance and the kinds of vehicles that the consumer demands have generally been available while meeting the standards that have been demanded by government.

**Senator Kenny:** I am asking you to speculate here, but would it be because the consumer does not have the resources, a vehicle or a method of communicating as effectively as the other two? Who do you turn to when you are trying to consult the consumer?

**Mr. McHattie:** We have regular meetings with organizations such as the Canadian Automobile Association and the Consumers Association of Canada. There are a couple of organizations that represent the public with which we meet regularly.

**Mr. Lewis:** The Canadian Council of Ministers of the Environment also has an extensive program to consult with all types of people; environmental non-governmental organizations and environmental pressures groups. Certainly the fruits of that consultation are reflected as part of the ongoing developmental process and the achievement of understanding in terms of what the regulations can do and what can be achieved. I want to stress that there is this parallel consultation in which Transport Canada has specific stakeholders with

[*Traduction*]

vous autres décidez qu'une norme plus stricte est attrayante, qui sont les intervenants et quelles sortes de préoccupations expriment-ils? Donnez-nous un peu une idée du genre de débat qui se déroule lorsque quelqu'un décide d'abaisser la norme de 10 p. 100.

**M. McHattie:** À l'évidence, le principal intervenant pour ce qui est de Transports Canada est l'industrie automobile. Pourvu que la technologie existe, l'industrie automobile préfère généralement les normes harmonisées. Parfois, lorsque la technologie était douteuse, les constructeurs jugeaient inatteignables les objectifs gouvernementaux américains. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Canada avait des normes légèrement plus lâches entre 1975 et 1985. La technologie n'était pas avérée à l'époque.

La deuxième grande considération est la disponibilité de carburant au Canada. Au début des années 70, le Canada n'avait pas d'essence sans plomb et c'est une autre raison pour laquelle le Canada avait des normes légèrement moins strictes que les États-Unis pendant un temps. Aujourd'hui, nous disposons de carburant sans plomb.

Toutefois, un problème similaire se pose à l'égard du soufre dans le gazole. Le Canada ne dispose pas aussi facilement de gazole à faible teneur en soufre et cela peut influencer la disponibilité de la technologie des moteurs diesels au Canada au cours des prochaines années. L'industrie pétrolière est donc un autre gros intervenant.

Dans la plupart des cas, je ne pense pas que le public et le consommateur posent un problème, en ce sens que la performance des véhicules et le genre de véhicules que le consommateur souhaite ont généralement été disponibles et répondaient aux normes exigées par le gouvernement.

**Le sénateur Kenny:** Je vous demande peut-être de spéculer, mais ne serait-ce pas dû au fait que le consommateur ne possède pas les ressources, des moyens de communiquer aussi facilement que les deux autres? À qui vous adressez-vous lorsque vous voulez consulter le consommateur?

**M. McHattie:** Nous avons des rencontres régulières avec des organisations telles que l'Association canadienne des automobilistes et l'Association canadienne des consommateurs. Il y a plusieurs associations représentatives du public que nous voyons régulièrement.

**M. Lewis:** Le Conseil canadien des ministres de l'environnement a également un important programme de consultation de toutes sortes de catégories de population: organisations écologistes non gouvernementales et groupes de pression écologistes. Les fruits de cette concertation sont pris en compte par le processus de développement continu et les consensus sur ce que les règlements peuvent faire et ne pas faire. Je veux donc souligner qu'il y a cette concertation parallèle par laquelle Transports Canada consulte directement des inter-

[*Text*]

which it consults directly, but through the Canadian Council of Ministers of the Environment we are also represented in their consultations with the public.

**Senator Kenny:** You have both dealt with the importance of harmonization. I have the impression that in the United States, California has been leading the pack, and that in fact there is not really harmonization in the United States but rather one state or a couple of states that tend to always be pushing farther ahead than the others, and because of California's market size it has the clout to make the oil industry and the automotive industry respond.

Canada is about the same size as California and has roughly the same economic clout. Why have we not taken the same sort of posture as Californians? Why do we not lead the pack instead of just being a step or two behind?

**Mr. Lewis:** We would argue that we are leading the pack in terms of stringency of our standards. However, going right back to a statement made by Ms Gotzaman from Environment Canada this morning, that we are talking about sustainable development. We are talking about the need to achieve a balance between the environmental goals that we set ourselves and the instruments we use to achieve those goals and the economic realities of this country. Possibly if we had the same order of magnitude of problems that the Los Angeles area has, we would be very interested in becoming leaders in the same way that California is. I do not think we have that problem, sir.

**The Chairman:** Your presentation included some reference to fuel pricing as a means of encouraging efficiency. Has the department done any projections on what the price of fuel might realistically be if one internalized all costs into that commodity, namely the fuel? If you have done that, tell me about it. If you have not done it, would it be possible?

**Mr. Lewis:** I have not seen any recent work on that. There was certainly detailed work done on that analyzing various scenarios with respect to the price of gasoline; $1 a gallon, $2 a gallon, $4 a gallon, marginal elasticities and so on, back in the time of the energy crisis in the mid seventies.

I will certainly try to find what is being done. The only possible area of recent work would be that done by the Royal Commission which took a very hard look at all aspects of transportation and pricing. That could include fuel pricing.

**The Chairman:** What legitimately is the cost? Would it include highways? I do not know how you quantify the cost of high levels of $CO_2$ or other greenhouse gas emissions, NOx/VOC, that come from either the combustion of fuel or its transportation, delivery and production. You could get really

[*Traduction*]

venants spécifiques, mais qu'il y a aussi une large consultation du public par l'entremise du Conseil canadien des ministres de l'Environnement.

**Le sénateur Kenny:** Vous avez tous deux parlé de l'importance de l'harmonisation. J'ai l'impression qu'aux États-Unis c'est la Californie qui est en pointe et qu'il n'y a pas vraiment harmonisation aux États-Unis, mais plutôt un État ou quelques États qui tendent toujours à pousser les choses plus loin que les autres et que la Californie, en raison de la taille de son marché, a le poids voulu pour contraindre les industries pétrolières et automobiles.

Le Canada est à peu près de la même taille que la Californie et pèse d'un poids économique semblable. Pourquoi n'avons-nous pas adopté les mêmes positions de pointe que la Californie? Pourquoi ne sommes-nous pas des chefs de file, au lieu de suivre en queue de peloton?

**M. Lewis:** Je dirais que nous sommes en tête du peloton pour ce qui est de la rigueur de nos normes. Toutefois, pour reprendre le propos de M^me^ Gotzaman d'Environnement Canada ce matin, il s'agit pour nous d'assurer un développement soutenable. Nous devons trouver un équilibre entre les objectifs environnementaux que nous nous fixons et les instruments que nous mettons en oeuvre pour les réaliser, d'une part, et les réalités économiques de notre pays d'autre part. Si nous avions un problème de même ampleur que la région de Los Angeles, nous serions certainement très intéressés à faire un travail de pionnier, tout comme la Californie. Mais je ne pense pas que nous ayons un problème de pollution aussi grand, monsieur.

**Le président:** Vous disiez dans votre exposé que la tarification des carburants était un moyen d'encourager l'efficience. Le ministère a-t-il effectué des prévisions sur ce que devrait être le prix de l'essence si l'on imputait à ce produit tous les coûts environnementaux? Si vous avez fait ce travail, dites-nous les résultats. Si vous ne l'avez pas fait, est-il possible?

**M. Lewis:** Je n'ai pas vu de travaux récents à ce sujet. Il y a eu en tout cas toutes sortes d'analyses détaillées de divers scénarios relatifs au prix de l'essence: 1 $ le gallon, 2 $ le gallon, 4 $ le gallon, les élasticités marginales et cætera, au moment de la crise de l'énergie au milieu des années 70.

Je vais essayer de me renseigner sur ce qui se fait en ce moment. Les seuls travaux récents seraient ceux de la Commission royale qui s'est penchée de très près sur tous les aspects des transports et de la tarification, peut-être aussi la tarification de l'essence.

**Le président:** Quel coût peut-on attribuer légitimement à l'essence? Faudrait-il y englober celui des routes? Je ne sais pas comment vous quantifiez le coût de niveaux élevés de $CO_2$ ou d'autres gaz à effet de serre, des $NO_x$/COV qui proviennent de la combustion du carburant ou de son transport, de sa

[*Text*]

mean with that in a particular sector, if you wanted to, and dump everything in. Do you have any comment on what legitimately is the cost that could be attributed to the open road way of life we have developed in North America?

**Mr. Lewis:** I have no feel for that number at all. We are very concerned, in transportation generally, about the tremendous capital needed to revitalize and rehabilitate various parts of our system, whether we are talking about the cost of a high-speed rail link between Edmonton and Calgary or the Quebec-Windsor corridor, the national bills for the highway system or airport capacity and all of these other issues. We are faced with capacity problems in some places and an over-abundance of capacity in other areas. The reason I am making this point is that there are complex analyses based on user-pay and cost-recovery principles being developed and applied. The game is still wide open in terms of analysis, our understanding of these problems and how to solve them.

**The Chairman:** The presentations we have heard so far indicate that these problems are localized in the Fraser Valley, the Windsor-Montreal corridor, and a few other places. This gives rise to a couple of questions. These problems are not universal. They are confined to certain areas. Is there a way of approaching an air basin as a separate area and using an economic instrument to address the problem in that area without affecting areas that are not troubled in the same way that an air basin is? You might add to that the seasonality of the problem. Apparently even in areas where there are serious problems, they exist only at certain times of the year. These complicate the issue. Would you have any helpful comment on whether or not there is a means of addressing only the minimal amount of the problem and leaving other things the way they are because we do not have a problem in other areas; or will we be stuck with a situation where everyone will be burdened with the solution necessary to address the problem in the critical area?

**Mr. Lewis:** We have partially addressed that in our paper by saying there is a need for a national standard that encourages the introduction of less emitting technologies, and that is the policy which Mr. McHattie outlined. I am also aware of studies with respect to the situation in the Lower Mainland and the regional approach they have taken to defining the problem, measuring the problem and measuring its seasonality, and then creating local and regional solutions to specifically address that problem. I referred to B.C.'s tax on gasoline as being one of the elements of strategy they have used to develop a local solution, primarily to find funds for transit at the same time as providing a demand management on automobiles.

[*Traduction*]

livraison et production. On pourrait vraiment y aller à coeur joie si l'on voulait, et tout comptabiliser. Avez-vous une idée sur ce que l'on peut considérer légitimement comme le coût attribuable au mode de vie basé sur l'automobile que nous avons en Amérique du Nord?

**M. Lewis:** Je n'en ai pas idée. Nous sommes très préoccupés, dans le secteur des transports en général, par les capitaux énormes qu'il faudra investir pour revitaliser et rénover divers éléments de notre système, qu'il s'agisse du coût d'une liaison par train à grande vitesse entre Edmonton et Calgary ou sur l'axe Québec-Windsor, les factures nationales du réseau routier ou la capacité aéroportuaire et tout ce genre de choses. Nous avons des problèmes de sous-capacité dans certaines villes et des excédents de capacité dans d'autres domaines. Je dis cela parce qu'il y a des analyses très complexes basées sur les principes de l'usager payant et du recouvrement des coûts qui sont en train d'être menées et appliquées. Mais toutes ces analyses restent encore très provisoires, nous sommes loin d'avoir cerné tous ces problèmes et de les avoir résolus.

**Le président:** Les exposés que nous avons entendus jusqu'à présent montrent que ces problèmes sont localisés dans la vallée du Fraser, dans le corridor Windsor-Montréal et quelques autres endroits. Cela soulève un certain nombre de questions. Ces problèmes ne sont pas universels, ils sont confinés à certaines régions. Est-il possible d'isoler un certain nombre de «bassins atmosphériques» distincts et d'appliquer un instrument économique au problème de ces régions sans pénaliser celles qui ne sont pas concernées de la même façon? Un autre aspect est le caractère saisonnier du problème. Apparemment, même dans les régions où les problèmes sont graves, ils ne surviennent qu'à certaines époques de l'année. Cela complique encore les choses. À votre sens, existe-t-il des moyens de s'attaquer aux problèmes uniquement là où ils existent et laisser les choses partout ailleurs en l'état parce qu'il n'y a pas de problème? Ou bien serons-nous obligés de pénaliser tout le monde avec les moyens qu'il faudra mettre en oeuvre pour résoudre le problème dans la région où il est critique?

**M. Lewis:** Nous en avons traité en partie dans notre exposé en disant qu'il faut une norme nationale qui stimule l'introduction de technologies moins polluantes et c'est la politique que M. McHattie a esquissée. Je connais aussi également les études sur la région côtière de Colombie-Britannique et l'approche régionale que l'on y a retenue pour la définition du problème, la mesure du problème et de son caractère saisonnier, en vue de trouver des solutions locales et régionales spécifiques. J'ai parlé de la taxe sur l'essence de la Colombie-Britannique comme l'un des éléments de la stratégie visant à trouver une solution locale, principalement pour financer les transports publics tout en comprimant la demande d'automobiles.

[*Text*]

**The Chairman:** I want to thank Transport Canada for its excellent presentation.

We hope to stay in touch as we proceed with our study and benefit from one another's work.

Honourable senators, my plan, when I request leave of the Senate to extend the time to make our report, will be to also put to the Senate a request with leave to sit this afternoon, say, at 4 o'clock, even though the Senate may still be sitting. I will need to check with the Whips or leadership on both sides to make sure that is not a problem. I will stay in touch with you and let you know when we might resume our work. When we do sit next, it will not be in this room; it will be in 256-S in the Centre Block.

The committee adjourned.

Upon resuming at 4:30 p.m.

**The Chairman:** I call the meeting to order and welcome our next witnesses from the Department of Finance, Bill McCloskey and Jerry Beausoleil. We will proceed as we have with other witnesses and invite you to make a presentation. I expect there will be some senators joining us over the course of the hearing. There is a potential problem with a vote. If the vote comes up, we will have lots of time to conclude this session and I will be able to go to the vote. In any event, I will ask you to proceed with your presentation. After that, I have a few questions and it may be that other senators will as well. Please proceed.

**William McCloskey, Director, Sales Tax Division, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. My opening statement will focus on three areas: A general overview of the way in which the Department of Finance approaches the issue of economic instruments; some of the practical considerations in applying tax instruments to environmental problems; and a brief look at international developments.

I understand the committee has also expressed an interest in the results of the general-equilibrium model developed by the Department of Finance and referred to in the discussion paper on economic instruments. Results from this model are included in my opening statement, and if there are any more specific questions about the model and its results, perhaps we can respond to them during the time for questions.

I also understand that some of the members of the committee have asked for comments on the issue of earmarking of revenues from environmental taxes. I will address this issue at the end of my statement.

The Department of Finance approaches the issue of economic instruments from the perspective of an economic

[*Traduction*]

**Le président:** Je veux remercier Transports Canada de son excellente présentation.

Nous espérons rester en contact pendant la suite de notre étude et tirer parti les uns les autres de nos travaux.

Honorables sénateurs, j'ai l'intention, lorsque je demanderai au Sénat de reculer la date de dépôt de notre rapport, de demander l'autorisation également de siéger cet après-midi, mettons à 16 heures, même si le Sénat lui-même est encore en séance. Il faudra que je vérifie auprès des whips ou des leaders des deux bords que cela ne pose pas de problème. Je resterai en contact avec vous et vous ferai savoir quand nous reprendrons nos travaux. La prochaine séance ne sera pas dans cette salle, mais dans la salle 256-S de l'édifice du Centre.

La séance est levée.

Reprise des travaux à 16 h 30.

**Le président:** La séance est ouverte. Je souhaite la bienvenue à nos deux prochains témoins du ministère des Finances, Bill McCloskey et Jerry Beausoleil. Nous procéderons comme nous l'avons fait avec d'autres témoins: je vous laisserai présenter un exposé. Je m'attends à ce que des sénateurs se joignent à nous au cours de l'audience. Il pourrait y avoir un problème en cas de vote. S'il y a un vote, nous aurons amplement de temps pour mettre un terme à la séance et je pourrai aller y participer. Quoi qu'il en soit, je vais vous demander de présenter votre exposé. Ensuite, j'aurai quelques questions à vous poser et peut-être d'autres sénateurs en auront-ils également. Je vous donne la parole.

**William McCloskey, directeur, Division de la taxe de vente, ministère des Finances:** Je vous remercie, monsieur le président. Mon exposé se divise en trois parties: un aperçu général de la façon dont le ministère des Finances aborde la question des instruments économiques; quelques considérations pratiques sur l'application d'instruments fiscaux aux problèmes d'ordre environnemental; et un bref aperçu des développements sur le plan international.

Je crois comprendre que le comité a également exprimé de l'intérêt pour les résultats du modèle d'équilibre général mis au point par le ministère des Finances et dont il est question dans le document de travail sur les instruments économiques. Je traite des résultats émanant de ce modèle dans mon exposé d'ouverture; s'il y a d'autres questions particulières sur le modèle et ses résultats, nous pourrons peut-être y répondre au cours de la période de questions.

Je crois comprendre également que certains membres du comité ont demandé à entendre des commentaires sur la question de l'affectation des recettes provenant des taxes environnementales. Je traiterai de cette question à la fin de mon exposé.

Le ministère des Finances aborde la question des instruments économiques du point de vue d'un ministère à vocation

[*Text*]

department. This means we are concerned with the overall performance of the Canadian economy and the impact of all federal initiatives on the economy.

The health of the Canadian economy is highly dependent on Canada's ability to compete in export markets. Exports accounted for almost 25 percent of gross domestic product in 1991. Some 50 percent of merchandise exports derive from energy and energy-intensive sectors.

In order to remain competitive, we must put in place economic policies which are fundamentally sound and which position Canada well internationally. At the same time, we must continue to make progress on environmental goals as set out in the Green Plan.

As an economic department, our interest is in achieving policy objectives in the most cost-effective manner. In our view, economic instruments may offer a cost-effective way to achieve both economic and environmental objectives.

The economic costs of the traditional regulatory, or so-called command and control approach, can be high. These costs can occur in the form of inefficient prices for consumers, market rigidities, reduced incentives to innovate, impediments to competitive behaviour, and reduced productivity.

Economic instruments, by contrast, use market signals to influence behaviour in a manner that is consistent with environmental goals. These instruments focus on environmental results rather than on a particular method for controlling pollution. Therefore, they leave the detailed decisions on how to best meet an environmental objective with the individual firm, the people who best know how to handle it. With this approach, firms can develop innovative and cost-effective ways to deal with environmental concerns.

Although economic instruments may offer a way to address both economic and environmental goals, we have had very little experience with them in Canada to date, and they cannot be viewed as a panacea. They may, however, offer a cost-effective way to meet environmental goals in specific cases.

In achieving an appropriate balance among the various approaches, it will be important to compare the economic costs and, where possible, the environmental benefits of using economic instruments with the corresponding costs and benefits of using a regulatory approach. It will also be important to

[*Traduction*]

économique. Ce que cela veut dire, c'est que nous nous intéressons au rendement global de l'économie canadienne et de l'impact sur l'économie de toutes les initiatives fédérales.

La santé de l'économie canadienne est fortement tributaire de la capacité du Canada de soutenir la concurrence sur les marchés d'exportation. Les exportations ont représenté près de 25 p. 100 du produit intérieur brut en 1991. Quelque 50 p. 100 des exportations de marchandises proviennent des secteurs de l'énergie et gros consommateurs d'énergie.

Pour rester concurrentiels, nous devons mettre en place des politiques économiques qui soient fondamentalement saines et qui mettent le Canada en bonne position sur le plan international. Parallèlement, nous devons continuer de faire des progrès du côté des objectifs d'ordre environnemental tels que ceux indiqués dans le Plan vert.

L'intérêt d'un ministère à vocation économique comme le nôtre est de réaliser les objectifs de politique de la façon la plus rentable. Nous sommes d'avis que les instruments économiques constituent peut-être un moyen rentable d'atteindre et les objectifs économiques et les objectifs environnementaux.

Les coûts économiques de l'approche classique qui fait appel à la réglementation, l'approche contraignante, peuvent être élevés; ils peuvent prendre la forme de coûts à la consommation déficients, de sclérose du marché, d'encouragements à innover diminués, d'entraves à la tenue d'un comportement compétitif et de baisse de la productivité.

Les instruments économiques, en revanche, utilisent les signaux du marché pour influencer le comportement dans le sens des objectifs environnementaux. Ces instruments mettent l'accent sur les résultats obtenus sur le plan de l'environnement plutôt que sur une méthode particulière de contrôle de la pollution. Par conséquent, ils laissent à l'entreprise, aux personnes qui sauront le mieux comment procéder, le soin de décider des moyens d'atteindre un objectif environnemental. Avec cette approche, les entreprises peuvent mettre au point des méthodes innovatrices et rentables en réponse aux préoccupations d'ordre environnemental.

Bien que les instruments économiques puissent constituer un moyen d'atteindre les objectifs économiques et les objectifs d'ordre environnemental, nous en avons une expérience très limitée au Canada et on ne saurait y voir une panacée. Cela dit, ils peuvent constituer un moyen efficace et économique d'atteindre des objectifs d'ordre environnemental dans certains cas.

Dans la recherche d'un équilibre entre les diverses approches, il sera important de comparer les coûts économiques et, dans la mesure du possible, les bienfaits d'ordre environnemental du recours aux instruments économiques, d'une part, et les coûts et les avantages correspondants d'un

[*Text*]

consider where economic instruments can work along side of regulations.

The discussion paper on economic instruments that has been released includes a full range of economic instruments, both tax and non-tax.

It does not attempt to come down in favour of one particular set of instruments over another. It really is there to discuss the potential advantages of the various instruments and some of the practical issues in applying them in the Canadian context.

We are in the early stage, as you know, of exploring these instruments, and we are interested in getting public input through the consultation process launched by the release of the discussion paper. We are anticipating that the deliberations of this committee will be a very important element in that whole process.

Turning now to some of the practical issues for economic instruments, I would like to focus my comments on the various tax instruments.

The discussion paper identities three main groups of tax instruments: Environmental charges; tax incentives; and initiatives that would combine charges and tax incentives.

Each type of instrument has some advantages, but also raises practical issues.

In the case of environmental charges, the discussion paper distinguishes between charges that are designed to be applied to emissions, inputs, and products.

One of the advantages of an emission charge is that it offers producers considerable flexibility in selecting ways to reduce emissions in the short term and over time. Various producers could opt for changing their production processes, switching to cleaner inputs, or installing end-of-pipe equipment to reduce emissions.

At the same time, however, the use of emission charges involves some practical considerations.

First, in order to apply an emissions charge, it must be feasible to measure the emissions from various types of sources. This means it must be technically possible to measure the emissions and at a reasonable cost, or, at least, it must be possible to develop a fair and reliable method of estimating the emissions.

For example, a tax on emissions for motor vehicles is—I think you would probably agree—completely inappropriate in

[*Traduction*]

recours à une approche de réglementation, d'autre part. Il sera également important de voir dans quels domaines les instruments économiques et la réglementation peuvent être utilisés de concert.

Le document de travail sur les instruments économiques qui a été publié présente toute une gamme d'instruments économiques, tant fiscaux que non fiscaux.

Il ne cherche pas à privilégier un ensemble d'instruments au détriment de l'autre. Il vise seulement à proposer une analyse des avantages possibles des divers instruments et de quelques unes des questions d'ordre pratique que pose leur application dans le contexte canadien.

Comme vous le savez, nous en sommes à la première étape de l'examen de ces instruments et nous souhaitons avoir l'apport du public grâce au processus de consultation amorcé avec la publication du document de travail. Nous croyons que les délibérations de ce comité constitueront un élément très important de tout le processus.

Pour en venir maintenant à certaines des questions pratiques que soulèvent les instruments économiques, j'aimerais traiter principalement des divers instruments à caractère fiscal.

Le document de travail fait état de trois groupes principaux d'instruments fiscaux: les redevances écologiques, les encouragements fiscaux et les initiatives qui combineraient redevances et encouragements fiscaux.

Chaque type d'instrument à ses avantages mais soulève également des problèmes d'ordre pratiques.

Dans le cas des redevances écologiques, le document de travail distingue entre les redevances qui doivent s'appliquer aux émissions, aux intrants et aux produits.

L'un des avantages d'une redevance sur les émissions est qu'elle laisse aux producteurs énormément de latitude pour choisir les moyens qui leur permettront de réduire les émissions à court terme et à plus long terme. Ils pourraient au choix opter pour une modification de leurs procédés de production, passer à des intrants moins polluants ou installer des dispositifs à la sortie des émissions pour réduire ces dernières.

Cela dit, la formule des redevances sur les émissions est assortie de certaines considérations pratiques.

Premièrement, pour imposer une redevance sur les émissions, il doit être possible de mesurer les émissions provenant de diverses sources. Cela signifie que cela doit être faisable techniquement et à coût raisonnable ou, à tout le moins, il doit être possible de mettre au point une méthode juste et digne de confiance d'estimation des émissions.

Prenons un exemple: une taxe sur les émissions des véhicules automobiles serait—vous en conviendrez probable-

[*Text*]

the difficulty of trying to measure the various emissions from the millions of automobiles in Canada. It is impractical.

Second, there is an issue of international competitiveness. Where there are concerns in this area, it is important to consider whether the design of an emissions charge could be adjusted to address these concerns.

Third, it is also important to consider the distributional implications of an emissions charge and compare these with the effects of other types of instruments.

In cases where an emissions charge is not a viable option, we were able to look at input charges. Perhaps the most common example of this is in the case of carbon dioxide emissions. An emissions charge would be very costly to administer because there are many small sources of carbon dioxide emissions, including motor vehicles, as we just discussed. By comparison, it would be far less costly to administer a carbon tax which is based on the carbon content of fossil fuels.

While input charges can have some advantages, they also have some important disadvantages.

As indicated in the economic instruments paper, the Finance model was used to explore some of the implications of economic instruments. For this purpose, a carbon tax was compared with a general fossil fuels tax and one type of performance standards.

The carbon tax was based on the carbon content of each fuel, and the fossil fuels tax was specified at a uniform tax on the price of fossil fuels.

The results showed that the carbon tax was more cost-effective than the other two instruments. It also showed that the performance standards were more cost-effective than the fossil fuels tax.

These results illustrate the need for caution, because an economic instrument is not automatically more cost-effective than a regulatory approach.

The discussion paper also points out that there are other factors to bear in mind when considering a carbon tax or any other input charge.

One important area is distributional impacts again. The impact of a carbon tax on the price of various types of fossil fuels varies according to the carbon content of each fuel. Coal has the highest carbon content, followed by oil and then natu-

[*Traduction*]

ment—complètement irréaliste vu la difficulté qu'il y aurait à mesurer les émissions particulières des millions d'automobiles qu'il y a au Canada. Ce n'est pas faisable.

Deuxièmement, il y a une question de compétitivité internationale. Là où il y a des préoccupations à cet égard, il importe de se demander s'il serait possible d'en tenir compte dans la mise au point d'une formule de redevance sur les émissions.

Troisièmement, il importe également de prendre en considération les conséquences distributives d'une redevance sur les émissions et de les comparer aux effets d'autres types d'instruments.

Dans les cas où l'imposition d'une redevance sur les émissions n'est pas une option valable, nous avons pu envisager des redevances sur les intrants. L'exemple classique est le cas des émissions de gaz carbonique. L'administration d'une redevance sur les émissions reviendrait très cher en raison du grand nombre de petites sources d'émissions de gaz carbonique, dont les véhicules automobiles, dont nous avons parlé tout à l'heure. En comparaison, il serait beaucoup moins coûteux d'administrer une taxe sur le carbone qui serait basée sur la teneur en carbone des combustibles fossiles.

S'il est vrai que la formule des redevances sur les intrants présente certains avantages, elle présente aussi des inconvénients importants.

Comme il est indiqué dans le document sur les instruments économiques, le modèle du ministère des Finances a été utilisé pour examiner certaines des conséquences des instruments économiques. Ainsi, on a comparé une taxe sur le carbone à une taxe générale sur les combustibles fossiles et à un type de normes de rendement.

La taxe sur le carbone était basée sur la teneur en carbone de chaque combustible, tandis que la taxe sur les combustibles fossiles était fixée de façon uniforme sur le prix des combustibles fossiles.

Les résultats montraient que la taxe sur le carbone était plus rentable que les deux autres instruments. Ils révélaient également que les normes de rendement étaient plus rentables que la taxe sur les combustibles fossiles.

Ces résultats font ressortir la nécessité de faire preuve de prudence, parce qu'un instrument économique n'est pas automatiquement plus rentable qu'une approche basée sur la réglementation.

Le document de travail signale également qu'il y a d'autres facteurs à garder à l'esprit lorsqu'on envisage d'imposer une taxe sur le carbone ou toute autre redevance sur les intrants.

Un élément important est, une fois encore, l'impact distributif. L'impact d'une taxe sur le carbone sur le prix de divers types de combustibles fossiles varie en fonction de la teneur en carbone de chaque combustible. Le charbon est le combus-

[*Text*]

ral gas. The largest charge would, therefore, be in the price of coal.

This would have consequences for regions that use coal as their main fuel to generate electricity such as Alberta, Saskatchewan, and Nova Scotia.

It would also have consequences for coal-producing regions such as Alberta and British Columbia.

Higher prices for coal and other fossil fuels would also have consequences for energy-intensive sectors such as iron and steel.

Again, this whole area is one that on the surface may be attractive, but there are a great number of issues you have to work through before you can reach any kind of conclusion on them.

Another very important practical consideration is the international competitiveness. For an input charge, or any other major economic instrument, there are two sides to the issue.

First, could such an instrument be designed or implemented in a way that would not create a bias in favour of imports?

For example, in the area of ozone-depleting substances, the U.S. has a tax on CFCs, chlorofluorocarbons. Basically the tax is on the CFCs, so anybody who uses CFCs in the U.S. is, in a sense, bearing the burden of that tax. In order that industries using CFCs in the production process are not at a disadvantage, they have an incredibly complicated import regime which attempts to measure whether or not goods being imported have used CFCs in their production and therefore taxes them at a rate. The common computer boards traditionally have used CFCs in cleaning operations, so the U.S. tax system puts a tax on these computer boards that are imported into the country.

It is a very complicated regime for domestic producers in the U.S. who are importing to actually understand and use, and it is very difficult for exporters to the U.S. as well because they are never too certain exactly what regime they are going to face. In terms of trying to ensure competitive equity, it has become involved in a very administratively-complex system to ensure that competitive equity.

Second, we have to look at whether such an instrument could be designed or implemented in a way that would not harm the competitiveness of exported goods and services.

The final type of environmental charge is a product charge. A frequent example of this approach is the charge on automobiles that do not meet certain levels of fuel efficiency.

[*Traduction*]

tible qui présente la plus forte teneur en carbone, suivi du pétrole puis du gaz naturel. La redevance la plus lourde toucherait, par conséquent, le prix du charbon.

Cela aurait des conséquences pour les régions comme l'Alberta, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse qui utilisent principalement le charbon comme combustible pour produire de l'électricité.

Les régions productrices de charbon comme l'Alberta et la Colombie-Britannique seraient également touchées.

Une augmentation des prix du charbon et des autres combustibles fossiles aurait aussi des conséquences sur les secteurs à forte consommation d'énergie, comme la sidérurgie.

Encore une fois, tout ce secteur peut, en surface, paraître intéressant mais nombreuses sont les questions à résoudre avant qu'on puisse en venir à une conclusion.

Une autre considération d'ordre pratique très importante concerne la compétitivité internationale. Qu'il s'agisse de redevances sur les intrants ou de tout autre instrument économique d'importance, il y a deux facettes au problème.

Premièrement, un tel instrument pourrait-il être conçu ou appliqué de façon à ne pas privilégier les importations?

Par exemple, dans le cas des substances destructrices d'ozone, les États-Unis ont imposé une taxe sur les chlorofluorocarbures (CFC). Comme cette taxe s'applique essentiellement aux CFC, quiconque utilise ces produits aux États-Unis doit, dans un sens, en supporter le fardeau. Pour éviter que les industries qui utilisent les CFC dans leurs opérations ne soient désavantagées, les autorités ont mis en place, dans le cas des importations, un régime incroyablement complexe à l'aide duquel on tente de mesurer si des CFC ont été utilisés dans la production des biens importés et on les taxe en conséquence. Ainsi, comme des CFC sont utilisés pour nettoyer les cartes informatiques courantes, celles-ci sont assujetties à une taxe lorsqu'elles sont importées aux États-Unis.

Il s'agit d'un régime très difficile à comprendre et à mettre en pratique pour les producteurs nationaux des États-Unis qui font de l'importation. Il en va de même pour les exportateurs aux États-Unis parce qu'ils ne sont jamais vraiment certains du régime auquel ils devront se soumettre. Pour assurer l'équité concurrentielle, les États-Unis ont mis en place un système très complexe sur le plan administratif.

Deuxièmement, nous devons voir si un tel instrument peut être conçu ou mis en application d'une façon qui ne soit pas nuisible à la compétitivité des biens et services d'exportation.

Le dernier type de redevance écologique est une redevance sur les produits. La redevance sur les automobiles qui ne satisfont pas certains niveaux de consommation de carburant est souvent citée comme exemple de cette approche.

[*Text*]

One important advantage for product charge is in the area of international competitiveness. With this type of charge, it can be relatively easy to apply the same charge to imports and exempt exports.

In that way, the issue that I raised earlier of this problem with CFCs is avoided if you just have a tax on the final product.

Product charges also do raise some practical issues. For example, their environmental effectiveness depends on the existence of a close link between certain products and an environmental problem. For example, a tax on energy-intensive products would be poorly targeted in addressing global warming when some products are made with hydro electricity and with electricity generated from fossil fuels.

Their effectiveness also depends on how consumers will respond to modified price signals. For example, in the case of necessities with no substitutes, higher prices would not have much effect on the demand. People would go out and buy them any how.

It must be possible to draw a line between products that are subject to the tax and products not subject to the tax. For example, in imposing a special tax on non-recycled oil, it must be possible to distinguish between oil that is recycled and not recycled, which can be pretty difficult. In the case of a mixture, how much is recycled? In other words, if 30 per cent is recycled and 70 percent is not, do you apply a pro rated tax to that product or not? It does raise some very complex issues just in terms of the physical difficulty. Telling a recycled product from an unrecycled product is another order of difficulty.

Another group of tax instruments included in the discussion paper is income tax incentives. In this area, the focus is mainly on instruments that could encourage environmental investments. Such incentives could take the form of tax deductions, exemptions, or credits under the income tax system for certain capital expenditures. Once again, there are a number of considerations that have to be born in mind.

First, the measures would need to be effective in terms of encouraging certain types of investment. Studies have shown while some tax incentives were effective in stimulating investment, many are ineffective, costly, and simply provide windfall gains for investments that would have taken place anyway. There is also the question of whether this type of approach would be consistent with the "polluter pays" principle.

[*Traduction*]

C'est sur le plan de la compétitivité internationale que se situe l'un des avantages importants de la redevance sur les produits. Grâce à ce type de redevance, il peut être relativement facile de soumettre les importations à la même redevance et d'exempter les exportations.

Ainsi, le problème que j'ai soulevé précédemment au sujet des CFC peut être évité si l'on n'impose une taxe que sur le produit fini.

Mais les redevances sur les produits posent, elles aussi, certains problèmes d'ordre pratique. Par exemple, leur efficacité sur le plan environnemental dépend de l'existence d'un lien étroit entre certains produits et un problème environnemental. Ainsi, une taxe sur les produits consommateurs d'énergie raterait jusqu'à un certain point sa cible en ce qui concerne le réchauffement de la planète puisque certains sont fabriqués au moyen de l'hydro-électricité et d'autres, par de l'électricité produite à partir de combustibles fossiles.

Leur efficacité dépend aussi de la réaction des consommateurs aux fluctuations des prix. Par exemple, dans le cas d'un produit de première nécessité n'ayant aucun substitut, une augmentation de prix n'aurait pas beaucoup d'effet sur la demande, car les gens l'achèteraient quand même.

Il doit être possible de faire la distinction entre les produits qui sont assujettis à la taxe et ceux qui ne le sont pas. Par exemple, lorsqu'on impose une taxe spéciale sur l'huile non recyclée, il faut pouvoir faire la destination entre l'huile recyclée et celle qui ne l'est pas; ce qui peut être assez difficile. Dans le cas d'un mélange, quelle proportion est recyclée? Autrement dit, si le mélange est constitué de 30 % d'huile recyclée et de 70 % d'huile non recyclée, le produit sera-t-il assujetti à une taxe proportionnelle? Sur le simple plan matériel, la question soulève certaines questions très complexes. Faire la distinction entre un produit recyclé et un produit non recyclé en est une autre.

Un autre groupe d'instruments fiscaux prévus dans le document de travail concerne les encouragements fiscaux, principalement ceux qui sont susceptibles de favoriser les investissements dans le domaine de l'environnement. Ces stimulants pourraient prendre la forme de déductions, d'exemptions ou de crédits d'impôt au titre de certaines dépenses d'immobilisations. Là encore, il faut prendre en compte un certain nombre de considérations.

Premièrement, les mesures devraient favoriser certains types d'investissements. Les études montrent que même si certaines mesures d'encouragement fiscal contribuent effectivement à stimuler l'investissement, il s'en trouve de nombreuses qui sont inefficaces et coûteuses et ne se traduisent que par des profits fortuits associés à des investissements qui auraient de toute façon été faits. Il y a aussi la question de savoir si cette approche serait conforme au principe du pollueur-payeur.

[*Text*]

Second, we would have to examine how they would affect the overall tax system. Past experience indicates these types of measures tend to add complexity to the tax system.

Coming just after tax reform, as the Department of Finance, this is something that we certainly bear in mind. We have just gotten rid of a lot of complexity. We would be troubled by reintroducing the kind of complexity we got rid of back into the tax system. Certainly that is something we need to look at very carefully.

The final group of tax instruments examined in the discussion paper is measures that combine environmental charges and tax incentives. Under this approach, an emissions or input charge could be offset directly by reductions, exemptions, or rebates for producers or consumers taking steps to reduce environmental damages. Alternatively, a charge could be offset indirectly by investment incentives on tax credits under the income tax system.

These combination measures appear to offer some flexibility for dealing with issues of competitiveness, distributional impacts, or adjustment costs. In examining these instruments, however, it is important to consider whether income tax incentives would be fair and effective if used in combination with a charge; whether fully-developed combination measures might be too complex to implement; and whether such an approach is likely to be self-financing.

As you are aware, a number of other countries are also in the process of exploring the potential for using economic instruments in their countries.

A useful forum for conveying information and current views in this area has been the OECD, and officials from the Department of Finance and Environment Canada are active members of a number of OECD task forces and committees in this area.

One area being examined by various countries is acid rain. At the present time, a number of different approaches are being explored.

France has a charge on sulphur dioxide emissions from large producers of these emissions. The charge was introduced in 1985 and increased in 1990. Most of the revenues from the charge are used to encourage the development and purchase of air pollution control equipment.

By contrast, Norway, Sweden and Switzerland have imposed input charges in the form of a tax on sulphur content

[*Traduction*]

Deuxièmement, il faudrait voir quelle influence ces mesures auraient sur l'ensemble du régime fiscal. L'expérience passée indique que les mesures tendent à complexifier encore la fiscalité.

Comme nous venons de terminer une réforme fiscale au ministère des Finances, c'est là quelque chose que nous devons garder à l'esprit. Comme nous venons à peine de débarrasser le régime fiscal d'un tas de complexités, il serait gênant d'en réintroduire de nouvelles du même ordre. C'est certainement là quelque chose que nous devons examiner très attentivement.

Le dernier groupe d'instruments fiscaux dont il est question dans le document de travail, concerne les mesures qui associent redevances écologiques et stimulants fiscaux. Selon cette approche, l'imposition d'une redevance sur les intrants ou sur les émissions pourrait être compensée directement par l'octroi de réductions, d'exemptions ou de rabais aux producteurs ou aux consommateurs qui prennent des mesures pour réduire les dommages à l'environnement. De la même façon, une redevance pourrait être compensée indirectement par des encouragements fiscaux à l'investissement tels des crédits d'impôt sur le revenu.

Ces agencements de mesures semblent offrir une certaine souplesse pour régler les questions de compétitivité, d'impacts distributifs ou de coûts d'adaptation. Dans l'examen de ces instruments, il est toutefois important de voir si les encouragements fiscaux seraient équitables et efficaces lorsqu'ils sont combinés à une redevance; si un agencement de mesures complet serait trop complexe à mettre en application; et si une telle approche peut s'autofinancer.

Comme vous le savez, un certain nombre de pays étudient actuellement la possibilité de recourir à des instruments économiques.

L'OCDE est une tribune utile pour la communication de l'information et de la pensée actuelle à ce sujet; or, des hauts fonctionnaires des ministères des Finances et de l'Environnement sont des membres actifs d'un certain nombre de comités et de groupes de travail de cet organisme.

Un secteur qui fait actuellement l'objet d'un examen dans divers pays est celui des pluies acides. À l'heure actuelle, un certain nombre d'approches sont examinées.

La France a imposé en 1985, aux grands pollueurs, une redevance sur les émissions d'anhydride sulfureux; le montant a été augmenté en 1990. La majeure partie des recettes de cette redevance est utilisée pour favoriser la mise au point et l'achat d'équipement de lutte contre la pollution de l'air.

De leur côté, la Norvège, la Suède et la Suisse ont imposé des redevances sur les intrants sous la forme d'une taxe sur le

[*Text*]

of certain fuels. Norway and Sweden also provide rebates to polluters who undertake abatement procedures.

At the beginning of this year, Sweden imposed an emissions charge to large producers of nitrogen oxide. The charge was not applied to smaller producers because of concerns about the costs of measuring their emissions. Revenues from the charge are rebated to large producers on an annual basis according to the amount of power produced. These refunds are intended to avoid placing large producers at a competitive disadvantage relative to those not bearing the tax. In the Swedish example, some producers would get more tax back than they paid because they are very efficient in terms of electricity generation. Poorer producers end up paying more tax than they end up getting back, if indeed they get back any. The tax in Sweden applies to large boilers and gas turbines used for the production of electricity for heating buildings.

The U.S., by contrast, is taking quite a different approach. The 1990 amendments to the U.S. Clean Air Act provided for the use of tradeable permits to control sulphur dioxide emissions. At this point, the program has been adopted in principle, and the first stage has been scheduled for implementation on January 1 of 1995. It is not actually in operation at this point.

In the case of global warming, a number of European countries are examining broad instruments.

One example is the carbon tax. This type of charge was recently introduced in the Netherlands and Sweden, Denmark, Norway and Finland. The tax rates range from about $2 U.S. per ton of carbon in the Netherlands to U.S. $150 per ton of carbon in Sweden, although the introduction of the carbon tax in Sweden was accompanied by a 50 per cent reduction in other energy taxes.

For these taxes, the most frequent method of addressing the issue of international competitiveness appears to be exemptions or lower tax rates for energy-intensive industries pending the completion of international agreements to reduce carbon dioxide emissions.

I know from my own experience in one of the OECD committees with officials from these countries that there is a huge debate raging in them with their producers and the users of electricity. They all feel they have been put at a competitive disadvantage internationally by what these countries, particularly Sweden and Norway, have done.

[*Traduction*]

contenu en soufre de certains combustibles. La Norvège et la Suède accordent aussi des abattements aux pollueurs qui prennent des mesures de dépollution.

Au début de l'année en cours, la Suède a imposé aux grands producteurs d'oxyde d'azote une redevance sur les émissions. Les petits producteurs ont été épargnés en raison des problèmes relatifs aux coûts de la mesure de leurs émissions. Le produit des redevances est réparti annuellement entre les grands producteurs en fonction de la quantité d'énergie produite par chacun. Ces remboursements visent à faire en sorte que ces entreprises ne soient pas désavantagées par rapport aux entreprises qui ne sont pas assujetties à la taxe. En Suède, certaines producteurs retirent davantage qu'ils n'ont payé parce que leurs méthodes de production d'électricité sont très efficientes. Pour leur part, les producteurs moins riches se retrouvent dans la situation inverse, en ce sens qu'ils payent davantage de taxe qu'ils ne reçoivent de remboursements, si jamais ils ont cette chance. En Suède, la taxe s'applique sur les grandes chaudières et les turbines à gaz servant à produire l'électricité nécessaire au chauffage des bâtiments.

Les États-Unis, par contre, utilisent une approche assez différente. Les modifications de 1990 au *U.S. Clean Air Act* prévoyaient le recours à des permis négociables pour contrôler les émissions d'anhydride sulfureux. À l'heure actuelle, le programme a reçu un accord de principe et la mise en oeuvre de la première étape est prévue pour le 1er janvier 1995. Il n'est pas en fait en vigueur actuellement.

Pour ce qui est du réchauffement du globe, certains pays européens étudient en ce moment des approches globales.

Un exemple de cela est la taxe sur les hydrocarbures. Ce type de redevance est récemment entré en vigueur aux Pays-Bas, en Suède, au Danemark, en Norvège et en Finlande. Le taux d'imposition se situe entre 2 $ américains la tonne d'hydrocarbures, aux Pays-Bas, et 150 $ américains la tonne, en Suède, bien que l'entrée en vigueur de cette taxe en Suède s'est accompagnée d'une réduction de 50 p. 100 des taxes sur les autres produits énergétiques.

En ce qui concerne ces taxes, la méthode la plus courante pour tenir compte de la concurrence internationale semble être l'adoption de mesures d'exception ou de taux d'imposition moins élevés pour les industries grandes consommatrices d'énergie en attendant la signature d'accords internationaux visant à réduire les émissions d'anhydride sulfureux.

Je sais, d'après ma propre expérience dans l'un des comités de l'OCDE avec des représentants de ces pays, qu'il s'y déroule de grands débats passionnés entre les producteurs et les utilisateurs d'électricité. Ils ont tous l'impression que ce que ces pays ont fait, particulièrement la Suède et la Norvège, les a placés dans une situation d'infériorité concurrentielle sur le plan international.

[*Text*]

**The Chairman:** Does the competitive equity approach of the U.S. on CFCs have any interest, or are people doing that? You mentioned the United States has taken a position of phasing out chlorofluorocarbons. They believe that the cost of producing computer boards is higher as a result of not using this than it would be in countries that do use it. They have a complex system, and you described the competitive equity approach. Does that have any merit here as well? Has there been any discussion from Europeans who use the carbon tax and find their industry at a disadvantage?

**Mr. McCloskey:** The Americans get around the problem by having this complex import regime where they have pages and pages of tax applied to different items coming in. I am not certain on the— Marilyn or George, do you know how the import regime works in Sweden? I think there is some system where they try to equalize the burden, but I am not sure. Do you know?

**The Chairman:** If you answer, please use one of the microphones.

**Mr. McCloskey:** Do you know? This is Marilyn Knock from the Department of Finance.

**Marilyn Knock, Senior Policy Analyst, Sales Tax Division, Department of Finance:** I am not certain whether the U.S. CFC model has been used in other countries. In Sweden they tried to impose a lower tax rate on some of the affected industries. Overall, they are still looking for a way that might work. Their initial feedback is they are still having difficulties in addressing the concerns the industry has in this area.

**Mr. McCloskey:** If I am not mistaken, I think Sweden and Norway is hydro production, is it not, or electricity production, so because they are not net importers of electricity, it really does not come up much. Because any product coming into the country has used power to produce the product, they have not come up with any kind of regime to try to place a higher tax on goods coming into the country as a result.

**The Chairman:** Nor has anyone else that you know of?

**Mr. McCloskey:** I am not familiar with any.

**The Chairman:** I apologize for interrupting. It just came to mind at this particular point.

**Mr. McCloskey:** It is an interesting question, and maybe we could just pursue it one step further. You may be aware that the European community has developed a carbon tax pro-

[*Traduction*]

**Le président:** Est-ce que l'approche de l'équité concurrentielle des États-Unis sur les CFC comporte un certain intérêt ou est-ce que ce sont plutôt les gens? Vous avez mentionné que les États-Unis ont décidé de procéder à la suppression progressive des chlorofluocarbures. Ils croient que le coût de production des panneaux informatiques, à cause de leur non-utilisation, plus élevé qu'il ne le serait dans les pays qui les utilisent. Ils ont un système complexe, et vous décrivez l'approche de l'équité concurrentielle. Est-ce que cela a également ici une certaine valeur? Y a-t-il eu des discussions chez les Européens qui ont recours à la taxe sur les hydrocarbures et qui trouvent que leur industrie en subit des inconvénients?

**M. McCloskey:** Les Américains ont contourné le problème en mettant en place ce régime complexe d'importation pour lequel ils ont des pages et des pages de taxes qui s'appliquent aux différents articles qui entrent au pays. Je ne suis pas certain de—Marilyn ou Georges, savez-vous de quelle façon fonctionne le régime d'importation en Suède? Je pense qu'il y a un système qui vise à répartir le fardeau, mais je n'en suis pas sûr. En savez-vous quelque chose?

**Le président:** Si vous répondez, veuillez utiliser l'un des microphones.

**M. McCloskey:** En savez-vous quelque chose? Voici Marilyn Knock du ministère des Finances.

**Marilyn Knock, analyste principale en matière de politiques, Division de la taxe de vente, ministère des Finances:** Je ne suis pas certaine si le modèle américain sur les CFC a été utilisé dans d'autres pays. En Suède, ils ont essayé d'imposer un taux inférieur à certaines des industries touchées. Dans l'ensemble, ils sont encore à la recherche d'un moyen qui pourrait fonctionner. Ce qu'ils constatent d'abord c'est qu'ils éprouvent toujours des difficultés à aborder les préoccupations auxquelles fait face l'industrie dans ce domaine.

**M. McCloskey:** Si je ne me trompe, je pense que la Suède et la Norvège sont dans l'hydro-électricité, n'est-ce pas, ou dans la production électrique; alors étant donné qu'ils ne sont pas des importateurs nets d'électricité, cela n'entre pas vraiment en ligne de compte. Parce que chaque produit qui entre au pays a utilisé de l'énergie pour sa production, ils n'ont prévu aucun genre de régime visant à imposer une taxe plus élevée sur les biens qui, de ce fait, entrent au pays.

**Le président:** Y a-t-il quelqu'un d'autre qui vous vient à l'esprit?

**M. McCloskey:** Je n'en connais aucun.

**Le président:** Veuillez excuser mon interruption. Cela vient juste de me venir à l'esprit.

**M. McCloskey:** C'est une question intéressante et peut-être pourrions-nous développer un peu plus. Il se peut que vous soyez au courant que la Communauté européenne a élaboré

[*Text*]

posal which they have in a sense implemented. They have implemented it and immediately suspended it. It is a complex proposal that has different rates of tax on different fossil fuels. They suspended it because of their concern of competitive equity. They have said they will implement it or consider implementing it when their major trading partners, Japan and the United States, do something similar. I think it is a way of trying to bring pressure on those two countries to do something.

**The Chairman:** It is an attempt to put pressure on other developed countries to make a move on carbon, but more than that, it is an attempt to have them move in a certain direction, namely the carbon tax route. Would you agree with that? That is my sense of it.

**Mr. McCloskey:** I think they appear to have taken a decision that a carbon tax is an appropriate instrument in this area. The thing that has stopped them from fully implementing it is the concern over competitive equity. They have put this proviso in that they will implement this when their major trading partners do this or something similar that has the same effect. They are trying to bring pressure on their major trading partners.

**The Chairman:** Once again, sorry for the interruption.

**Mr. McCloskey:** In the U.S., although broad policy instruments are being studied by a number of groups, the American government has shown no enthusiasm for the carbon-tax approach right now. In general, the U.S. is focusing on ways to improve energy efficiency and energy conservation in various sectors.

For example, the U.S. applies a gas guzzler tax to new automobiles that do not meet federal standards for fuel efficiency. In January, 1991, these rates were increased, and they currently range from U.S. $1000 to $7000 for automobiles obtaining less than 22.5 miles per gallon.

Like Canada, other countries are still in the early stages of exploring economic instruments. All are observing the experience and evolution of various initiatives in this area.

In the remaining few minutes, I would like to turn to the issue of revenues from environmental taxes.

[*Traduction*]

une proposition de taxe sur les hydrocarbures qu'elle a dans une certaine mesure mise en oeuvre. C'est ce qu'elle a fait, pour ensuite immédiatement la suspendre. Il s'agit d'une proposition complexe où l'on retrouve différents taux d'imposition sur différents combustibles fossiles. Les Européens les ont suspendus à cause de leurs préoccupations concernant l'équité concurrentielle. Ils ont dit qu'ils l'appliqueraient ou qu'ils envisageaient de l'appliquer lorsque leurs principaux partenaires commerciaux, le Japon et les États-Unis, feront quelque chose de semblable. Je pense qu'il s'agit d'une forme de pression sur ces deux pays afin qu'ils fassent quelque chose.

**Le président:** C'est une tentative d'exercer une pression sur d'autres pays industrialisés afin qu'ils décident quelque chose à propos des hydrocarbures, mais par-dessus tout, c'est une tentative pour les amener à agir dans une certaine direction, à savoir l'option de la taxe sur les hydrocarbures. Êtes-vous d'accord là-dessus? C'est comme cela que je le perçois.

**M. McCloskey:** Je pense qu'ils semblent avoir décidé qu'une taxe sur les hydrocarbures est un outil convenable à cet égard. Ce qui les a empêchés de l'appliquer complètement est leur préoccupation touchant l'équité concurrentielle. Ils ont décidé d'agir ainsi et de la mettre en oeuvre à condition que leurs principaux partenaires commerciaux le fassent ou adoptent quelque chose de semblable ayant le même effet. Ils tentent de faire pression sur leurs principaux partenaires commerciaux.

**Le président:** Encore une fois, je m'excuse de vous avoir interrompu.

**M. McCloskey:** Aux États-Unis, même si des politiques globales sont actuellement à l'étude par certains groupes, le gouvernement ne manifeste actuellement pas d'enthousiasme quant à l'approche de la taxe sur les hydrocarbures. En général, les États-Unis cherchent surtout des façons d'améliorer l'efficacité énergétique et d'économiser l'énergie dans divers secteurs.

Par exemple, les États-Unis imposent une taxe sur la «surconsommation d'essence» des nouvelles voitures qui ne respectent pas les normes fédérales en matière d'efficacité énergétique. En janvier 1991, les taux ont été augmentés et se situent actuellement entre 1 000 et 7 000 $ américains pour les voitures dont le rendement est inférieur à 22,5 milles par gallon d'essence.

À l'exemple du Canada, d'autres pays débutent à peine la recherche d'outils économiques. Tous sont en train d'observer les expériences et l'évolution des diverses initiatives dans ce domaine.

Pour les quelques minutes qui restent, j'aimerais aborder la question des revenus provenant des taxes sur l'environnement.

[*Text*]

Consideration of environmental taxes often raises the question of whether the revenues from such taxes should be dedicated to environmental purposes; earmarked for the environment.

This issue was also raised during consultations on the Green Plan. It is an area for further examination.

In considering this issue, there are a number of factors to bear in mind. First, dedicating tax revenues imposes rigidities on the government's allocation of revenues which, in turn, reduces the government's ability to respond to new and changing priorities. Second, dedicating tax revenues also removes the allocation of revenues from the regular review process. This reduces accountability and effective fiscal management. Third, introducing dedicated taxes in one policy area will raise demands for dedicated taxes in other policy areas. Extending this approach would further weaken the regular process for allocating and controlling revenues.

For these reasons, the federal government to this point has been very reluctant to introduce earmarked taxes. The only real example we have of a dedicated or earmarked tax in Canada is the GST. Revenues from the GST all go into the debt servicing reduction fund. Is that the proper name for it?

**The Chairman:** We would not argue about that. I wonder. I was very involved with the legislation.

**Senator Grimard:** I agree.

**Mr. McCloskey:** Well, there is legislation on it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is more smoke than anything else. At any rate, carry on. Dedicating revenues that way would give you all the flexibility you might want.

**Mr. McCloskey:** To sum up, the discussion paper on economic instruments includes a full range of instruments. These instruments have some advantages, but they also raise a number of practical issues, such as international competitiveness, distributional implications, complexity in design, and costs of compliance and administration.

As we explore these issues and the potential for using instruments in Canada, one important source of input will be information and practical experience coming from other countries.

[*Traduction*]

L'étude des taxes sur l'environnement conduit souvent à se demander si les revenus produits par lesdites taxes devraient être consacrés à des fins environnementales, réservés à l'environnement.

Cette question a également été soulevée durant les consultations sur le Plan vert. C'est un élément qui devra être étudié plus à fond.

Lorsqu'on examine cette question, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs. Premièrement, l'affectation spéciale des recettes fiscales réduit la marge de manoeuvre du gouvernement quant à l'attribution des revenus, ce qui limite en retour la capacité du gouvernement de faire face aux priorités nouvelles et changeantes. Deuxièmement, l'affectation spéciale des recettes fiscales a également pour effet d'enlever l'attribution des recettes du processus régulier de révision. L'obligation de rendre compte et l'efficacité de la gestion financière s'en trouvent réduites. Troisièmement, l'introduction d'impôts spécialement affectés dans un secteur de dépenses entraînera une augmentation de la demande d'impôts spécialement affectés dans d'autres secteurs de dépenses, ce qui affaiblira davantage le processus régulier d'attribution et de contrôle des revenus.

C'est pourquoi le gouvernement fédéral s'est montré jusqu'à présent très peu disposé à introduire les impôts spécifiques. Le seul vrai exemple d'impôt spécialement affecté ou spécifique que nous ayons au Canada est la TPS. Les revenus provenant de la TPS vont tous dans le fonds de réduction du service de la dette. Est-ce bien ainsi qu'on l'appelle?

**Le président:** Nous n'allons pas relancer ce débat. Je me demande. Je me suis beaucoup occupé de la mesure législative.

**Le sénateur Grimard:** Je suis d'accord.

**M. McCloskey:** Eh bien, il y a une mesure législative à ce sujet, monsieur le président.

**Le président:** C'est plus de la frime qu'autre chose. Quoi qu'il en soit, poursuivons. Une telle affectation des revenus vous donnerait toute la souplesse dont vous avez besoin.

**M. McCloskey:** En résumé, le document de travail sur les instruments économiques inclut toute une gamme d'instruments. Ces instruments présentent certains avantages, mais ils soulèvent également un certain nombre de questions pratiques, comme la concurrence internationale, les effets distributifs, la complexité de la conception, et les coûts d'application et d'administration.

Pour l'examen de ces questions et de la possibilité d'utiliser des instruments au Canada, l'information et l'expérience pratique acquises dans d'autres pays seront très utiles.

[*Text*]

The public consultations process being launched by the economic instruments paper will also be very useful in helping to determine future directions in Canada.

We expect deliberations of this committee to provide us with some useful guidance in this area.

**The Chairman:** Thank you for a very provocative and very good presentation. It raises many questions. There is much in here that will be helpful for us in terms of highlighting where we should have some concerns. I thank the Department of Finance for the excellent work. You have obviously spent a lot of time on this.

You focused on the carbon tax, and I will get to other economic instruments, in particular trading in emission allowances and how that does not appear to have been featured in the computational general equilibrium model. You did not report on any results that you might have run in your model on the effect of the trading in emission allowance approach in a particular area as opposed to other things.

It is clear that, when you look at tax regimes in general or commodities, there are already taxes in place, some of which have the effect, in a market sense, of determining choice as to whether a certain form of energy will be used or not and in what amount. Further, there are subsidies in place. I think of European coal or German coal. Interestingly enough, the British coal industry is very much in the news. It is a disappearing industry because of the withdrawal of support. That is not the case in some countries. I just use that as an example. We have examples of subsidized energy production in Canada; Hibernia is an example. Mind you, that energy is destined for other markets, but if it were coming into the Canadian market, it might fall within the same category.

In any event, can you ever use a tax instrument like a carbon tax or a commodity tax on a component in the form of energy without restructuring the whole system to take into account taxes already in place and the extent to which they offset—in the case of a subsidy—an additional charge, or the extent to which they are already an additional charge, which is affecting the choice or the amount of that commodity used?

**Mr. McCloskey:** That is an excellent question. It is a bit difficult to respond to in the abstract or at an hypothetical level. You must always look at the whole system and the whole tax burden in the system when dealing with a new tax such as this to see where the burden falls and what the total burden in the country would be on a certain industry or across all taxpayers. In some cases, you might be able to implement an additional tax easily. In other cases, such as carbon taxing,

[*Traduction*]

Le processus de consultation publique lancé par le document sur les instruments économiques sera aussi très utile pour déterminer les orientations futures du Canada.

Nous espérons que les délibérations de ce comité nous donneront des indications utiles dans ce domaine.

**Le président:** Merci pour cette très stimulante et très bonne présentation. Elle soulève un grand nombre de questions. Il y a là ample matière à réflexion. Je remercie le ministère des Finances pour son excellent travail. Vous avez de toute évidence passé beaucoup de temps sur cette question.

Vous vous êtes concentré sur la taxe sur les hydrocarbures, et je vais passer à d'autres instruments économiques, en particulier la négociation des quotas d'émission et le fait qu'elle ne semble pas figurer dans le modèle d'équilibre général computationnel. Vous n'avez signalé aucun résultat que vous auriez pu constater dans votre modèle sur l'effet de la négociation des quotas d'émission dans une région particulière par opposition à autres choses.

Il est évident que, lorsque vous regardez les régimes fiscaux en général, ou les produits, il y a déjà des taxes en place, dont quelques-unes ont pour effet, commercialement, de déterminer si une certaine forme d'énergie sera utilisée et, le cas échéant, dans quelle mesure. En outre, il y a des subventions en place. Je pense au charbon de l'Europe ou au charbon de l'Allemagne. Il est assez intéressant de constater que l'industrie britannique du charbon fait beaucoup parler d'elle. Parce qu'on lui retire tout appui, cette industrie est en train de disparaître. Ce n'est pas le cas dans certains pays. Je m'en sers seulement comme exemple. Nous avons des exemples de production subventionnée d'énergie au Canada; Hibernia en est un. Remarquez, cette énergie est destinée à d'autres marchés, mais si elle était destinée au marché canadien, elle pourrait entrer dans la même catégorie.

De toute façon, peut-on utiliser un instrument fiscal comme une taxe sur les hydrocarbures ou une taxe sur les produits sur un constituant tel que l'énergie sans avoir à restructurer tout le système de façon à tenir compte des taxes déjà en place et de la mesure dans laquelle elles compensent—dans le cas d'une subvention—une redevance supplémentaire, ou de la mesure dans laquelle elles représentent déjà une redevance supplémentaire, laquelle influe sur le choix du produit utilisé ou la part dévolue à ce produit?

**M. McCloskey:** C'est une excellente question. Il est un peu difficile d'y répondre dans l'abstrait ou à un niveau hypothétique. Vous devez toujours regarder l'ensemble du système et l'ensemble du fardeau fiscal du système lorsque vous avez affaire à une nouvelle taxe comme celle-ci afin de voir à qui incombe le fardeau et quel sera dans le pays le fardeau total pour une certaine industrie ou pour tous les contribuables. Dans certains cas, vous pourriez peut-être appliquer facile-

[*Text*]

you would have to look at significant restructuring of the whole system because of the distributional impacts it would have. I do not know if that answers your question.

**The Chairman:** No, it does not answer the question. We share the concern that you cannot just add cost on by taxing a particular unit—let us say a tonne of coal—without adding it on to something that has already been a factor in previous decisions. In targeting an objective such as reducing the amount of carbon emissions into the atmosphere, there is this concern: To what extent are we already encouraging or discouraging or offsetting one with the other in that particular commodity, because we are using a tax to achieve a policy objective that is not revenue related, but rather a different objective, namely, limiting GHGs (greenhouse gases). You do not have an answer, which is okay. Do you want to comment further?

**Mr. McCloskey:** I think you can design them, depending upon the tax in question and a revenue neutral basis where you are penalizing some people. Perhaps you could use that money and give it back to the industry, along the lines of the example I used earlier of Sweden, a country that feeds the money back into the system to help companies buy pollution abatement equipment. So good performers are rewarded, and bad performers are penalized; but, the total amount of money collected ends up going back into the system. So, the industry is not negatively impacted by the new tax. There are winners and losers, though, within the industry itself.

One of the concerns of industry in this area—although many companies are keen on the idea of economic instruments because they see it as a more effective and efficient way of meeting environmental targets—is that this would just be a new revenue source. They are keen on having it implemented on a revenue-neutral basis so that any new revenues produce other ones.

**The Chairman:** To follow up on that, industry's way of talking about this seems to be to say, "Well, perhaps we do not want any intervention. The market itself would be a preferable way—with no inference—to deal with this." However, most people in the industry accept that there will be intervention at some point if we pursue these objectives. They talk about internalizing environmental costs along with other costs into the price of a unit of energy. Unfortunately, one person was saying that there are some 70 different ways to internalize

[*Traduction*]

ment une taxe supplémentaire. Dans d'autres cas, comme celui de la taxe sur les hydrocarbures, il vous faudrait envisager une restructuration importante de tout le système à cause des effets distributifs qui en découleraient. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

**Le président:** Non, ça ne répond pas à ma question. Nous sommes d'avis que vous ne pouvez pas vous contenter d'augmenter les coûts en imposant une unité particulière—disons une tonne de charbon—sans tenir compte d'autres facteurs pris en considération dans des décisions antérieures. Lorsqu'on se fixe un objectif tel que la réduction de la quantité d'émissions d'hydrocarbures dans l'atmosphère, on doit se poser la question suivante: Dans quelle mesure ne poursuivons-nous pas déjà des objectifs conflictuels pour ce qui est de ce produit en particulier, parce que nous utilisons une taxe dans le but d'atteindre un objectif de politique qui n'est pas lié à des revenus, mais plutôt à un objectif différent, à savoir limiter les émissions de gaz à effet de serre. Vous n'avez pas de réponse, ce qui est correct. Avez-vous d'autres commentaires?

**M. McCloskey:** Je crois que vous pouvez les appliquer à une affectation précise, compte tenu de la taxe en question et de l'incidence nulle du revenu qui fait en sorte qu'on pénalise certaines personnes. Peut-être pourriez-vous utiliser cet argent et le remettre à l'industrie, un peu comme dans l'exemple que je donnais plus tôt en parlant de la Suède, un pays qui réinjecte l'argent dans le système afin d'aider les compagnies à acquérir des équipements de lutte contre la pollution. Ainsi, les entreprises qui ont un bon dossier sont récompensées, tandis que celles qui polluent sont pénalisées; mais le montant total des sommes prélevées finit par retourner dans le système. La nouvelle taxe n'a donc pas de répercussions négatives sur l'industrie. À l'intérieur de l'industrie elle-même, cependant, il y a des gagnants et des perdants.

L'une des préoccupations de l'industrie dans ce domaine—même si de nombreuses compagnies sont emballées devant la perspective de la création d'instruments économiques parce qu'elles y voient un moyen plus efficace d'atteindre les buts qu'elles se sont fixés en matière d'environnement—est que cela ne constitue qu'une source de revenus de plus. Elles tiennent beaucoup à ce que cette mesure soit mise en oeuvre sans égard au revenu, de sorte que tout nouveau revenu en produise d'autres.

**Le président:** Pour enchaîner là-dessus, il semble que le point de vue de l'industrie consiste à dire «Voilà, peut-être nous ne voulons pas d'intervention. Il serait préférable—sans en tirer de conclusion—de nous en remettre au marché lui-même pour régler cette question.» Toutefois, la plupart des gens dans l'industrie admettent qu'il faudra bien intervenir un jour ou l'autre si nous voulons atteindre ces objectifs. On parle d'internaliser les coûts liés à la protection de l'environnement ainsi que d'autres coûts dans le prix d'une unité d'énergie.

[*Text*]

environmental costs. There does not seem to be any common approach. Perhaps you can help us with that. Is this something you have heard as well? To the extent that this is a recommended approach, what does that involve in terms of fuels for commuters and trying to get an incentive in place through an increase in the price of fuel? Can we identify the environmental cost there? We had to build roads and automobiles. Can we quantify it and add the cost in and then perhaps target the revenues that would be generated back into the system so that it addresses the environmental damage of getting to and from work?

**Mr. McCloskey:** If I understand your question correctly, does not a gas guzzler tax essentially try and do that?

**The Chairman:** It does, but the revenue from the gas guzzler tax goes into the general revenue in Ontario. It is not dedicated to offsetting the environmental cost associated with the excessive gas consumption of those particular types of automobiles. In your OECD experience, have you found a way of feeding that back into the system? This is a way of perhaps addressing one of the major concerns; that is, the extent to which we use a carbon tax or that kind of vehicle or economic instrument to discourage consumption. One of the things people seem to like least about that approach is that which you touched on in the last part of your presentation. They do not want government to have additional money to spend. You are saying it is difficult to earmark that money, but might there be some way of doing that? Is there any discussion of a way of doing that by actually tying it to remedying the mischief that the higher taxes intended to address?

**Dr. Munir A. Sheikh, Assistant Director, Economic Studies and Policy Analysis Division, Department of Finance:** Mr. Chairman, you made a reference to the OECD. The OECD had a large project on exactly this issue. They were trying to use a general equilibrium model to find ways that one can, as you said, "internalize the externalities". The term only means that the actions of one individual or one industry have effects on other parts of society. Whatever these costs to the rest of society are, the individuals or firms inflicting these costs should pay the costs. That is a gentle way of saying that if there are social costs of one's actions, then those social costs should be taken into account.

[*Traduction*]

Malheureusement, on disait qu'il y a à peu près 70 façons différentes d'internaliser les coûts liés à la protection de l'environnement. Il ne semble pas y avoir d'approche commune. Peut-être pouvez-vous nous aider à cet égard. Est-ce également un commentaire que vous avez entendu? Dans la mesure où il s'agit ici d'une approche recommandée, qu'est-ce que cela implique en ce qui concerne les carburants pour les transports en commun et l'instauration d'une mesure incitative par le biais d'une augmentation du prix du carburant? Peut-on déterminer le coût environnemental dans le cas présent? Nous avons dû construire des routes et des automobiles. Peut-on quantifier cela et y ajouter le coût puis, peut-être, isoler les revenus qui retourneraient dans le système, de façon à s'attaquer au problème de la dégradation de l'environnement qu'entraînent les déplacements quotidiens des travailleurs?

**M. McCloskey:** Si je comprends bien votre question, n'est-ce pas essentiellement le but visé par l'imposition d'une taxe à la surconsommation d'essence?

**Le président:** C'est cela, mais en Ontario, les revenus provenant de la taxe à la surconsommation d'essence vont dans les recettes générales. Ils ne sont pas affectés spécifiquement à la réduction du coût environnemental associé à la surconsommation d'essence. À la faveur de votre expérience à l'OCDE, avez-vous trouvé un moyen de réinjecter cet argent dans le système? C'est peut-être là une façon d'aborder l'un des principaux problèmes, soit dans quelle mesure nous nous servons d'une taxe sur les hydrocarbures ou encore d'un outil ou d'un instrument économique de ce genre pour décourager la consommation. L'un des aspects auxquels les gens semblent le plus réfractaires dans cette approche est celui que vous avez abordé dans la dernière partie de votre exposé. Ils ne veulent pas que le gouvernement dispose de sommes supplémentaires à dépenser. Vous dites qu'il est difficile d'affecter cet argent de façon spécifique, mais pourrait-on y arriver autrement? S'est-on demandé si on ne pourrait pas le faire en affectant directement cet argent à la réparation des torts auxquels on veut s'attaquer par l'imposition de taxes plus élevées?

**M. Munir A. Sheikh, directeur adjoint, Division des études économiques et de l'analyse de politiques, ministère des Finances:** Monsieur le président, vous avez parlé de l'OCDE. L'OCDE avait un vaste projet portant exactement sur cette question. On essayait de trouver, à l'aide d'un modèle d'équilibre général une façon, comme vous le disiez, d'«internaliser les effets externes». L'expression signifie simplement que l'action de l'individu ou d'une industrie a un effet sur d'autres parties de la société. Quels que soient les coûts pour le reste de la société, les individus ou les entreprises qui les lui imposent doivent payer. En d'autres termes, si les actes de quelqu'un entraînent des coûts sociaux, il faut tenir compte de ces coûts sociaux.

[*Text*]

There are a variety of ways in which one can internalize these externalities. The economic instruments which my colleague has just described are all various ways of doing exactly that.

Other questions arise. A carbon tax, for example, internalizes the externalities. The issue then becomes this: What do you do with that money? That is a separate question, but the carbon tax does internalize the externalities in the sense that whoever is imposing a social cost is paying a price for it.

Exactly the same thing is done by regulation. In regulation, the money is not transferred directly by people who are imposing these externalities on other agents in the economy, such as the garment industry, but because of regulation, the cost of production for these firms could go up. If regulation and the tax are designed to have the same effect, then the cost to the company producing this externality should rise by about the same amount. So all economic instruments and all non-economic instruments which deal with these social effects are examples of internalizing their externality.

As I mentioned, the OECD's project in this regard tried to estimate the effects of these various policies on the economy.

**The Chairman:** Dealing with those two ways—one of which you just described as regulation or command and control—higher cost finds its way to the consumer of electric power because of the requirement to generate that power a certain way to minimize environmental damage. There is a higher cost. If the product is taxed, that discourages consumption of that product. Those are two of the instruments.

The third one that we commonly talk about, and one that we are very interested in, is some way of hiding the market dynamic that provides an incentive to do something, and in this case we want to provide an incentive to do a desirable thing; limit emissions and sulphur. Let us use that in an acid rain context because we have the U.S. Clean Air Act as an example. Does your model give us any good information on this particular approach in terms of less harm within the general economy and at the same time achieving the desired result, or were these things that you did not use the model to assess?

**Mr. Sheikh:** In one sense, our model is extremely complex because the economy that we are trying to capture is extremely complex; but, at the same time, if one really compares the model with the economy, the model is simple. As a

[*Traduction*]

Il y a toutes sortes de façons d'internaliser ces effets externes. Les instruments économiques que vient de décrire mon collègue sont autant de moyens de faire exactement cela.

D'autres questions surgissent. Une taxe sur les hydrocarbures, par exemple, internalise les effets externes. Le problème devient alors le suivant: Que fait-on de cet argent? C'est une question distincte, mais la taxe sur les hydrocarbures internalise les effets externes en ce sens que quiconque impose un coût social en paie le prix.

On arrive exactement au même résultat avec la réglementation. En vertu de la réglementation, l'argent n'est pas remis directement par les gens qui imposent ces effets externes à d'autres agents dans l'économie, par exemple, l'industrie du vêtement, mais à cause de cette réglementation, le coût de production de ces entreprises pourrait augmenter. Si la réglementation et la taxe visent à obtenir le même effet, le coût encouru par la compagnie qui produit cet effet externe devrait connaître une hausse à peu près identique. Donc, tous les instruments économiques et tous les instruments non économiques qui s'appliquent à ces effets sociaux constituent des exemples d'internalisation de leur effet externe.

Comme je l'ai dit, le projet de l'OCDE à cet égard consistait à essayer d'évaluer les effets de ces différentes politiques sur l'économie.

**Le président:** En ce qui concerne ces deux voies—dont l'une, que vous venez de décrire, serait la réglementation ou l'imposition et le contrôle —la hausse de coût finit par toucher le consommateur d'électricité, étant donné la nécessité de produire cette énergie de façon à restreindre le plus possible les dommages faits à l'environnement. Voilà qui entraîne une hausse de coût. Si le produit est taxé, on décourage la consommation de ce produit. Ce sont là deux des instruments.

Le troisième instrument dont nous discutons souvent, et qui soulève beaucoup d'intérêt parmi nous, consiste à trouver une façon de masquer la dynamique du marché qui inciterait les entreprises à faire quelque chose, et dans le cas présent, il s'agit de les inciter à faire quelque chose de souhaitable, c'est-à-dire restreindre les émissions de polluants et d'anhydride sulfureux. Plaçons-nous dans le contexte des pluies acides, puisque nous pouvons prendre comme exemple la loi américaine du Clean Air Act. Votre modèle est-il en mesure de nous fournir une information pertinente sur cette approche particulière en ce qui concerne la nécessité d'atténuer les torts causés à l'économie en général tout en atteignant le résultat souhaité, ou s'agit-il là d'aspects que vous n'avez pas pu analyser à partir de votre modèle?

**M. Sheikh:** Dans un sens, notre modèle est extrêmement complexe puisque le contexte économique que nous essayons de représenter est lui-même extrêmement complexe; mais, en même temps, si l'on compare réellement le modèle à

[*Text*]

result, a number of the issues one would want to get a handle on before designing a policy are not at all captured in the model.

The kinds of issues that one would like to get information on include the following, as an example: What are the effects of various kinds of policies on the economy in the long run so we know what the end point is?

**The Chairman:** Employment, for instance.

**Mr. Sheikh:** Or real incomes and, of course, the quality of the environment.

The other concern is this: What is the transition to that long run end point? Is that something we can live with? The third relates to distributional effects, and that refers to the effects on incomes of various types of individuals. The fourth relates to this question: What do we do when we do not know with certainty how things will pan out in the future? There is a question of uncertainty.

Of all these elements that I have just mentioned, the general equilibrium model that we have used captures only one factor, which is the long run effects on the economy. So we have totally ignored the transitional effects. We have totally ignored the distributional effects, and we have stayed away from the question of uncertainty. That implies we have only one of the many pieces of information needed to make a decision on a policy instrument.

You asked a question earlier about the comparison of taxes versus tradable permits. In our model, since we are only dealing with a situation where everything is very certain, there is no difference between taxes and tradable permits. As a result, we did not deal with the issue of tradable permits. In real life, of course, there is considerable uncertainty as to the relationship between price and quantity, and so the two things would be different.

No, we do not say anything in the use of our model as to what instrument is preferred.

Going back to the second question you raised as to how one should select between instruments so that one can minimize the cost to society and the economy of achieving environmental objectives, there are two distinct issues. First, what is the overall cost to the economy of economic instruments or non-economic instruments? Second, who is bearing that cost? So the second issue refers to the distributional impacts.

[*Traduction*]

l'économie, on constate que le modèle est simple. Aussi subsiste-t-il un certain nombre de questions sur lesquelles on souhaiterait avoir prise avant d'élaborer une politique et qui ne sont pas du tout représentées dans le modèle.

Voici, à titre d'exemple, le genre de questions sur lesquelles on aimerait posséder des éléments de réponse de façon à voir ce vers quoi nous nous dirigeons: Quelles sont, à long terme, les répercussions de différentes politiques sur l'économie?

**Le président:** L'emploi, par exemple.

**M. Sheikh:** Ou encore les revenus réels et, bien entendu, la qualité de l'environnement.

Il faut également se demander en quoi consiste la transition qui nous amènera à ce résultat à long terme? Saurons-nous nous en accommoder? Le troisième point est celui des effets distributifs, et j'entends par là les répercussions sur le revenu de différentes catégories de personnes. Quatrièmement, il faut se poser la question suivante: Que devons-vous faire lorsque nous ne savons pas avec certitude comment tout cela va s'arranger à l'avenir? Il y a là une dimension d'incertitude.

Parmi tous les éléments que je viens de mentionner, il n'y a qu'un seul facteur qui soit représenté dans le modèle d'équilibre général dont nous nous sommes servi, à savoir les répercussions à long terme sur l'économie. Nous avons donc totalement négligé les effets transitoires. Nous avons totalement ignoré les effets distributifs, et nous avons écarté la question de l'incertitude. Cela signifie que nous ne disposons que d'un seul des nombreux éléments d'information nécessaires pour prendre une décision sur le choix d'un outil d'intervention.

Vous avez posé une question tantôt sur la comparaison entre les taxes et les permis négociables. Comme la situation représentée dans notre modèle ne comporte aucun élément d'incertitude, il n'y a pas de différence entre les taxes et les permis négociables. Il s'en suit que nous ne nous sommes pas arrêtés à la question des permis négociables. Dans la réalité, bien sûr, beaucoup d'incertitude subsiste quant au rapport entre le prix et la quantité, de sorte que ces deux éléments sont différents.

Non, nous ne mentionnons aucune préférence, dans le cadre de notre modèle, quant à l'instrument auquel recourir.

Pour revenir à la deuxième question que vous avez posée en ce qui concerne le choix à faire entre les différents instruments si l'on veut limiter le plus possible le coût à imposer à la société et à l'économie pour atteindre les objectifs environnementaux, il y a deux aspects distincts à envisager. D'abord, quel est le coût global des instruments économiques ou des instruments non économiques pour l'économie? Deuxièmement, qui doit assumer ce coût? Le second aspect porte donc sur les effets distributifs.

[*Text*]

**The Chairman:** You are referring to the cost of doing nothing? Is that what you are saying?

**Mr. Sheikh:** No. Suppose you have an environmental objective. One can achieve that environmental objective by comparing the total cost to the economy of achieving that objective. That is one element.

**The Chairman:** Comparing it to what?

**Mr. Sheikh:** To the effects of various instruments. For example, one can compare the effects of command and control measures with the carbon tax. So that is one issue. What is the total economic cost to society?

The second equally important issue is, who is paying that cost? There could be winners in the economy and losers, and the issue that becomes important is this: Who pays that cost in the end? If you look at the problem from that perspective, a tax can mean a very different distribution of income for society than command and control measures. For example, one can adopt a carbon tax, raise money, and use that money to increase social spending. Alternatively, one can use that money to cut other taxes, and the effects will be very different on the distribution of income. What I am saying is that the effects on the distribution of income, which are extremely important, are totally ignored in that model. So when we compare these instruments, all we do is determine how the total economy is affected by these instruments. What is the total cost to the economy? That is all we can do with the help of this model.

**Mr. Edward R. Lauer, Consultant to the Committee:** One thing that has fascinated me is the difference between a tax and a charge. Are they different things and would we use them differently?

**Mr. McCloskey:** They are not all that different. The way we have described them here—

**Mr. Lauer:** I am sorry. Let me say this. In terms of the Department of Finance or the government's view that we should not earmark taxes, how about earmarking charges? Is that just semantics to you?

**Mr. McCloskey:** It is just semantics. There are charges that are certainly different from taxes. You can have an emissions charge measuring the flow of a pollutant coming out of a company and charging them for the amount that is coming out. That is more in the nature of a charge than a tax.

[*Traduction*]

**Le président:** Vous voulez parler de ce qu'il en coûterait de ne rien faire? Est-ce bien ce que vous voulez dire?

**M. Sheikh:** Non. Supposons qu'on ait un objectif environnemental. On peut atteindre cet objectif environnemental en comparant ce qu'il en coûte à l'économie. C'est un des éléments.

**Le président:** Comparer à quoi?

**M. Sheikh:** Aux effets de différents instruments. Par exemple, on peut comparer les effets de mesures d'imposition et de contrôle à la taxe sur les hydrocarbures. C'est donc un des éléments. Quel est le coût économique total pour la société?

L'autre élément tout aussi important est de déterminer qui paie ce coût? Dans le domaine de l'économie, il peut y avoir des gagnants et des perdants, et la question qui devient importante est celle-ci: Qui doit assumer ce coût en bout de ligne? Si l'on envisage le problème sous cet angle, l'imposition d'une taxe correspond, pour la société, à une distribution du revenu très différente de celle qu'entraîneront des mesures d'imposition et de contrôle. Par exemple, on pourrait adopter une taxe sur les hydrocarbures, percevoir de l'argent et affecter cet argent à l'accroissement des dépenses sociales. Ou encore, on pourrait se servir de cet argent pour réduire d'autres taxes, ce qui aurait un effet très différent sur la distribution du revenu. Ce que je veux dire, c'est que ce modèle ne tient absolument pas compte des effets sur la distribution du revenu, qui sont extrêmement importants. Donc, lorsque nous comparons ces instruments, nous ne faisons que déterminer quelles sont leurs répercussions sur l'économie en général. Quel est le coût total pour l'économie? C'est tout ce que nous pouvons faire à partir de ce modèle.

**M. Edward R. Lauer, consultant pour le Comité:** Un élément qui me frappe, c'est la différence entre une taxe et une redevance. S'agit-il de deux choses différentes et devrions-vous y recourir dans des circonstances différentes?

**M. McCloskey:** Il n'y a aucune différence. La description que nous en donnons ici—

**M. Lauer:** Excusez-moi. Comprenons-nous bien. Compte tenu du point de vue du ministère des Finances ou du gouvernement selon lequel les sommes d'argent perçues en taxes ne soient pas affectées à des fins spécifiques, ne pourrait-on considérer qu'il s'agit de redevances et affecter alors cet argent à des fins spécifiques? S'agit-il simplement d'une question de sémantique pour vous?

**M. McCloskey:** Ce n'est que de la sémantique. Bien sûr, il y a des redevances qui sont différentes d'une taxe. On peut avoir une redevance sur les émissions en mesurant la quantité de substances polluantes rejetées par une entreprise et en lui imputant un certain montant proportionnel à cette quantité. Ce

[*Text*]

**Mr. Lauer:** In Ottawa-Carleton, we have a water charge. Everyone says that we are not paying the right price for water. It is underpriced and we are running Green Creek because we are using revenues from somewhere else. So, we should charge the right price for water and flow that back in sewage treatment. To me, that is not a tax.

**Mr. McCloskey:** You can make those kinds of considerations throughout this whole area. You are absolutely right. If that is the case—I do not know whether it is—the provision of water is being cross-subsidized from other general revenues such as property taxes. You could make a case, as people have done, that each area should pay its own way, and so you increase the price they charge to help share the burden and ensure that it is paying its own way.

**Mr. Peter Berg, Economics Division, Research Branch:** We have talked about action and the "we-can-take-it-home" policy measures that will occasionally have severe distributional effects. Yet, it has often been argued that cost-effective policies would include Canada financing energy efficiency improvements in developing countries such as China, India and the former East Bloc countries. Have you undertaken any analysis at all of how cost effective these policies would be as either a replacement or a complement to existing domestic policies? Have you tried to compare the environmental benefits of taking action elsewhere with the economic costs of us providing assistance?

**Mr. McCloskey:** I am sorry, your question is have we—

**Mr. Berg:** Have you looked at the issue of global climate change and dealing with the issue through our international foreign assistance programs as opposed to taking actions here at home?

**The Chairman:** For instance, instead of going through a very expensive exercise to reduce emissions of a certain substance into the atmosphere, we could engage in a transfer of technology with a developing country that is doing more—China, for instance, with $CO_2$. This would do the world more good than trying to cut back our own emissions. Is that what you are talking about?

[*Traduction*]

genre de mesure relève davantage d'une redevance que d'une taxe.

**M. Lauer:** À Ottawa-Carleton, nous avons une redevance pour l'eau. Tout le monde dit que nous ne payons pas un prix suffisant pour l'eau. Ce prix est sous la normale et nous exploitons l'usine de Green Creek parce que nous affectons des revenus qui viennent d'ailleurs. Donc, nous devrions exiger un prix normal pour l'eau et réinjecter cet argent dans le traitement des eaux usées. À mon avis, ce n'est pas une taxe.

**M. McCloskey:** Vous pouvez appliquer ce genre de considérations à toute la région. Vous avez absolument raison. Si tel est le cas—je ne suis pas au courant de la situation—l'approvisionnement en eau se trouve à être financé en partie à même d'autres recettes générales telles que la taxe foncière. On pourrait soutenir, comme certains l'ont fait, que chaque secteur devrait subvenir à ses besoins et qu'il faudrait donc augmenter le prix pour favoriser un meilleur partage du fardeau et faire en sorte que chacun couvre ses frais.

**M. Peter Berg, Division de l'économique, Direction de la recherche:** Nous avons parlé d'intervention et des mesures s'inspirant d'une politique «intra-muros» qui, à l'occasion, sont susceptibles d'avoir de graves effets distributifs. Pourtant, on a souvent affirmé qu'il serait rentable pour le Canada de financer des programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique dans des pays en voie de développement comme la Chine, l'Inde et les pays de l'Est. Avez-vous effectué la moindre analyse pour voir dans quelle mesure de telles politiques pourraient s'avérer rentables en guise de remplacement ou de complément des politiques nationales actuelles? Avez-vous essayé de comparer les avantages du point de vue environnemental d'une intervention à l'étranger à ce qu'il nous en coûterait de fournir une telle aide?

**M. McCloskey:** Excusez-moi, vous voulez savoir si nous avons —

**M. Berg:** Vous êtes-vous penchés sur le problème du changement climatique qui touche la planète et avez-vous envisagé la possibilité d'aborder la question sous l'angle de nos programmes d'aide à l'étranger plutôt qu'en intervenant ici, chez nous?

**Le président:** Par exemple, plutôt que de nous lancer dans l'entreprise très dispendieuse de restreindre nos émissions d'une substance donnée dans l'atmosphère, nous pourrions nous engager dans un programme de transfert de technologie en faveur d'un pays en voie de développement qui pollue davantage—la Chine, par exemple, avec le $CO_2$. Cela serait plus profitable pour le monde que d'essayer simplement de réduire nos propres émissions. Est-ce bien de cela que vous parlez?

[*Text*]

**Mr. Berg:** In certain industrial applications, using energy very inefficiently in China and India as opposed to Canada, which is reasonably efficient at the world level.

**Mr. McCloskey:** The short answer is "no", we have not done any work. As I mentioned, we are at the outset of looking at this whole area. The case has been made by some people that developed countries could better spend by not doing anything in this whole area and transferring all the money that would otherwise be raised through taxes to the underdeveloped countries in terms of helping them improve their energy efficiency and getting away from some of the terrible practices we have. However, no, we have not done any real study of that. I do not know that it is a practical option.

With respect to foreign aid, focusing on this area might be something that will happen, but there is a great deal of work being done in all other developed countries on the whole issue of environmental taxation. I do not think the developed countries of the world—Jerry, you were in Rio. You can comment on this better than I can. I think it would be difficult for the developed countries of the world to say, "We are not going to do anything. It is a problem for the underdeveloped countries. We will help you out, but if you guys clean up your act, the world would be better off." I doubt that would be looked on favourably by underdeveloped countries.

**The Chairman:** I have a final question on this idea of competitive equity where you say the U.S. is proceeding in a certain route on CFCs so that their industry will not be hurt. They protect their industry so it can achieve desired environmental objectives. They do not need to worry about competitiveness because they build in pages and pages of requirements when the competing product comes in. This represents an interesting opportunity for protectionism as well. Have you looked at the GATT, NAFTA, and the FTA environment in that context? Is it possible to do that?

**Mr. McCloskey:** It is possible to do it, as long as your domestic industry is not treated more favourably than the imports you would be bringing in. In this case, they would not appear to be, although the import regime—and I have only had a very quick look at it—is so complex, it is very difficult to work through. Perhaps somebody could make a case—I do not know that anybody has—that they are being treated unfairly because of the way it has been structured. There would certainly be potential for that occurring, maybe not overtly, but through error.

[*Traduction*]

**M. Berg:** Dans certaines applications industrielles, où la Chine et l'Inde gaspillent beaucoup d'énergie comparativement au Canada, qui est relativement efficace à l'échelle mondiale.

**M. McCloskey:** En résumé, non, nous n'avons pas étudié la question. Comme je l'ai dit, nous ne faisons que commencer à explorer toute cette question. D'aucuns soutiennent que les pays développés feraient mieux de ne pas intervenir dans toute cette question et de transférer aux pays sous-développés l'équivalent des montants qu'on pourrait percevoir autrement sous forme de taxes, afin de les aider à améliorer leur efficacité énergétique et à abandonner certaines de leurs pratiques les plus dommageables. Cependant, nous n'avons pas encore vraiment étudié cette question. À ce que je sache, cela n'est pas une option envisagée.

En ce qui concerne l'aide à l'étranger, il se peut qu'on en vienne à mettre l'accent sur cet aspect, mais il y a beaucoup de travail qui se fait dans tous les autres pays développés sur la question globale de l'imposition de taxes environnementales. Je ne crois pas que les pays développés du monde—Jerry, vous étiez à Rio. Vous êtes mieux placé que moi pour en parler. Je crois que les pays développés pourraient difficilement s'en laver les mains et dire «Nous ne ferons rien. C'est le problème des pays sous-développés. Nous vous aiderons, mais si vous mettiez de l'ordre dans vos affaires, le monde ne s'en porterait que mieux.» Je doute que les pays sous-développés voient une telle attitude d'un bon oeil.

**Le président:** J'ai une dernière question au sujet de cette équité concurrentielle au nom de laquelle, dites-vous, les É.-U. suivent un certaine voie en ce qui concerne le contrôle des CFC de façon à protéger leur industrie. Ils agissent ainsi dans le but de permettre à leur industrie d'atteindre les objectifs souhaités sur le plan de la protection de l'environnement. Ils n'ont pas à craindre la concurrence, car ils introduisent des pages et des pages d'exigences lorsque le produit concurrent arrive sur leur marché. Cela laisse également entrevoir des possibilités intéressantes sur le plan du protectionnisme. Avez-vous examiné les ententes du GATT, de l'ALENA et de l'ALE dans ce contexte? Peut-on faire cela?

**M. McCloskey:** C'est possible, pourvu que vous n'accordiez pas à votre industrie nationale un traitement plus favorable que celui qui est réservé aux importations que vous laissez entrer. Dans le cas présent, il ne semble pas qu'il en soit ainsi, bien que le régime des importations—et je n'y ai jeté qu'un coup d'oeil très rapide—soit si complexe qu'il est très difficile de s'y retrouver. Certains pourraient peut-être soutenir—à ma connaissance, personne ne l'a fait jusqu'à maintenant—qu'ils reçoivent un traitement injuste en raison de la façon de structurer ce régime. Il n'y a aucun doute que cette situation peut se présenter, peut-être pas ouvertement, mais par suite d'une erreur.

[*Text*]

If I am not mistaken, they are in the process of reviewing the schedule they have right now because of the need to keep it up to date and add new products or delete old ones that are not using these things any more.

**The Chairman:** I am sorry we did not have better attendance, but the Senate is sitting and dealing with an important matter. We knew you were ready to come and did not want to delay this because it would have been difficult to do tomorrow. So thank you very much for appearing before our committee. You have been very helpful and provocative. You have given us much to think about. We will do that and hopefully we will be able to assist you in your work. You have certainly assisted us in ours.

**Mr. McCloskey:** We look forward to your report.

**The Chairman:** Honourable senators, our next witness is from Industry, Science and Technology, Mr. Ron Harper. Thank you for bearing with us. Because the Senate was sitting today, which we had not anticipated when we scheduled our meetings, we had to delay. Please proceed with your presentation.

**Mr. Ron Harper, Director, Environmental Regulatory Affairs Directorate, Industry, Science and Technology Canada:** Thank you. Mr. Don Stewart is with me from our policy group. We had the presentation in talking points translated but we forgot to take it off the machine and bring it.

I will try to give you the Industry, Science and Technology Canada perspective on economic instruments and to meld in our presentation with what you have heard previously from the Departments of Finance, Energy, Mines and Resources, et cetera.

To us economic instruments are an alternative to command and control regulations. They focus on results rather than on processes. Economic instruments provide a financial incentive to consumers and business to integrate environmental considerations into their decisions. We feel economic instruments work through the market to provide consumers and business with a financial incentive to integrate environmental considerations into their decisions to make environmentally benign behavior economically attractive. This is in contrast to more traditional regulations which prescribe behavior. Economic instruments focus on the environmental results rather than on the methods used to achieve them. Because economic instruments do not specify how an environmental objective is to be reached or to be achieved, firms have greater flexibility to tailor their environment-related investments and strategies to their individual circumstances. Such flexibility can permit the

[*Traduction*]

Si je ne m'abuse, ils sont en train de revoir le barème actuellement en vigueur, étant donné la nécessité de le maintenir à jour et d'y ajouter de nouveaux produits ou de retirer ceux qui n'utilisent plus ces gaz.

**Le président:** Je regrette que nous ayons été si peu nombreux, aujourd'hui, mais le Sénat siège et on discute d'un sujet important. Nous savions que vous étiez prêt à témoigner et nous ne voulions pas retarder cette séance, car il aurait été difficile de la tenir demain. Je vous remercie donc d'avoir accepté de vous présenter devant notre comité. Votre témoignage a été très utile et très stimulant. Vous nous avez donné beaucoup à réfléchir. C'est ce que nous ferons et j'espère que nous serons en mesure de vous aider dans votre travail. Vous nous avez certainement aidé dans le nôtre.

**M. McCloskey:** Nous attendons votre rapport avec impatience.

**Le président:** Honorables sénateurs, notre prochain témoin vient du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Il s'agit de M. Ron Harper. Merci, monsieur Harper, de votre présence ici. Étant donné que le Sénat est en séance aujourd'hui, contrairement à ce que nous avions prévu lorsque nous avons établi le calendrier de nos réunions, nous avons dû retarder les témoignages. Veuillez nous présenter votre exposé.

**M. Ron Harper, directeur du Bureau de la Direction de la réglementation environnementale, Industrie, Sciences et Technologie Canada:** Merci. Je suis accompagné de M. Don Stewart qui fait partie de notre groupe des politiques. Nous avions fait traduire les sujets d'entretien de cet exposé, mais nous avons oublié de les faire imprimer et de les apporter.

Je vais tenter du vous donner le point de vue d'Industrie, Sciences et Technologie sur les instruments économiques et de faire un tout avec ce que vous avez déjà entendu de la part des représentants des ministères des Finances et de l'Énergie, des Mines et des Ressources, etc.

Les instruments économiques sont pour nous une solution de rechange à la réglementation directe. Ils sont axés sur les résultats plutôt que sur les méthodes. Les instruments économiques fournissent aux consommateurs et aux industries des encouragements fiscaux afin qu'ils tiennent compte des facteurs environnementaux dans leur prise de décisions. Nous croyons que les instruments économiques agissent sur le marché de manière à fournir aux consommateurs et aux industries des encouragements fiscaux afin qu'ils tiennent compte des facteurs environnementaux dans leur prise de décisions et afin de rendre les comportements moins nocifs pour l'environnement avantageux sur le plan économique. Ces instruments se distinguent en cela de la réglementation plus traditionnelle qui dictait les comportements. Les instruments économiques sont centrés sur les résultats environnementaux plutôt que sur les méthodes employées pour les atteindre.

[*Text*]

firms to take into account current cash flows, which vary drastically in some industries. Also in terms of current technology, there are limitations and they may be on the verge of a breakthrough. Those are some of the advantages.

We see the opportunity for economic instruments to encourage creative and innovative responses to reduce pollution. Consequently they may be a potentially useful vehicle to help bridge the government's prosperity and environmental objectives and to facilitate the transition to sustainable development.

What are the costs of environmental protection? The proportion of gross national product devoted to environmental protection in the U.S.is expected to grow from about 1.7 per cent in 1990 to nearly 3 per cent by the year 2000. Similar growth is expected only in Canada, Germany and The Netherlands. Environmental compliance costs vary from one industry to another. Energy and natural resource intensive industries face higher environmental compliance costs, and these cost are expected to increase.

What are the costs of environmental protection? Energy related environmental compliance costs, according to our insights, investigations, discussions and consultations will be highest for the following manufacturing industries: pulp and paper, chemicals, iron and steel, nonferrous smelting, food and beverages, nonmetallic minerals and petroleum refining. These same sectors will bear the heaviest burden as well in complying with other environmental protection measures. These sectors account for more than one half of total exports and they provide imports to the exports of other sectors.

We are aware of only one Canadian estimate of the potential cost to industry of reducing emissions of carbon dioxide, methane, nitrogen oxides and volatile organic compounds. This particular study, which was done in May 1990 by Infometrics Ltd., was based their calculations on a 20 per cent reduction in emissions of carbon dioxide from 1988 levels by the year 2000, which is far more aggressive than the current Canadian obligation and Canada's Green Plan commitment. However, the main conclusion in the Infometrics study, as we

[*Traduction*]

Comme les instruments économiques n'indiquent pas de quelle façon on doit atteindre ou réaliser un objectif environnemental, les entreprises ont ainsi toute la latitude voulue pour adapter leurs investissements et leurs stratégies écologiques à leur situation respective. Cette latitude peut permettre aux entreprises de tenir compte de leur marge brute d'autofinancement, qui varie considérablement dans certaines industries. Il y a également les techniques de pointe actuelles, qui sont soumises à des restrictions et qui pourraient bien déboucher sur une découverte sensationnelle. Voilà pour quelques avantages.

Nous estimons que les instruments économiques peuvent aider à trouver des solutions créatrices et novatrices au problème de la pollution. Par conséquent, il existe peut-être un moyen susceptible d'aider à associer la prospérité du gouvernement aux objectifs environnementaux et à faciliter la transition vers un développement économique durable.

Quels sont les coûts de la protection de l'environnement? Aux États-Unis, le pourcentage du produit national brut consacré à la protection de l'environnement devrait passer de 1,7 p. 100 en 1990 à environ 3 p. 100 d'ici l'an 2000. Seuls le Canada, l'Allemagne et les Pays-Bas devraient connaître une hausse comparable. Les coûts d'observation des lois sur l'environnement varient selon les industries. Les industries à forte consommation d'énergie et de ressources naturelles doivent assumer des coûts d'observation des lois sur l'environnement plus élevés, et on s'attend à ce que ces coûts augmentent.

Quels sont les coûts de la protection de l'environnement? D'après nos estimations, nos études, nos discussions et nos consultations, les coûts d'observation des lois environnementales touchant la consommation d'énergie seraient plus élevés pour les secteurs de l'industrie manufacturière suivants: la pâte et le papier, les produits chimiques, le fer et l'acier, la fusion des matières non ferreuses, les aliments et les boissons, les matières minérales non métalliques et le raffinement du pétrole. Ces mêmes secteurs seront aussi les plus durement touchés quant aux coûts d'observation des autres mesures de protection de l'environnement. Ces secteurs représentent plus de la moitié du total des exportations et ils fournissent des produits d'importation nécessaires aux exportations d'autres secteurs.

À notre connaissance, le Canada m'a effectué qu'une seule évaluation de ce qu'il en coûterait aux industries pour réduire les émissions de gaz carbonique, de méthane, d'oxyde d'azote et d'autres composés organiques volatiles. Cette étude spéciale, effectuée en mai 1990 par Infometrics Ltd., supposait une réduction de 20 p. 100 du niveau des émissions de dioxyde de carbone entre 1988 et l'an 2000, ce qui constitue une mesure beaucoup plus énergique que celles actuellement imposées au Canada et prévues dans le Plan vert. Comme

[*Text*]

have suggested, is that certain sectors bear the costs more unevenly than others.

What is ISTC's interest in alternatives to environmental regulation? Canada is an international environmental leader. It will become increasingly important that mechanisms to protect the environment also support our economic objectives, that they encourage sustainable development. On environmental initiatives ISTC in particular is working to ensure that industry stakeholders have a maximum opportunity to participate in and influence the regulatory development process and to contribute to the federal government's analysis of its regulatory and nonregulatory options. Improved environmental performance can also be achieved through voluntary means. To this end, we are working with Environment Canada to develop a national pollution prevention strategy. As well there is a partnership in play at the present time with our colleagues from the Departments of Environment; Energy, Mines and Resources, Finance, External Affairs and International Trade to assess the competitiveness impacts on key industries of a wide variety of policy instruments designed to hold Canada's emissions of greenhouse gases at 1990 levels by the year 2,000. We hope to be able to share the results of this important work with the Senate committee later this fall. I regret that we are not able to share them with you today but it is under departmental consideration and we hope to do that soon.

Finally, let me mention some of the design and implementation issues, which are perhaps more pertinent to economic instruments as opposed to the compendium of environmental protection measures that can be taken. We believe that economic instruments can provide a stimulus to business to continuously innovate to improve process efficiencies and in so doing develop new sources of competitive advantage. Many other generic design and implementation issues are well documented. Stakeholder consultations are currently the next step going on and many industry sector groups are engaged in preparations for discussions with government. The key challenge will be to engage small and medium size enterprises, which is likely to be a challenge in the development of any economic instrument.

Instruments may be well suited to address environmental problems, but varying industry sector circumstances will, we believe, also vary in their capability to address acid rain, cli-

[*Traduction*]

nous l'avons mentionné, cette étude permet surtout de constater que les coûts sont beaucoup plus élevés pour certains secteurs.

Pourquoi ISTC souhaite-t-il trouver des solutions de rechange à la réglementation environnementale? Le Canada est reconnu internationalement pour son rôle de chef de file en matière de protection de l'environnement. Il deviendra de plus en plus important de se doter de mécanismes de protection de l'environnement qui puissent également contribuer à la poursuite de nos objectifs économiques, et favoriser un développement durable. Quant aux projets environnementaux, ISTC cherche, pour sa part, à garantir aux intervenants des milieux industriels toutes les possibilités de participer à l'établissement de la réglementation et d'y exercer leur action et de contribuer à l'analyse par le gouvernement fédéral de ses options, qu'elles soient régies ou non par des règlements. Il est également possible d'obtenir de meilleurs conditions environnementales par une autoréglementation. À cette fin, nous cherchons, de concert avec Environnement Canada, à élaborer une stratégie nationale de prévention de la pollution. De plus, nous travaillons actuellement avec nos collègues des ministères de l'Environnement, d'Énergie, Mines et Ressources, des Finances, et des Affaires extérieures et du Commerce extérieur afin d'évaluer les répercussions sur la compétitivité des industries essentielles de tout un arsenal de moyens d'action conçus en vue de stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions des gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Nous espérons pouvoir communiquer aux membres de ce comité les résultats de ces importants travaux plus tard cet automne. Je regrette de ne pas pouvoir vous les transmettre aujourd'hui, mais ils sont présentement soumis à l'étude du Ministère. Nous espérons vous les faire connaître bientôt.

Enfin, permettez-moi de soulever certains points liés à la conception et à la mise en oeuvre, qui se rapportent peut-être davantage aux instruments économiques contrairement au train de mesures de protection de l'environnement qui peuvent être adoptées. Selon nous, les instruments économiques peuvent inciter les entreprises à innover continuellement à d'améliorer l'efficacité des méthodes de manière à créer de nouvelles sources favorisant la concurrence. De nombreuses autres questions d'ordre général touchant la conception et la mise en oeuvre sont solidement documentées. Présentement, les consultations avec les groupes d'intérêt représentent la prochaine étape à franchir et de nombreux groupes du secteur de l'industrie se préparent à entamer des discussions avec le gouvernement. L'objectif visé sera d'amener les petites et les moyennes entreprises à travailler à mettre au point des instruments économiques, ce qui sera probablement un véritable défi.

Même si les instruments peuvent facilement aider à régler des problèmes environnementaux, nous croyons que certains secteurs de l'industrie ne pourront pas toujours faire face avec

[*Text*]

mate change and ground level ozone. However, environmental problems, as we know, do not respect political boundaries. So it is important that all relevant governments ensure that other neighbouring governments are involved as well. In addition, since we have the responsibility to share implementation with provinces, it is important that the Canadian Council of Ministers of the Environment be actively involved in the development of a framework for the use of such instruments.

Those are some of the overview remarks very quickly addressed in view of the time. I have tried to be short. My colleague Don Stewart from our policy section and I will be happy to deal with questions you might have.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Harper. I appreciate this presentation. I must say in admonition in terms of the English only version that we would appreciate receiving the French version. It is through Senator Poitras's tolerance and forbearance that we accept this. Many of my colleagues would have not proceeded with the presentation from a government department had it not been in both languages. Thank you, Senator Poitras, for your indulgence.

Mr. Harper, when you come before a parliamentary committee in the future it would be a good idea to come prepared with copies of your brief in both official languages.

Having said that, yours was a very provocative and helpful presentation, as was the previous one. I believe you were here for the presentation by the Department of Finance. You heard their comments on this concept of competitive equity and this U.S. CFC example. Are you aware of that? How does it fit into the kind of things you were talking to us about?

**Mr. Harper:** To my knowledge at this point in time there have been varied approaches taken to the phase-out of CFCs. Some countries have and are prepared to provide exemptions for certain chemical products in the CFC category. As we move into HCFCs, which are an intermediate substitute for CFCs which are less ozone depleting, there are various formulas that different countries are taking.

Where we in Canada are dealing with multinationals, there have been arrangements made between the U.S. and Canada that have dealt with an efficient phase-out. For example, Allied Signals and Dupont are two companies that have been the principal CFC producers in Canada. When commitments were made to phase-out production of CFCs, there were some swap arrangements made. Some of the Canadian companies

[*Traduction*]

la même efficacité aux pluies acides, aux changements climatiques et à l'ozone troposphérique. Comme nous le savons, toutefois, les problèmes environnementaux n'ont aucun respect pour les frontières politiques. C'est pourquoi il faut absolument que les gouvernements concernés veillent à ce que tous les autres gouvernements voisins s'engagent à leur tour. En outre, comme nous avons la responsabilité de partager la mise en oeuvre avec les provinces, le Conseil canadien des ministres de l'environnement se doit de participer activement à l'élaboration d'une structure pour l'utilisation de ce genre d'instruments.

Ce sont là quelques-unes des remarques générales, traitées rapidement à cause du manque de temps. J'ai tenté d'être bref. Mon collègue Don Stewart, de notre section des politiques, et moi-même serons heureux de répondre aux questions que vous pourriez avoir.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Harper. J'apprécie cette présentation. Je dois dire, en avertissement, qu'au vu de la version unilingue anglaise, nous aimerions beaucoup avoir la version française. C'est grâce à la tolérance et à la patience du sénateur Poitras que nous acceptons cela. Bon nombre de mes collègues n'auraient pas accepté une présentation d'un ministère du gouvernement qui n'aurait pas été dans les deux langues. Je vous remercie, sénateur Poitras, pour votre indulgence.

Monsieur Harper, lorsque vous aurez à vous présenter devant un comité parlementaire dans l'avenir, ce serait une bonne idée de vous présenter avec des copies de votre présentation dans les deux langues officielles.

Après avoir dit cela, votre présentation était très intéressante et éclairante, comme l'était la précédente. Je crois que vous étiez présent pour la présentation par le ministère des Finances. Vous avez entendu leurs commentaires sur ce concept d'équité concurrentielle et cet exemple à propos des CFC américains. Êtes-vous au courant de cela? Comment cela s'intègre-t-il dans les sujets dont vous nous avez parlés?

**M. Harper:** À ma connaissance, jusqu'ici, on a pris diverses approches en ce qui concerne l'élimination graduelle des CFC. Certains pays ont des exemptions et sont prêts à donner des exemptions pour certains produits chimiques dans la catégorie des CFC. À mesure que nous adoptons des HCFC, qui sont un substitut intermédiaire pour les CFC appauvrissant moins la couche d'ozone, il y a plusieurs formules que divers pays sont en train d'adopter.

Lorsque nous, au Canada, nous avons affaire à des multinationales, il y a eu des ententes prises entre les États-Unis et le Canada qui ont traité d'une élimination graduelle et efficace. Par exemple, Allied Signals et Dupont sont deux compagnies qui ont été les principaux producteurs de CFC au Canada. Lorsque les engagements ont été pris d'éliminer graduellement la production de CFC, il y a eu certaines ententes de

[*Text*]

were able to cease production sooner than their American counterparts. Allied Signal is a case in point. Thus, some early instances of competitive equity in the production process were introduced.

As we move into some complicated areas of ozone-depleting substances, we may have to consider different ways and means of dealing with some of the chemical substitutes, especially if the Montreal Protocol discussions in November with ministers call for an accelerated phase-out of some of these intermediate products. Dupont, for example, has built an HCFC-123A plant at Maitland. It would be very drastically impacted if we were to agree, for example, to an earlier phase-out of the intermediate products by the year 2010 as opposed to the year 2030.

It is that kind of discussion where we must have some kind of dialogue with the Americans to ensure that world product mandating for intermediate substitutes for CFCs is permitted and that it takes place in a balanced way between the two countries.

I am not answering your question directly. However, I am trying to indicate to you some of the complexities involved in trying to introduce a general macro program of competitive equity where, with the list of HCFC substitutes, that is, the range of acceptable products and those that do not have any ozone-depleting capacity at all, it will take a complex type of arrangement, competitive equity taken into account, to work out such a program.

**The Chairman:** Could you make a general comment on the adequacy of provisions in our comprehensive trading agreement with the United States, the Canada-U.S. Free Trade Agreement and the proposed agreement with Mexico, the United States and Canada in terms of dealing with these kinds of issues? Perhaps it is a breach of good judgment to ask a question to which I do not have an answer. Are we covered there?

Why not introduce the GATT as well? I raised it earlier. I am not too sure where we stand with that. You would be the person to ask.

**Mr. Harper:** In the context of NAFTA, the preamble, Chapters 1, 5, 12, 21, 22 and 23 all make reference to sustainable development, environmental protection and enforcement. There seems to be, in general, a good provisioning for the environmental question. In addition to that, as we move through NAFTA, there is a meeting of ministers to discuss the environment point of view in November. In terms of its review, it was reviewed in a policy way as opposed to the environmental assessment and review proposal. The latter

[*Traduction*]

réciprocité. Quelques-unes des compagnies canadiennes ont été en mesure de cesser la production plus rapidement que leurs vis-à-vis américains. Allied Signal en est un exemple. Ainsi, quelques exemples de l'équité concurrentielle dans le processus de production ont été introduits.

À mesure que nous nous engageons dans les domaines plus complexes des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, il se peut que nous ayons à penser à différentes façons de considérer certains des substituts chimiques, particulièrement si les discussions qu'auront les ministres en novembre dans le cadre du Protocole de Montréal en arrivent à appeler à une élimination accélérée de certains de ces produits intermédiaires. Dupont, par exemple, a construit une usine de HCFC-123A à Maitland. Cette usine aurait à faire face à des effets très sérieux si nous devions nous entendre, par exemple, pour une élimination des produits intermédiaires intervenant d'ici l'an 2010, plutôt que d'ici l'an 2030.

C'est ce genre de discussion où nous devons avoir une forme de dialogue avec les Américains pour nous assurer que l'exclusivité mondiale pour les substituts intermédiaires des CFC est permise et qu'elle est introduite d'une façon équilibrée entre les deux pays.

Je ne donne pas une réponse directe à votre question. Cependant, j'essaie de vous montrer quelques-unes des complexités présentes dans la tentative d'introduire un macroprogramme général d'équité concurrentielle dans lequel, avec une liste des substituts HCFC, c'est-à-dire un éventail des produits acceptables et ceux qui n'appauvrissent pas du tout la couche d'ozone, il faudra une entente très complexe, tenant compte de l'équité concurrentielle, pour établir un tel programme.

**Le président:** Pourriez-vous faire une remarque générale sur la suffisance des dispositions dans notre entente générale d'échange avec les États-Unis, l'accord de libre-échange Canada - États-Unis et l'entente proposée avec le Mexique, les États-Unis et le Canada en ce qui concerne ce genre de questions? Peut-être est-ce un manque de bon jugement de poser une question à laquelle je n'ai pas de réponse. Sommes-nous couverts de ce côté?

Pourquoi ne pas introduire le GATT également? J'ai soulevé cette question plus tôt. Je ne suis pas trop sûr où nous en sommes par rapport à cela. Vous seriez la personne à qui poser la question.

**M. Harper:** Dans le contexte de l'ALENA, le préambule, les chapitres 1, 5, 12, 21, 22 et 23 mentionnent tous le développement durable, la protection de l'environnement et l'application. Il semble y avoir en général de bonnes dispositions en ce qui concerne la question environnementale. En plus de cela, comme nous nous engageons dans l'ALENA, il est prévu une réunion des ministres en novembre pour discuter du point de vue environnemental. Pour ce qui est de l'examen, la question a été examinée du point de vue politique plutôt que

[*Text*]

process is generally used for the types of projects with which we are more familiar, for example, dams, industrial development and that type of thing.

It is unlikely that the NAFTA would increase significantly environmental pressures on Canada's air, water, lands or natural resources, or significantly affect the production or disposal of hazardous or other wastes in Canada. Generally speaking, in terms of standards as opposed to pollution havens, it is not likely in our estimation that there will be a large movement of Canadian companies to Mexico to escape or to develop pollution havens. Most of our multinational companies use the same sort of principles or modus operandi or production processes in Canada, the U.S. or wherever they situate.

Perhaps at this point the only other area that is of concern is in the area of environmental enforcement. In Mexico, there is a current approach to try to establish enforcement officers, raising the number from its original 90 to about 300. Canada recently signed an agreement with Mexico in order to provide not only technology transfer, but assistance on standards and codes and enforcement using Canadian practice to try to persuade the Mexicans to use that same practice.

In conclusion, there is no lowering of standards that are likely to occur in our estimation. The same is true with respect to the provisioning of NAFTA. There will be no lowering of standards. The converse is true. It permits countries to enforce higher and more strict regulations. There are other avenues to deal with enforcement or regulations not of a competitive nature.

**The Chairman:** Do you think there is adequate encouragement to the three countries or, in the case of the existing agreement, the two countries, to pursue a common approach on addressing these environmental issues such that trade issues will not become a problem? In other words, so that we, Canada, will not have to face some stand-alone initiative in one of the other two countries, or in the existing agreement with the United States, that will create a problem for us if we choose to go a different route or if they choose to go a different route. Is there adequate encouragement for a common approach?

**Mr. Harper:** Yes, to take the earlier example that we were talking about, ozone-depleting chemicals, CFCs, all three NAFTA countries are signatories to the 1987 Montreal Protocol on substances. That multilateral agreement restricts the amount of ozone-depleting damaging chemicals that any NAFTA country can consume. So there are provisions in

[*Traduction*]

du point de vue de l'examen et de l'évaluation environnementale. Ce dernier processus est généralement utilisé pour les types de projets avec lesquels nous seront plus familiers, par exemple les barrages, le développement industriel et ce genre de choses.

Il est peu probable que l'ALENA accroisse de façon importante les pressions environnementales sur l'air, l'eau, les terres ou les ressources naturelles au Canada, ou ait une influence significative sur la production ou l'élimination de déchets dangereux ou autres au Canada. De façon générale, du point de vue des normes par opposition aux sanctuaires de pollution, il n'est pas probable à notre avis qu'il y ait un large mouvement des entreprises canadiennes vers le Mexique pour s'échapper ou pour développer des sanctuaires de pollution. La plupart de nos compagnies multinationales utilisent le même genre de principes ou de mode de fonctionnement ou de processus de production au Canada, aux États-Unis ou ailleurs.

Peut-être à ce moment le seul autre domaine qui suscite des inquiétudes est le domaine de l'application de la loi en matière d'environnement. Au Mexique, on cherche actuellement à mettre en place des agents de la loi, en augmentant leur nombre des 90 qu'ils étaient à environ 300. Le Canada a récemment signé une entente avec le Mexique visant à fournir non seulement un transfert technologique, mais également de l'aide pour ce qui est des normes et des codes et de leur application, selon les pratiques canadiennes, pour essayer de convaincre les Mexicains d'utiliser les mêmes pratiques.

En conclusion, nous estimons qu'il ne devrait pas y avoir de baisse des normes. Il en va de même pour les dispositions relatives à l'ALENA. Il n'y aura pas de baisse des normes. La réciproque est vraie. Les pays peuvent appliquer des règlements plus stricts d'un niveau supérieur. Il y a d'autres façons de traiter de l'application ou des règlements de nature non concurrentielle.

**Le président:** Croyez-vous qu'on encourage suffisamment les trois pays ou, dans le cas de l'accord existant, les deux pays, à adopter une approche commune à l'égard de ces questions environnementales pour que les questions liées aux échanges ne posent pas de problème? En d'autres termes, pour que nous, au Canada, ne ne soyons pas confrontés à une quelconque initiative autonome de la part d'un des deux autres pays, ou dans le cadre de l'accord existant de la part des États-Unis, susceptible de nous créer un problème si nous choisissons une autre voie ou si eux choisissent une autre voie. Encourage-t-on suffisamment une approche commune?

**M. Harper:** Oui, pour reprendre l'exemple dont il a déjà été question, les substances chimiques destructrices d'ozone, les CFC, les trois pays de l'ALENA ont signé le Protocole de Montréal sur ces substances. Cette entente multilatérale limite la quantité de substances chimiques destructrices d'ozone qu'un pays signataire de l'ALENA peut consommer. Il existe

[*Text*]

international standards and within the NAFTA agreement itself.

There are certainly a number of areas that will have to be examined in more detail over the next year. At this time I think there are adequate provisions over all for the right steps to be taken so that Canada is not in a stand-alone situation.

**The Chairman:** I should like to deal with acid rain for a moment. In 1991, we signed a treaty with respect to commitments on acid rain. The United States has chosen an approach using the trading and emission allowances under Title 4 of the Clean Air Act. We have not adopted that approach. Do you have an opinion, or is there anything you can tell us in terms of the wisdom and likelihood of Canada following a common approach, for instance, to $SO_2$? Is there any possibility that if we follow the route of trading in emission allowances that we would have international trade in those allowances?

**Mr. Harper:** I think I would have to defer on that question, Mr. Chairman. I know that for Ontario Hydro there is a limited $NO_x$ trading program at the moment. To my knowledge I do not think the U.S. Clean Air Act or the agreement that we have signed between the two countries forbids us from engaging in such an emissions trading international program. However, in terms of the discussion, the comparisons to date or the advantages to Canada of such a move, it has not been directly in my purview. I look at some of my EMR colleagues to see if they wish to comment on that.

**Mr. Lauer:** In your opening slide you mentioned that your department sees economic instruments as an alternative to command and control. I do not think anyone else today has seen it in quite those terms. They spoke in terms of supplement to, but you have been talking alternative to. You must be convinced that command and control is the wrong way to go in general. The progress we have made in $SO_2$ with the seven eastern provinces, which technically is command and control, seems to be working fine. Are we talking the same language here?

**Mr. Harper:** I think so, but I would hasten to say that we do not see the disappearance of command and control or regulation. There will certainly be circumstances in which regulation will have to take place but given the broad consultative pattern that takes place now on the best way to achieve some environmental protection goals, whatever those goals might be, the suggestion was that economic instruments be seen as an alternative but not as a total alternative.

[*Traduction*]

donc des dispositions dans les normes internationales et dans l'ALENA lui-même.

Il existe certainement des domaines que nous devrons étudier plus attentivement dans l'année qui vient. À ce moment-ci je pense que dans l'ensemble les dispositions permettent de prendre les mesures nécessaires pour que le Canada ne se retrouve pas aux prises avec une initiative autonome.

**Le président:** J'aimerais parler des précipitations acides un moment. En 1991, nous avons signé un traité contenant des engagements à l'égard des précipitations acides. Les États-Unis ont choisi une approche fondée sur les échanges et les quotas d'émissions aux termes du chapitre 4 de la Clean Air Act. Nous n'avons pas adopté cette approche. Avez-vous une opinion, ou pouvez-vous nous parler de l'opportunité et de la probabilité pour le Canada d'adopter une approche commune, par exemple, à l'égard du $SO_2$? Est-il possible que si nous suivons la voie des échanges de quotas d'émissions, nous obtenions des échanges internationaux de quotas?

**M. Harper:** Je pense que je devrais consulter sur cette question, monsieur le Président. Je sais que l'Hydro Ontario possède actuellement un programme limité d'échange du $NO_3$. À ma connaissance, je ne crois pas que les deux pays nous empêchent de nous lancer dans un tel programme international d'échange des droits d'émissions. Cependant, aux fins de la discussion, les comparaisons à ce jour ou les avantages pour le Canada d'une telle décision, ne sont pas directement de ma compétence. Je consulte du regard certains de mes collègues d'EMR pour voir s'ils ont des observations à ce sujet.

**M. Lauer:** Dans la diapositive que vous nous avez présentée au début de votre exposé, vous mentionnez que votre ministère voit les instruments économiques comme une solution de rechange à la réglementation directe. Je ne crois pas que cette opinion soit partagée par quelqu'un d'autre ici. Les témoins entendus ont parlé de moyens complémentaires, mais non pas de solution de rechange. Vous devez être persuadé que la réglementation directe est mauvaise dans l'ensemble. Les progrès que nous avons réalisés, de concert avec les sept provinces de l'Atlantique, dans le domaine de la réglementation de l'anhydrite sulfureux, qui n'est en fait rien de moins qu'une réglementation directe, semblent donner de bons résultats. Est-ce que nous nous entendons bien sur ce point?

**M. Harper:** Je crois bien, mais je m'empresse de souligner que nous ne songeons pas à éliminer la réglementation directe. Il y aura certainement des situations où on devra faire appel à cette réglementation, mais compte tenu du vaste processus de consultation qui se déroule actuellement afin de déterminer la meilleure façon d'atteindre les objectifs en matière de protection de l'environnement, quels qu'ils soient, ce que nous proposons, c'est de considérer les instruments économiques comme une solution de rechange et non pas comme une solution radicale.

[*Text*]

**Mr. Lauer:** So you agree that the approach taken by the seven eastern provinces of setting a cap on $SO_2$, taking nine years to get there and doing it any way you want is workable. At the end of the day we will have to produce a report on whether economic instruments are likely to be good for the energy sector and we are probing a little to get some answers.

**Mr. Harper:** Some of the industry associations, such as the Canadian Petroleum Association and the Canadian Petroleum Products Institute, have been engaged for some time in the consideration of economic instruments and they are doing so currently. Others like the Canadian Chemical Producers Association, the Mining Association have not been as actively engaged. At this early stage of consideration of economic instruments, we view it with some optimism. At the same time, it will be different strokes for different folks, I am sure, in the end.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Harper. I appreciate the department's input. Your presentation has been very helpful to us. I would hope that we can maintain contact and that if things come up in the course of our study we can ask for some additional information.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

**M. Lauer:** Vous admettez donc que la décision prise par les sept provinces en vue de mettre l'accent sur l'anhydrite sulfureux, qui a demandé neuf années d'effort et qui a été mise de l'avant quand même, est réalisable. À la fin de la journée, nous devrons présenter un rapport dans lequel il faudra indiquer si les instruments économiques sont susceptibles de favoriser le secteur de l'énergie. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à obtenir des réponses.

**M. Harper:** Certaines associations industrielles, comme l'Association pétrolière du Canada et l'Institut canadien des produits pétroliers, se sont penchés pendant un certain temps sur la question des instruments économiques, ce qu'ils font d'ailleurs en ce moment. D'autres, comme l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques et l'Association des sociétés minières, ne s'y sont pas intéressées aussi activement. En ce début de l'étude des instruments économiques, nous envisageons la question avec un brin d'optimisme. Par ailleurs, chacun amènera tôt ou tard de l'eau au moulin, j'en suis persuadé.

**Le président:** Merci, monsieur Harper. Je suis sensible à la participation de votre ministère. Votre exposé nous a été très utile. J'espère que nous resterons en communication et que si des événements surgissent pendant votre étude, nous pourrons vous demander des renseignements supplémentaires.

La séance est levée.

Jerry Beausoleil, Chief, Environment Section, Environment, Energy & Resources Division.

*From Industry, Science and Technology Canada:*

Ron Harper, Director, Environmental Regulatory Affairs Directorate.

Jerry Beausoleil, chef, Section de l'environnement, Direction de l'Environnement, Énergie et Ressources.

*D'Industrie, Sciences et Technologie Canada:*

Ron Harper, directeur, Direction des affaires réglementaires.

WITNESSES—TÉMOINS

*From Environment Canada:*

Penny Gotzaman, Chief, Economic Analysys;

Alex Manson, Director, Climate Response Strategies Branch; and

Wayne Draper, Associate Director, Insdustrial Programs Branch.

*From the Energy, Mines and Resources Canada:*

David Oulton, Assistant Deputy Minister, Energy Sector; and

Sue Kirby, A/Director General, Energy Policy Branch.

*From Transport Canada:*

Robin Lewis, Senior Advisor, Intergovernmental Relations and Environmental Affairs; and

Malcolm McHattie, Chief, Advanced Engineering and Special Projects.

*From the Department of Finance Canada:*

Bill McCloskey, Director, Sales Tax Division;

Marilyn Knock, Senior Policy Analyst, Sales Tax Division;

Dr. Munir A. Sheikh, Assistant Director, Economic Studies and Policy Analyst Division; and

*De Environnement Canada:*

Penny Gotzaman, chef, Analyses économiques;

Alex Manson, directeur, Direction de la stratégie des interventions climatologiques; et

Wayne Draper, directeur adjoint, Direction des programmes industriels.

*D'Énergie, Mines et Ressources Canada:*

David Oulton, sous-ministre adjoint, Secteur de l'énergie; et

Sue Kirby, directrice générale intérimaire, Direction de la politique énergétique.

*De Transports Canada:*

Robin Lewis, conseiller principal, Relations intergouvernmentales et questions d'environnement; et

Malcolm McHattie, chef, Techniques avancées et projets spéciaux.

*Du Ministère des Finances Canada:*

Bill McCloskey, directeur, Direction des Taxes de vente;

Marilyn Knock, analyste principale de la politique, Division de la taxe de vente;

Dr Munir A. Sheikh, directeur adjoint, Division des études économiques et de l'analyse de politique; et

(*Continued on previous page*)

(*Suite à la page précédente*)

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente : Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9