

Appendix A

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

MAURIL BÉLANGER, M.P.
GARRY BREITKREUZ, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

MAURIL BÉLANGER, DÉPUTÉ
GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ

November 29, 2013

The Honourable Leona Aglukkaq, P.C., M.P.
Minister of the Environment
House of Commons
Confederation Building, Room 407
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Minister Aglukkaq:

Our File: SOR/2003-296, Regulations Amending the Wildlife Area Regulations

The above-mentioned instrument was again before the Joint Committee at its meeting of November 21, 2013. At that time, it was the wish of members that we seek your assistance in connection with the following matter.

The Committee is seeking quite simple amendments to Schedule II to the *Wildlife Area Regulations*, which sets out the amounts payable to enter the Cap Tourmente National Wildlife Area. First, the amount payable for a child accompanied by a parent is listed as "free". In the Committee's view this is not, strictly speaking, a valid exercise of the Governor in Council's authority to prescribe the entry fee to be paid. If there is no intention to charge a fee, all the Governor in Council has to do is not make a regulation. Second, the Schedule only refers to a child under 12 years of age accompanied by a parent. No provision is made for a child accompanied by an adult who is not a parent.

In 2005, the Department of the Environment stated that amendments would be made "in the coming months". These amendments have still to be made.

The amendments promised to the Committee are to be made together with other amendments to the *Wildlife Area Regulations*. In a letter of May 17, 2013, the Committee was advised that progress is being made. Although the exact date the

- 2 -



amendments will be completed could not be known, the Department stated that they continue to be a priority.

The Committee appreciates that it is impossible to state in advance the exact date on which amendments to regulations will be made. At the same time, it is to be expected that the Department would have some projected timeframe within which it anticipates completing the amendments. Your advice as to what this timeframe might be would be greatly appreciated.

Given the nature of the amendments promised to the Committee, we presume that the delays in making these amendments stem from issues related to the other amendments with which they have been grouped. If this is the case, and if the making of the all the amendments is not imminent, the Committee would wish to see those resolving its concerns proceed independently. It has now been more than eight years since these amendments were first agreed to, and we trust you will agree that the Committee has been more than patient.

We thank you for your attention to this matter, and look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

Senator Bob Runciman
Joint Chair

Chris Charlton, M.P.
Joint Chair

c.c.: Mr. Mauril Bélanger, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

Mr. Gary Breitkreuz, Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mh

Minister of the Environment



Ministre de l'Environnement

Ottawa, Canada, K1A 0H3

FEB 18 2014

Ms. Chris Charlton, M.P.
The Honourable Bob Runciman, Senator
Joint Chairs
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

MAR 03 2014

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Ms. Charlton and Senator Runciman:

Thank you for your letter dated November 29, 2013, concerning Schedule II to SOR/2003-296, *Wildlife Area Regulations*, which sets out the amounts payable to enter the Cap Tourmente National Wildlife Area.

Although, as you mentioned, the Department had previously planned on grouping the required amendments together with a large number of other planned amendments to the Regulations, progress relating to the other amendments has been delayed.

However, we are proceeding with a smaller package of miscellaneous administrative amendments to the Regulations, and will add the amendments relating to the fees at Cap Tourmente to this initiative. I expect the amendments to be made in 2014.

Thank you for your patience and guidance with respect to this matter.

Sincerely,

The Honourable Leona Aglukkaq, P.C., M.P.
Minister of the Environment

c.c.: Mr. Jean-François Lafleur
Ms. Marcy Zlotnick
Joint Clerks of the Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations

Canada

Annexe A

**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 29 novembre 2013

L'honorable Leona Aglukkaq, C.P., députée
Ministre de l'Environnement
Chambre des communes
Édifice de la Confédération, pièce 407
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Ministre,

N/Réf.: DORS/2003-296, Règlement modifiant le Règlement sur les réserves
d'espèces sauvages

À leur réunion du 21 novembre 2013, les membres du Comité mixte ont de nouveau examiné le texte réglementaire susmentionné. Ils nous ont alors priés de vous soumettre le point suivant.

Le Comité réclame que des amendements relativement simples soient apportés à l'annexe II du Règlement modifiant le Règlement sur les réserves d'espèces sauvages, laquelle prescrit le montant des frais d'admission à la réserve nationale faunique de Cap Tourmente. Premièrement, l'admission pour un enfant accompagné d'un parent est indiquée « gratuite ». De l'avis du Comité, à strictement parler, le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir réel déterminer le montant des frais d'admission. S'il n'a pas l'intention d'imposer de frais d'admission, il n'a qu'à s'abstenir de réglementer. Deuxièmement, l'annexe ne mentionne que les enfants âgés de moins de 12 ans accompagnés d'un parent. Aucune disposition n'est prévue pour les enfants accompagnés d'un adulte qui n'est pas un parent.

En 2005, le ministère de l'Environnement a promis que les amendements seraient apportés « dans les prochains mois ». Or, ce n'est pas encore fait.

Les amendements promis au Comité doivent être apportés parallèlement à d'autres amendements au Règlement sur les réserves d'espèces sauvages. Dans une lettre du 17 mai 2013, le ministère a informé le Comité que des progrès sont réalisés, sans toutefois préciser à quelle date il entend compléter les amendements, et qu'il continue de les considérer comme prioritaires.



- 2 -

Le Comité comprend qu'il est impossible de prédire la date exacte à laquelle les amendements au règlement seront apportés. En même temps, on peut s'attendre à ce que le ministère ait prévu un cadre temporel pendant lequel il entend terminer les amendements. Nous vous serions reconnaissants de nous indiquer les limites de ce cadre.

Compte tenu de la nature des amendements promis au Comité, nous présumons que la réticence à les apporter est attribuable à des problèmes liés aux autres amendements avec lesquels ils ont été groupés. Si c'est le cas, et si le ministère n'a pas l'intention d'apporter tous ces amendements sous peu, le Comité aimerait que les amendements qu'il réclame soient traités séparément. Il y a maintenant plus de huit ans que nous avons décidé d'apporter ces amendements et vous conviendrez que le Comité a été plus que patient.

Nous vous remercions de votre attention et vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Sénateur Bob Runciman
Coprésident

Chris Charlton, députée
Coprésidente

c.c. : M. Mauril Bélanger, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. Gary Breitkreuz, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mh



TRADUCTION / TRANSLATION

Le 18 février 2014

N/Réf.: DORS/2003-296

Madame Chris Charlton, députée
Monsieur Bob Runciman, sénateur
Coprésidents
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame, Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 29 novembre 2013 concernant l'annexe II du DORS/2003-296, *Règlement modifiant le Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*, qui prescrit le montant des frais d'admission à la réserve nationale faunique de Cap Tourmente.

Même si, comme vous le mentionnez, le Ministère a déjà prévu regrouper les modifications requises avec d'autres modifications envisagées relativement au Règlement, les progrès, concernant ces autres modifications, se font lents.

Cependant, nous préparons actuellement un petit groupe de modifications d'ordre administratif à apporter au Règlement et y ajouterons les modifications concernant Cap Tourmente. Ces modifications devraient être effectuées en 2014.

Vous remerciant de votre patience et de vos conseils dans ce dossier, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

L'honorable Leona Aglukkaq, C.P., députée
Ministre de l'Environnement

c.c. M. Jean-François Lafleur
M^{me} Marcy Zlotnik
Greffiers du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Appendix B

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

COPRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ

2.



October 1, 2013

Ms. Anne Van Dusen
Director General, Corporate Secretariat and
Parliamentary Affairs Branch
Department of Natural Resources
Sir William Logan Building
580 Booth Street, 21st Floor, Room A8-3
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Ms. Van Dusen:

Our File: SOR/2013-156, Order Amending the Schedule to the Export and
Import of Rough Diamonds Act

I have reviewed the referenced instrument prior to placing it before the Joint Committee, and note that although it indicates that it was made by the Minister on August 14, 2013, it was not registered until September 6. Section 5(1) of the *Statutory Instruments Act* requires that a regulation be transmitted to the Clerk of the Privy Council for registration within seven days of its making, and your advice as to why this requirement was apparently not complied with in this instance would be appreciated.

Yours sincerely,

Peter Bernhardt
General Counsel

/mn



Natural Resources Canada
Ressources naturelles Canada

Ottawa, Canada
K1A 0E4



06 NOV. 2013

Mr. Peter Bernhardt
General Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

NOV 14 2013

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Mr. Bernhardt:

Thank you for your letter dated October 1, 2013, addressed to Ms. Anne Van Dusen referring to the *Order Amending the Schedule to the Export and Import of Rough Diamonds Act* (file SOR/2013-156). As you note, the Order was made by the Minister on August 14, 2013, and was registered on September 6, 2013. I appreciate your drawing to our attention a requirement in Subsection 5(1) of the *Statutory Instruments Act* for a regulation to be transmitted to the Clerk of the Privy Council for registration within seven days.

An internal review confirmed the facts outlined in your letter and revealed several points at which delays occurred. While this appears to be an isolated case, the review identified internal procedural issues that are now being addressed to increase awareness and apply best practices.

Thank you for drawing this matter to our attention. Natural Resources Canada is committed to improving our procedures and to minimizing the risk of future non-compliance.

Yours truly,

Stéphane McNicholl, Director
Parliamentary Affairs
Natural Resources Canada

Canada

Annexe B

TRANSLATION / TRADUCTIONLe 1^{er} octobre 2013

Madame Anne Van Dusen
Directrice générale, Secrétariat ministériel
et Direction des affaires parlementaires
Ministère des Ressources naturelles
Immeuble Sir-William-Logan
580, rue Booth, 21^e étage, Pièce A8-3
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame,

N/Réf.: DORS/2013-156, Arrêté modifiant l'annexe de la Loi sur l'exportation et
l'importation des diamants bruts

J'ai examiné le texte réglementaire susmentionné avant de le soumettre au Comité mixte, et j'ai constaté que, même s'il est indiqué dans le texte que celui-ci a été pris par le ministre le 14 août 2013, il n'a pas été enregistré avant le 6 septembre suivant. Or, aux termes du paragraphe 5(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*, un règlement doit être transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement dans les sept jours suivant son adoption. J'aimerais savoir pourquoi cette obligation n'a pas été respectée, selon toute évidence, dans le cas de ce règlement.

Vous remerciant de votre attention, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal

/mn



Natural Resources
Canada

Ressources naturelles
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0E4

06 NOV. 2013

Monsieur Peter Bernhardt
Conseiller juridique principal
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Aux soins du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

NOV 14 2013

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 1^{er} octobre 2013 à l'intention de M^{me} Anne Van Dusen au sujet de l'*Arrêté modifiant l'annexe de la Loi sur l'exportation et l'importation des diamants bruts* (dossier DORS/2013-156). Comme vous l'avez signalé, l'Arrêté a été pris par le ministre le 14 août 2013, puis enregistré le 6 septembre suivant. Je vous suis reconnaissant d'avoir porté à notre attention l'obligation prévue au paragraphe 5(1) de la *Loi sur les textes réglementaires* selon laquelle, dans les sept jours suivant la prise d'un règlement, celui-ci doit être transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement.

Un examen interne a confirmé les faits mentionnés dans votre lettre et révélé certains points ayant entraîné des retards. Il semble s'agir d'un cas isolé, toutefois, l'examen a permis de déceler des problèmes liés aux procédures internes que nous sommes en train de résoudre. Cette situation aura servi à sensibiliser les personnes intéressées à l'utilisation, à l'avenir, de pratiques exemplaires.

Sachez que Ressources naturelles Canada est soucieux d'améliorer ses procédures pour réduire tout risque éventuel de non-conformité.

En vous réitérant mes remerciements, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Stéphane McNicholl, Directeur
Affaires parlementaires
Ressources naturelles Canada

Canada

Appendix C

3.

**TRANSLATION / TRADUCTION****Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations**

October 22, 2013

REPLY UNSATISFACTORY**FILE:**

SOR/2010-69, Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations

ISSUE:

The correspondence concerns five points. The Department committed to make a correction in response to Point 1. The Committee could deem the response to Point 2 unsatisfactory and the responses to Points 3 to 5 satisfactory.

SUMMARY:

The Department promised to amend the French version of the definition of “assureur” set out in section 1 of the Regulations to harmonize their vocabulary with that used by Parliament in the enabling legislation. Point 2 concerns the obligation set out in the Regulations that any information must be disclosed “in a manner [...] that is [...] not misleading” even though the enabling legislation already contains a provision on this matter. Point 3 concerns the consistency of the vocabulary used in the Regulations and the Act, Point 4 the usefulness of two provisions of the Regulations and Point 5 the nature of the information that an institution must provide to a borrower.

BACKGROUND:

As the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying the Regulations indicates, the Regulations provide that “[f]ederally regulated lenders [...] itemize the cost of mortgage insurance in their disclosure to borrowers.”



- 2 -

ANALYSIS:

1. Section 1, definition of “assureur”, French version

The French version uses “agence publique” as the equivalent for “government agency” in the English version. In the relevant enabling acts, the French equivalent is “organisme gouvernemental”. The Department believes that this does not pose an interpretation problem “and requires no immediate amendment.” In response to the question of whether this means that the provision will be corrected when the Regulations are next amended, the Department responded, in its letter of March 28, 2013, that “the date of the next draft has not yet been set, and we cannot set the date at this time.” The letter of October 15, 2013, confirms that an amendment will be made, although the Department cannot say when this will occur.

2. Section 3

This section provides that the institution disclosing any information pursuant to the Regulations must, among other requirements, do so “in a manner [...] that is [...] not misleading” (“de façon à ne pas induire en erreur”). All the statutes under which the Regulations were adopted contain a provision, such as this one from section 980.1 of the *Bank Act*, stipulating that “[e]very person who knowingly provides false or misleading information in relation to any matter under this Act or the regulations is guilty of an offence” (“[c]ommet une infraction toute personne qui, relativement à toute question visée par la présente loi ou ses règlements, communique sciemment des renseignements faux ou trompeurs”). The difference between the legislative provision and the regulatory provision lies not in what the latter adds to what Parliament set out, but rather in what it removes from what Parliament clearly expressed. This is clear from the Department’s letter of March 28, 2013. Under the Act, an offence has been committed only if the prosecution proves that, regarding a matter under the regulations, the accused knowingly provided misleading (trompeurs) information. Under the Regulations, the prosecution must prove only that the accused provided information in a manner that is misleading (de façon à induire en erreur). The Regulations therefore do not require the prosecution to prove that the accused intended to commit the alleged offence, only that the accused committed the act. Once this has been proven, it is up to the accused to prove that he or she took all reasonable steps to prevent this from occurring. In sum, given the same act, section 3 of the Regulations would considerably lighten the prosecution’s burden of proof. This amounts to thwarting the intent clearly expressed by Parliament, something which calls into doubt the validity of section 3 of the Regulations.

3. Regarding whether the French version of the Regulations should have used “arrangement” rather than “entente” to respect the terminology used by Parliament, the Department argued that Parliament itself considered the two terms interchangeable in this context.



- 3 -

4. Sections 4(c) and 5

Section 2 of the Regulations specifies that they “do not apply in respect of an institution that has obtained mortgage insurance from an insurer if neither the institution nor any of its affiliates charges borrowers an amount for that insurance.” Given this provision, why do sections 4(c) and 5 of the Regulations provide, respectively, that the institution must disclose the specified information to each borrower “that the institution charges for mortgage insurance” and that the institution “that charges borrowers an amount for mortgage insurance” must disclose the specified information? According to the Department, the reason is that “[w]ith high-ratio loans, borrowers pay the insurance premiums, so these regulations apply. With low-ratio mortgage loans where the lenders pay, these regulations do not apply.” The provisions in question of sections 4(c) and 5 clarify to which borrowers the regulatory requirements apply.

5. Section 5(c)

The English version requires that the borrower be given any other information regarding mortgage insurance “that could reasonably be expected to have an impact on the borrower” while the wording in the French version is information “dont il est raisonnable de prévoir qu’il pourrait intéresser l’emprunteur” [that could reasonably be expected to be of interest to the borrower]. The question is, generally speaking, what information the institution must disclose to comply with this requirement. The Department provided a list that seems to make perfect sense.

JR/mn

**TRANSLATION / TRADUCTION**

March 8, 2012

Ms. Sandra Hassan
Acting Assistant Deputy Minister
and Counsel
Law Branch, Department of Finance
L'Esplanade Laurier
140 O'Connor Street, 21st Floor
Ottawa, Ontario K1A 0G5

Dear Ms. Hassan:

Our File: SOR/2010-69, Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations

I have reviewed the above amendment and note the following:

1. Section 1, definition of “assureur”, French version

The French version uses “agence publique” as the equivalent for “government agency” in the English version. In the relevant enabling acts, the French equivalent is “organisme gouvernemental”. Assuming that the English version, which uses the same terms as the various enabling acts, is correct, the French version needs to be corrected.

2. Section 3

This section provides that the institution disclosing any information pursuant to the Regulations must, among other requirements, do so “in a manner [...] that is [...] not misleading” (“de façon à ne pas induire en erreur”). All the statutes under which the Regulations were adopted contain a provision, such as this one from section 980.1 of the *Bank Act*, stipulating that “[e]very person who knowingly provides false or misleading information in relation to any matter under this Act or the regulations is guilty of an offence” (“[c]omme une infraction toute personne qui, relativement à toute question visée par la présente loi ou ses règlements, communique sciemment des renseignements faux ou trompeurs”). Under these circumstances, what is this provision of section 3 of the Regulations supposed to add? If it has no legal significance, it should be deleted.



- 2 -

3. The various enabling acts under which the Regulations were adopted use the term “arrangements”. See, for example, section 418.1(3)(a)(ii) of the *Bank Act*. The French version of the Regulations systematically uses “entente” instead of “arrangement”, which is what Parliament used. The English version of the Regulations kept to the vocabulary used in the relevant legislation, namely “arrangements”. It would be appropriate to harmonize the French versions of the Regulations and the statutes in question.

4. Sections 4(c) and 5

Section 2 of the Regulations specifies that they “do not apply in respect of an institution that has obtained mortgage insurance from an insurer if neither the institution nor any of its affiliates charges borrowers an amount for that insurance.” Given this provision, I wonder why sections 4(c) and 5 of the Regulations provide, respectively, that the institution must disclose the specified information to each borrower “that the institution charges for mortgage insurance” and that the institution “that charges borrowers an amount for mortgage insurance” must disclose the specified information. In my view, these two phrases are unnecessary and should be deleted.

5. Section 5(c)

I would like to know exactly what information the institution must disclose according to this provision. The English version requires that the borrower be provided with any other information regarding mortgage insurance “that could reasonably be expected to have an impact on the borrower” while the wording in the French version is information “dont il est raisonnable de prévoir qu’il pourrait intéresser l’emprunteur” [that could reasonably be expected to be of interest to the borrower]. Generally speaking, what information must the institution disclose to comply with this requirement?

I look forward to your comments.

Yours sincerely,

[sgd]
Jacques Rousseau
Counsel

/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

July 25, 2012

Mr. Jacques Rousseau
Counsel, Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o the Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Subject: SOR/2010-69, Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations

Thank you for your letter of March 13, 2012, regarding the *Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations*. Please note that we have consulted the Financial Consumer Agency of Canada for this letter.

1. Section 1, definition of “assureur”, French version

You noted that the French version of the Regulations uses “agence publique” as the equivalent of “government agency” while the enabling acts use “organisme gouvernemental”. I agree that it is preferable to use the same equivalents in regulations and their enabling acts. However, we believe that the terms “agence publique” and “organisme gouvernemental” have the same meaning and can both suitably render the English term “government agency”. Consequently, we believe that this provision does not pose an interpretation problem and requires no immediate amendment.

2. Section 3

You asked what section 3 of the Regulations adds from a legal standpoint given the existence of section 980.1 of the *Bank Act* and similar provisions in the other enabling acts. We believe that section 3 does not concern only section 980.1 of the *Bank Act* and the other similar provisions in the other enabling acts. In addition, these provisions concern different things. For example, section 3 sets out the manner in which the information must be disclosed. The fact that it must be disclosed “in language, and presented in a manner, that is clear, simple and not misleading” goes beyond the prohibition against providing false or misleading information in section 980.1 of the *Bank Act*. That is why we believe the provision should not be deleted.



- 2 -

3. You noted that the French version uses “entente” to convey “arrangements” while the French versions of the enabling provisions use “arrangements”. We believe that in this context an agreement and an arrangement mean the same thing. Moreover, “arrangement” is rendered by “entente” in several similar provisions of the Act. That is why both “entente” and “arrangement” are appropriate equivalents for the English term “arrangement”. In our view, the use of this term does not pose an interpretation problem, and therefore, we believe these provisions do not require immediate amendment.

4. Sections 4(c) and 5

We believe this is a question of clarification. Section 2 specifies that the Regulations “do not apply in respect of an institution that has obtained mortgage insurance from an insurer if neither the institution nor any of its affiliates charges borrowers an amount for that insurance.” This does not interfere with sections 4 and 5, as the regulations apply only when borrowers pay for mortgage insurance. With high-ratio loans, borrowers pay the insurance premiums, so these regulations apply. With low-ratio mortgage loans where the lenders pay, these regulations do not apply. As a result, these two passages are necessary and should not be deleted.

5. Section 5(c)

You asked what information the financial institution must disclose pursuant to section 5(c). Here is a list of the information that, generally speaking, the institution should disclose to comply with the requirement in subsection 5(c):

- the end date of the insurance;
- whether the mortgage or insurance is portable or not;
- in the case of a refinancing, what the impacts are on the insurance (e.g. paying more, not paying the entire premium); and
- the taxes due on the insurance premium.

Note that this regulation is supported by the Implementation Note of the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) accessible at http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/notices/osfi/mtgins_e.pdf. To this end, any “arrangement” that the financial institution has declared to OSFI should be disclosed.

Thank you for sending us your comments.

Yours sincerely,

Sandra Hassan
Assistant Deputy Minister and Counsel
Law Branch



TRANSLATION / TRADUCTION

August 23, 2012

Ms. Sandra Hassan
Assistant Deputy Minister
and Acting Counsel
Law Branch, Department of Finance
L'Esplanade Laurier
140 O'Connor Street, 21st Floor
Ottawa, Ontario K1A 0G5

Dear Ms. Hassan:

Our File: SOR/2010-69, Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations

Thank you for your letter of July 25, 2012. Before forwarding it to the Joint Committee, I would be grateful if you could provide me with further information on Points 1 and 2.

1. Section 1, definition of “assureur”, French version

You agree that it is preferable to use the same equivalents in regulations and their enabling acts. However, the Department believes that the provision in question does not pose an interpretation problem and does not require “immediate” amendment. When the Joint Committee examines the Regulations and the correspondence, can it assume that this means that the provision in question will be corrected when the Regulations are next amended?

2. Section 3

As I wrote in my letter of March 8, 2012, this provision provides that the institution disclosing any information pursuant to the Regulations must, among other requirements, do so “in a manner [...] that is [...] not misleading” (“de façon à ne pas induire en erreur”). All the statutes under which the Regulations were adopted contain a provision, such as this one from section 980.1 of the *Bank Act*, stipulating that “[e]very person who knowingly provides false or misleading information in relation to any matter under this Act or the regulations is guilty of an offence” (“[c]ommet une infraction toute personne qui, relativement à toute question visée par la présente loi ou ses règlements, communique sciemment des renseignements faux ou trompeurs”). I



- 2 -

wanted to know what the above-cited provision of section 3 of the Regulations is supposed to add.

I am not sure that my comment was clearly expressed. Your first response was that section 3 does not concern only the legislative provisions such as section 980.1 of the *Bank Act*. I never said otherwise. In fact, I do not even see why one would say that section 3 “concerns” a provision like section 980.1. I would instead say that section 3 concerns the information disclosed by the institution under the Regulations. You also wrote that these provisions concern different things. I agree. However, my question is not about the different things that these two provisions concern. Rather, it is about what is added by the above-cited passages from sections 3 of the Regulations (disclosing any information in a manner that is not misleading) and 980.1 of the Act (knowingly providing false or misleading information). The similarity of the two provisions is even more obvious in the English version. The Act uses the phrase “false or misleading” while the Regulations use the word “misleading”. Perhaps it would be useful to give me an example of a disclosure that would be “misleading” within the meaning of the Regulations but not within the meaning of the Act. If the Department ultimately concludes that, on this matter, the Regulations add nothing to what is already in the Act, could you confirm that this portion of section 3 will be deleted?

I look forward to your reply.

Yours sincerely,

Jacques Rousseau
Counsel

/mn



TRANSLATION / TRADUCTION

March 28, 2013

Mr. Jacques Rousseau
Counsel, Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o the Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Subject: SOR/2010-69, Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations

Thank you for your letter of August 23, 2012, regarding the *Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations*.

1. Section 1, definition of “assureur”, French version

On the first point, a number of factors can affect the decision on the time frame for changing a term. Such a decision depends on circumstances that may arise when the next amendment is made. The date of the next draft has not yet been set, and we cannot set the date at this time.

2. Section 3

Regarding the second point, you asked what section 3 of the Regulations adds from a legal standpoint given the existence of section 980.1 of the *Bank Act* and similar provisions in the other enabling acts. We believe that section 3 and section 980.1 of the *Bank Act* and the other similar provisions in the other enabling acts concern different things.

While section 980.1 of the Act already provides that every person who “knowingly provides false or misleading information” is guilty of an offence, this does not mean the provision that provides for a disclosure that is “presented in a manner [...] that is [...] not misleading” in section 3 of the Regulations is redundant. Section 980.1 uses the term “knowingly” and creates a *mens rea* offence. A disclosure can be deemed contrary to section 3 because it is misleading, even though no intent can be proven.



- 2 -

In addition, according to the presumption of validity, legislation must be interpreted to have a meaning that gives it some effect rather than one that gives it none. One of the applications of this principle is that, given two possible interpretations of an enactment, the one that makes it valid must be chosen over the one that makes it invalid. The presumption of validity applies to the interpretation of regulations in light of their enabling statutes and enabling rules.¹ According to this principle, the regulation must be interpreted as establishing an obligation that adds to, rather than repeats, the obligations and offences in the enabling act. Consequently, we believe that the provision should not be deleted.

Thank you for sending us your comments.

Yours sincerely,

Sandra Hassan
Assistant Deputy Minister and Counsel
Law Branch

¹ Côté, Pierre-André, *The Interpretation of Legislation in Canada*, Carswell, Third Edition, pp. 369–371.

**TRANSLATION / TRADUCTION**

May 7, 2013

Ms. Sandra Hassan
Assistant Deputy Minister and Counsel
Law Branch, Department of Finance
L'Esplanade Laurier
140 O'Connor St., 21st Floor
Ottawa, Ontario K1A 0G5

Dear Ms. Hassan:

Our Files: SOR/2010-68, Mortgage Insurance Business (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations
SOR/2010-69, Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail Associations, Canadian Insurance Companies and Canadian Societies) Regulations

The correspondence exchanged regarding the above two regulations discussed the French definition of the term “assureur”, identical in both instruments, which state the following: “s’entend notamment d’une agence publique qui fournit de l’assurance hypothécaire à une institution”. In the definitions, the French words “agence publique” are rendered in English as “government agency”. In the relevant enabling legislation, “government agency” is rendered in the French version as “organisme gouvernemental”.

In response to my suggestion that the French version of both regulations be amended so as to bring the terminology into line with the wording in their respective enabling statutes, the department acknowledged that it would be “preferable” to render an expression the same way in the regulations as in the enabling legislation. The department believes that the words “agence publique” do not pose an interpretation problem and therefore “do not require immediate amendment”.

I do not believe this is simply a matter of preference. If the author of the regulations in question used an expression different from the one chosen by



- 2 -

Parliament, it must be determined whether that represents the expression of a different intention. One must then decide the manner in which these regulations are to be interpreted. If this variation in terminology does not in fact mean there was a different intention, this needlessly creates a problem. The fact that the department is able to come up with a solution to this problem does not mean that one does not exist. There is a good reason why the Department of Justice's *Federal Regulations Manual* states that "[t]he terminology used in a regulation must be consistent with that used in the enabling statute", not that it would be preferable to do so.

On August 23, 2012, I wrote two letters to the department regarding each of the above regulations to determine whether the department's comments to the effect that the situation does not require "immediate" amendment means that the provision in question will be corrected the next time the regulations are amended. On March 15, 2013, you replied, with respect to SOR/2010-68, that "in our opinion, this provision does not pose an interpretation problem and does not require immediate amendment. (It was not our intention to imply that we would recommend a change at a later date. We apologize for any confusion this may have caused)." On March 28, 2013, you replied, with respect to SOR/2010-69, that "several factors may inform a decision regarding the timing for changing a term, and such a decision depends on the circumstances that may arise at the time of the next amendment. No date has yet been set for the next amendment, and we are unable to set one at this time." Contrary to the first reply, the second clearly implies that there will be an amendment in the future, although the department is unable to say when.

Would you kindly reconsider the matter of the necessity to amend the French version of the definition of "assureur" in light of the above and clarify the department's position?

I look forward to receiving your comments.

Yours sincerely,

Jacques Rousseau
Counsel

/mn

**TRANSLATION / TRADUCTION**

October 15, 2013

Mr. Jacques Rousseau
Counsel, Standing Joint Committee
for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

Our Files: SOR/2010-68, Mortgage Insurance Business (Banks, Authorized
Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail
Associations, Canadian Insurance Companies and
Canadian Societies) Regulations
SOR/2010-69, Mortgage Insurance Disclosure (Banks, Authorized
Foreign Banks, Trust and Loan Companies, Retail
Associations, Canadian Insurance Companies and
Canadian Societies) Regulations

Thank you for your letter of May 7, 2013, regarding the above regulations.

Contrary to what appeared in our previous response, the department believes that the provision in question in both regulations does not pose a problem and does not require amendment.

Please note that these regulations may be amended if other issues arise warranting such changes. I agree that the terminology in these regulations should be in line with what is in the relevant enabling legislation. Consequently, we recommend an amendment to the provision in question during the next amendment to the Regulations. That said, as I wrote on March 28, 2013, regarding SOR/2010-69, there is no date set as of yet for the next amendment, and we are unable to provide such a date at this time.

Thank you for taking the time to bring your observations to our attention.

Yours sincerely,

Sandra Hassan
Assistant Deputy Minister and Counsel
Law Branch

Annexe C

**Comité mixte permanent d'examen de la réglementation**

Le 22 octobre 2013

RÉPONSE INSATISFAISANTE**DOSSIER :**

DORS/2010-69, Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)

QUESTION :

La correspondance porte sur cinq points. Le ministère s'engage à apporter une correction en réponse au point 1. Le Comité pourrait juger insatisfaisante la réponse au point 2 et satisfaisantes celles qui ont trait aux points 3 à 5.

RÉSUMÉ :

Le ministère promet une modification de la version française de la définition d'« assureur » énoncée à l'article 1 du Règlement afin d'en harmoniser le vocabulaire avec celui que le Parlement a utilisé dans la législation habilitante. Le point 2 concerne l'obligation prévue dans le Règlement de communiquer tout renseignement « de façon à ne pas induire en erreur » alors que la législation habilitante contient déjà une disposition à ce sujet. Le point 3 porte sur la constance du vocabulaire utilisé dans le Règlement et la Loi, le point 4 sur l'utilité de deux dispositions du Règlement et le point 5 sur la nature des renseignements qu'une institution doit communiquer à un emprunteur.

CONTEXTE :

Comme l'indique le résumé de l'étude d'impact de la réglementation accompagnant le Règlement, celui-ci prévoit que « les prêteurs sous réglementation fédérale sont tenus de fournir la ventilation du coût de l'assurance hypothécaire dans les communications qu'ils remettent aux emprunteurs ».



ANALYSE

1. Article 1, définition d'« assureur », version française

On utilise, dans la version française, les mots « agence publique » pour rendre les mots « government agency » utilisés dans la version anglaise. Dans les lois habilitantes pertinentes, ces derniers sont rendus par les mots « organisme gouvernemental ». Le ministère estime que cela ne pose pas de problème d'interprétation « et ne nécessite pas une modification immédiate ». En réponse à la question de savoir si cela signifie que cette disposition sera corrigée lors de la prochaine modification du Règlement, le ministère répond, dans la lettre du 28 mars 2013, que « la date du prochain projet n'est pas encore établie et nous ne pouvons pas établir cette date maintenant ». La lettre du 15 octobre 2013 confirme qu'il y aura une modification, même si le ministère ne peut dire quand elle sera effectuée.

2. Article 3

Cette disposition prévoit que l'institution qui communique tout renseignement sous le régime du Règlement doit le faire, entre autres, « de façon à ne pas induire en erreur » (« in a manner [...] that is [...] not misleading »). Toutes les lois en vertu desquelles ce Règlement a été adoptées contiennent une disposition prévoyant, comme c'est le cas par exemple de l'article 980.1 de la *Loi sur les banques*, que « commet une infraction toute personne qui, relativement à toute question visée par la présente loi ou ses règlements, communique sciemment des renseignements faux ou trompeurs » (« every person who knowingly provides false or misleading information in relation to any matter under this Act or the regulations is guilty of an offence »). En fait, et cela ressort clairement de la lettre envoyée par le ministère le 28 mars 2013, la disposition législative et la disposition réglementaire se différencient non pas par ce que la deuxième ajoute à ce que le Parlement a prévu, mais plutôt par ce qu'elle enlève à ce que le Parlement a clairement exprimé. Aux termes de la Loi, il faut, pour qu'il y ait infraction, que le poursuivant prouve que, relativement à une question visée par les règlements, l'accusé a communiqué sciemment des renseignements trompeurs (misleading). Aux termes du Règlement, le poursuivant doit seulement prouver que l'accusé a communiqué des renseignements de façon à induire en erreur (in a manner that is misleading). Le Règlement n'oblige donc pas le poursuivant à faire la preuve que l'accusé a fait l'acte reproché intentionnellement. Il doit seulement prouver que l'accusé a commis l'acte. Une fois cette preuve faite, c'est à l'accusé de prouver qu'il a pris tous les moyens raisonnables pour éviter que cela se produise. Somme toute, en présence de la commission du même acte, l'article 3 du Règlement a pour résultat d'alléger considérablement le fardeau de la preuve de la poursuite. Cela revient à contrecarrer l'intention clairement exprimée par le Parlement, ce qui rend douteuse la validité de l'article 3 du Règlement.

3. À propos de savoir s'il aurait fallu, dans la version française du Règlement, utiliser le mot « arrangement » plutôt que le mot « entente » afin de s'en tenir à la

- 3 -



terminologie utilisée par le Parlement, le ministère fait valoir que le Parlement a lui-même considéré qu'il s'agit, dans ce contexte, de mots interchangeables.

4. Articles 4c) et 5

L'article 2 du Règlement précise qu'il « ne s'applique pas à l'institution qui obtient une assurance hypothécaire d'un assureur si ni celle-ci ni aucun membre de son groupe n'exige de l'emprunteur une somme pour cette assurance ». Puisqu'il en est ainsi, pourquoi mentionner, aux articles 4c) et 5 du Règlement respectivement, que l'institution doit communiquer les renseignements spécifiés à chaque emprunteur « de qui elle exige une somme pour une assurance hypothécaire » et que l'institution « qui exige une somme d'un emprunteur pour une assurance hypothécaire » lui communique les renseignements spécifiés ? Selon le ministère, il en est ainsi parce que « pour les prêts à ratio élevé, les emprunteurs paient les primes d'assurance, de sorte que ces règlements s'appliquent. Pour les prêts hypothécaires à ratio bas où les prêteurs paient, ces règlements ne s'appliquent pas ». Les dispositions en cause des articles 4c) et 5 servent à préciser envers quels emprunteurs les exigences réglementaires s'appliquent.

5. Article 5c)

La version française exige de communiquer à l'emprunteur tout autre renseignement relatif à l'assurance hypothécaire « dont il est raisonnable de prévoir qu'il pourrait intéresser l'emprunteur ». La version anglaise tout renseignement « that could reasonably be expected to have an impact on the borrower ». De façon générale, la question est de savoir quels renseignements doit communiquer l'institution pour se conformer à cette exigence. Le ministère en donne une liste qui semble aller de soi.

JR/mn

**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
FRANÇOISE BOIVIN, M.P.

VICE-CHAIRS

GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
FRANÇOISE BOIVIN, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 8 mars 2012

Madame Sandra Hassan
Sous-ministre adjointe intérimaire
et conseillère juridique
Direction juridique
Ministère des Finances
L'Esplanade Laurier
140, rue O'Connor, 21^e étage
OTTAWA (Ontario), K1A 0G5

Madame,

N/Réf.: DORS/2010-69, Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)

J'ai examiné le Règlement mentionné ci-dessus et je note ceci :

1. Article 1, définition d'« assureur », version française

On utilise, dans la version française, les mots « agence publique » pour rendre les mots « government agency » utilisés dans la version anglaise. Dans les lois habilitantes pertinentes, ces derniers sont rendus par les mots « organisme gouvernemental ». En presumant que la version anglaise, qui utilise les mêmes mots que dans les diverses lois habilitantes, est correcte, je conclus que la version française a besoin d'être corrigée.

2. Article 3

Cette disposition prévoit que l'institution qui communique tout renseignement sous le régime du Règlement doit le faire, entre autres, « de façon à ne pas induire en erreur » (« in a manner [...] that is [...] not misleading »). Toutes les lois en vertu desquelles ce Règlement a été adoptées contiennent une disposition prévoyant, comme c'est le cas par exemple de l'article 980.1 de la *Loi sur les banques*, que « commet une infraction toute personne qui, relativement à toute question visée par la présente

- 2 -



loi ou ses règlements, communique sciemment des renseignements faux ou trompeurs » (« every person who knowingly provides false or misleading information in relation to any matter under this Act or the regulations is guilty of an offence »). Dans ces conditions, qu'est censée ajouter la disposition de l'article 3 du Règlement citée ci-dessus ? Si elle n'ajoute rien sur le plan juridique, elle devrait être supprimée.

3. Les diverses législations habilitantes en vertu desquelles le Règlement a été adoptées utilisent le mot « arrangements », par exemple dans l'article 418.1(3)a(ii) de la *Loi sur les banques*. Dans la version française du Règlement, on utilise systématiquement le mot « entente » au lieu du mot « arrangement » comme l'a fait le Parlement. Dans la version anglaise du Règlement, on s'en est tenu au vocabulaire utilisé dans la législation pertinente, soit le mot « arrangements ». Il conviendrait d'harmoniser la version française des lois en cause et du Règlement.

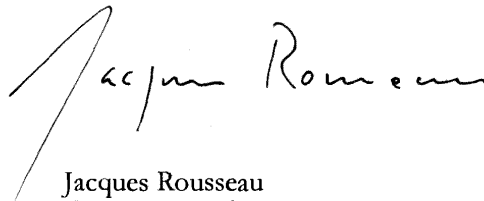
4. Articles 4c) et 5

L'article 2 du Règlement précise qu'il « ne s'applique pas à l'institution qui obtient une assurance hypothécaire d'un assureur si ni celle-ci ni aucun membre de son groupe n'exige de l'emprunteur une somme pour cette assurance ». Puisqu'il en est ainsi, je me demande pourquoi on mentionne, aux articles 4c) et 5 du Règlement respectivement, que l'institution doit communiquer les renseignements spécifiés à chaque emprunteur « de qui elle exige une somme pour une assurance hypothécaire » et que l'institution « qui exige une somme d'un emprunteur pour une assurance hypothécaire » lui communique les renseignements spécifiés. À mon avis, ces deux passages sont inutiles et devraient être supprimés.

5. Article 5c)

Je me demande quels renseignements doit au juste communiquer l'institution aux termes de cette disposition. La version française exige de communiquer à l'emprunteur tout autre renseignement relatif à l'assurance hypothécaire « dont il est raisonnable de prévoir qu'il pourrait intéresser l'emprunteur ». La version anglaise tout renseignement « that could reasonably be expected to have an impact on the borrower ». De façon générale, quels renseignements doit communiquer l'institution pour se conformer à cette exigence ?

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.


Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mh



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

Assistant Deputy Minister

Sous-ministre adjointe



JUL 25 2012

Maître Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

JUL 31 2012

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Objet : *DORS/2010-69 Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)*

Maître Rousseau,

Nous vous remercions de votre lettre du 13 mars 2012, au sujet du *Règlement sur les pratiques commerciales en matière d'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)* (« Règlement »). Veuillez noter que nous avons consulté l'Agence de la consommation en matière financière du Canada aux fins de la présente lettre.

1. Article 1, définition d' « assureur », version française

Vous avez noté que la version française du Règlement utilise les mots « agence publique » pour rendre « government agency », alors que les lois habilitantes utilisent « organisme gouvernemental ». Je conviens qu'il est préférable de rendre une expression de la même façon dans les règlements que dans les lois habilitantes. Cependant, nous estimons que les expressions « agence publique » et « organisme gouvernemental » ont un sens commun et peuvent toutes les deux rendre adéquatement l'expression anglaise « government agency ». Par conséquent, nous estimons que cette disposition ne pose pas de problème d'interprétation et ne nécessite pas une modification immédiate.

2. Article 3

Vous demandez qu'est-ce que l'article 3 du Règlement ajoute, sur le plan juridique, vu l'existence de l'article 980.1 de la *Loi sur les banques* et des dispositions semblables dans les autres lois habilitantes. Nous sommes de l'avis que l'article 3 ne vise pas uniquement l'article 980.1 de la *Loi sur les banques* et les dispositions semblables dans les autres lois habilitantes.

Canada



-2-

De plus, ces dispositions visent des éléments différents. Par exemple, l'article 3 établit la manière selon laquelle les renseignements doivent être communiqués. Le fait que celle-ci doit l'être « dans un langage et d'une manière simples et clairs et de façon à ne pas induire en erreur » va au-delà de l'interdiction contre la communication de renseignements faux et trompeurs à l'article 980.1 de la *Loi sur les banques*. Pour cette raison, nous sommes d'avis que la disposition ne devrait pas être supprimée.

3. Vous avez noté que la version française utilise « entente » pour rendre « arrangements », alors que les dispositions habilitantes utilisent « arrangements » dans la version française. À cet effet, nous sommes d'avis que dans le contexte, une entente et un arrangement ont le même sens. Le mot « arrangement » est d'ailleurs rendu par « entente » dans plusieurs dispositions similaires de la loi. Pour cette raison, les mots « entente » et « arrangement » sont tous deux appropriés pour rendre le terme anglais « arrangement ». Nous croyons que l'utilisation de ce terme n'occasionne pas de problème d'interprétation et par conséquent, nous sommes d'avis que ces dispositions ne nécessitent pas de modifications immédiates.

4. Article 4c) et 5

Il nous semble qu'il s'agit ici d'une question de clarification. L'article 2 précise que le Règlement « ne s'applique pas à l'institution qui obtient une assurance hypothécaire d'un assureur si ni celle-ci ni aucun membre de son groupe n'exige de l'emprunteur une somme pour cette assurance ». Cela n'interfère pas avec les articles 4 et 5, puisque les règlements ne s'appliquent que lorsque les emprunteurs paient pour l'assurance hypothécaire. Pour les prêts à ratio élevé, les emprunteurs paient les primes d'assurance, de sorte que ces règlements s'appliquent. Pour les prêts hypothécaires à ratio bas où les prêteurs paient, ces règlements ne s'appliquent pas. Par conséquent, ces deux passages sont nécessaires et ne devraient pas être supprimés.

5. Article 5c)

Vous demandez quels renseignements doit communiquer l'institution financière aux termes de l'article 5c). De manière générale, voici une liste des renseignements qui devraient être communiqués par l'institution pour se conformer à l'exigence du paragraphe 5c) :

- la date de la fin de l'assurance
- si l'hypothèque / l'assurance est portable ou non
- dans le cas d'un refinancement, quelles sont les conséquences pour l'assurance (ex : payer un surplus, ne pas payer la totalité de la prime)
- les taxes dues sur la prime d'assurance.



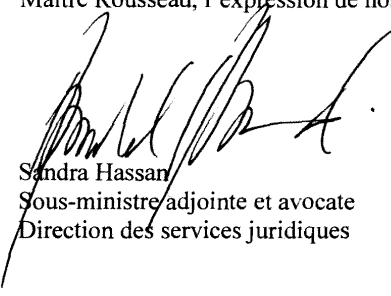
-3-

Nous soulignons que ce règlement est appuyé par la note de mise en œuvre du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)

http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/avis/bsif/mtgins_f.pdf.

À cette fin, tout «arrangement» que l'institution financière a déclaré au BSIF devrait être communiqué.

Nous vous remercions de nous avoir fait part de vos commentaires et vous prions d'agréer, Maître Rousseau, l'expression de nos sentiments les meilleurs.


Sandra Hassan
Sous-ministre adjointe et avocate
Direction des services juridiques

**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

s/ LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 23 août 2012

Madame Sandra Hassan
Sous-ministre adjointe et conseillère
juridique intérimaire, Direction juridique
Ministère des Finances, L'Esplanade Laurier
140, rue O'Connor, 21^e étage
OTTAWA (Ontario) K1A 0G5

Madame,

N/Réf.: DORS/2010-69, Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)

Je vous remercie pour votre lettre du 25 juillet 2012. Avant de la transmettre au Comité mixte, je vous saurais gré de me fournir un complément d'information sur les points 1 et 2.

1. Article 1, définition d'« assureur », version française

Vous convenez qu'il est préférable de rendre une expression dans les règlements de la même façon que dans les lois habilitantes. Le ministère estime toutefois que la disposition visée par mon commentaire ne pose pas de problème d'interprétation et ne nécessite pas une modification « immédiate ». Lorsqu'il examinera le Règlement et la correspondance, le Comité mixte peut-il prendre pour acquis que cela signifie que la disposition en cause sera corrigée lors de la prochaine modification du Règlement?

2. Article 3

Comme je l'ai écrit dans ma lettre du 8 mars 2012, cette disposition prévoit que l'institution qui communique tout renseignement sous le régime du Règlement doit le faire, entre autres, « de façon à ne pas induire en erreur » (« in a manner [...] that is [...] not misleading »). Toutes les lois en vertu desquelles ce

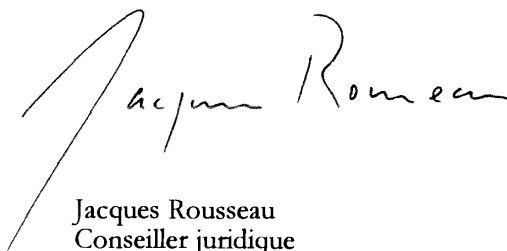
- 2 -



Règlement a été adopté contiennent une disposition prévoyant, comme c'est le cas par exemple de l'article 980.1 de la *Loi sur les banques*, que « commet une infraction toute personne qui, relativement à toute question visée par la présente loi ou ses règlements, communique sciemment des renseignements faux ou trompeurs » (« every person who knowingly provides false or misleading information in relation to any matter under this Act or the regulations is guilty of an offence »). J'ai voulu savoir ce qu'est censée ajouter la disposition de l'article 3 du Règlement citée ci-dessus.

Je ne suis pas certain d'avoir formulé clairement mon commentaire. Vous répondez tout d'abord que l'article 3 ne vise pas uniquement les dispositions législatives comme l'article 980.1 de la *Loi sur les banques*. Je n'ai jamais prétendu le contraire. En fait, je ne vois même pas pourquoi on pourrait dire que l'article 3 « vise » une disposition comme l'article 980.1. Pour ma part, je dirais plutôt que l'article 3 vise les renseignements que communique l'institution sous le régime du Règlement. Vous écrivez aussi que ces dispositions visent des éléments différents. Je suis d'accord. Cependant, ma question ne porte pas sur les éléments différents de ces deux dispositions. Il s'agit plutôt de savoir ce qu'ajoutent les passages cités ci-dessus des articles 3 du Règlement (communiquer tout renseignement de façon à ne pas induire en erreur) et 980.1 de la Loi (communiquer sciemment des renseignements faux ou trompeurs). La similitude de ces deux dispositions est encore plus évidente quand on prend connaissance de la version anglaise. La Loi parle d'une communication « false or misleading », le Règlement d'une communication « misleading ». Peut-être qu'il serait utile de me donner un exemple d'une communication qui serait « misleading » au sens du Règlement mais ne le serait pas au sens de la Loi. Si, en dernière analyse, le ministère en vient à la conclusion que, en ce qui concerne cet élément, le Règlement n'ajoute rien à ce qui est déjà dans la Loi, pourriez-vous confirmer que cette portion de l'article 3 sera supprimée ?

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.


Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mn



Department of Finance
Canada

Assistant Deputy Minister

Ministère des Finances
Canada

Sous-ministre adjointe



MAR 28 2013

RECEIVED/REÇU

APR 05 2013

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Maître Jacques Rousseau
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet : **DORS/2010-69 *Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)***

Maître Rousseau,

Nous vous remercions de votre lettre du 23 août 2012, au sujet du *Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)* (« Règlement »).

1. Article 1, définition d' « assureur », version française

Au sujet du premier point, nous notons que plusieurs facteurs peuvent affecter la décision du délai dans lequel un terme serait modifié, et une telle décision dépend des circonstances qui peuvent survenir au moment de la prochaine modification. La date du prochain projet n'est pas encore établie et nous ne pouvons pas établir cette date maintenant.

2. Article 3

Au sujet du deuxième point, vous demandez qu'est-ce que l'article 3 du Règlement ajoute, sur le plan juridique, vu l'existence de l'article 980.1 de la *Loi sur les banques* et des dispositions semblables dans les autres lois habilitantes. Nous sommes de l'avis que l'article 3 du Règlement et l'article 980.1 de la *Loi sur les banques* (« Loi ») et les dispositions semblables dans les autres lois habilitantes visent des éléments différents.

Canada

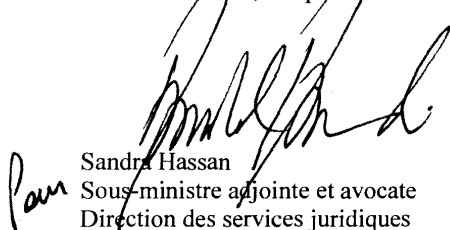


-2-

Bien que l'art 980.1 de la Loi prévoit déjà une infraction qui vise toute personne qui « communique sciemment des renseignements faux ou trompeurs », cela ne rend pas la disposition qui prévoit une communication « de façon à ne pas induire en erreur » dans l'article 3 du règlement redondante. L'article 980.1 utilise le terme « sciemment » et crée une infraction de *mens rea*. Il se peut qu'une communication soit jugée contraire à l'article 3 parce qu'elle induit en erreur, même si aucune intention ne peut être prouvée.

En outre, selon la présomption de validité, il faut entendre un texte législatif dans le sens qui lui donnera quelque effet plutôt que dans celui où il n'en aurait aucun. L'une des applications de ce principe, c'est qu'il faut, entre deux interprétations possibles d'un texte, préférer celle qui permet d'en affirmer la validité à celle qui le rendrait invalide et donc sans effet. La présomption de validité s'applique à l'interprétation des règlements au regard des lois habilitantes et des règles habilitantes. En suivant ce principe, il faut interpréter le règlement comme établissant une obligation qui ajoute, plutôt que de répéter, les obligations et infractions contenues dans la loi habilitante. Pour ces raisons, nous sommes d'avis que la disposition ne devrait pas être supprimée.

Nous vous remercions de nous avoir fait part de vos commentaires et vous prions d'agréer, Maître Rousseau, l'expression de nos sentiments les meilleurs.


Sandra Hassan
Sous-ministre adjointe et avocate
Direction des services juridiques

¹ Côté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, Les Éditions Thémis, 3^e édition, pp. 468-470.

**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

s/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



Le 7 mai 2013

Madame Sandra Hassan
Sous-ministre adjointe
et conseillère juridique
Direction juridique
Ministère des Finances
L'Esplanade Laurier
140, rue O'Connor, 21^e étage
OTTAWA (Ontario), K1A 0G5

Madame,

N/Réf.: DORS/2010-68, Règlement sur les pratiques commerciales en matière d'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)

DORS/2010-69, Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance-hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)

La correspondance échangée à propos des deux règlements mentionnés ci-dessus porte entre autres sur la version française de la définition d'« assureur », identique dans ces deux textes. On y énonce que ce mot « s'entend notamment d'une agence publique qui fournit de l'assurance hypothécaire à une institution ». Dans ces définitions, les mots « agence publique » sont rendus, dans la version anglaise, par les mots « government agency ». Dans les lois habilitantes pertinentes, ces derniers sont rendus, dans la version française, par les mots « organisme gouvernemental ».

En réponse à ma suggestion de modifier la version française de ces deux règlements pour que le vocabulaire utilisé concorde avec celui de leurs législations habilitantes, le ministère a reconnu qu'il est « préférable » de rendre une expression de la même façon dans les règlements que dans la législation habilitante. Le ministère estime que l'utilisation des mots « agence publique » ne pose pas de problème



- 2 -

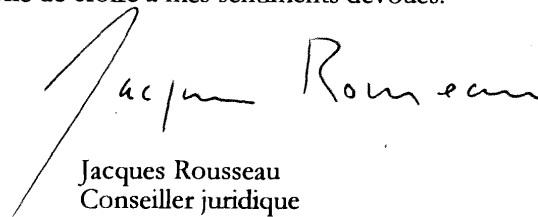
d'interprétation et, pour cette raison, est d'avis que cela « ne nécessite pas une modification immédiate ».

Je ne pense pas que l'on puisse en faire une question de préférence. Si l'auteur des règlements en cause a utilisé une expression différente de celle qu'a choisie le Parlement, on doit déterminer si cela représente l'expression d'une intention différente. À cette fin, on doit décider de l'interprétation à donner à ces règlements. On crée donc un problème d'interprétation. Si, en fait, cette variation dans le vocabulaire utilisé ne correspond pas à l'expression d'une intention différente, on crée ce problème inutilement. Que le ministère soit en mesure de proposer une solution à ce problème ne signifie que celui-ci n'existe pas. Ce n'est pas sans raison que le ministère de la Justice écrit, dans son *Manuel de la réglementation fédérale*, que « la terminologie du règlement doit respecter celle de la loi habilitante » et non qu'il est préférable de le faire.

Le 23 août 2012, j'ai écrit deux lettres au ministère à propos de chacun des règlements mentionnés ci-dessus pour savoir si la remarque du ministère selon laquelle cette situation ne nécessite pas de modification « immédiate » signifie que la disposition en cause sera corrigée lors de la prochaine modification du Règlement. Le 15 mars 2013, vous avez répondu, en ce qui concerne le DORS/2010-68, que « nous tenons à préciser que nous estimons que cette disposition ne pose pas de problème d'interprétation et ne nécessite pas de modification. (Nous nous excusons de la confusion découlant de notre lettre qui laissait sous-entendre que nous recommandions une modification dans le futur) ». Le 28 mars 2013, vous avez répondu, pour ce qui est du DORS/2010-69, « que plusieurs facteurs peuvent affecter la décision du délai dans lequel un terme serait modifié, et une telle décision dépend des circonstances qui peuvent survenir au moment de la prochaine modification. La date du prochain projet n'est pas encore établie et nous ne pouvons pas établir cette date maintenant ». Contrairement à la première réponse, la deuxième laisse clairement entendre qu'il y aura modification, même si le ministère ne peut dire quand elle surviendra.

Je vous saurais gré de revoir la question de la nécessité de modifier la version française de la définition d'« assureur » en tenant compte de ce qui précède et de clarifier la position du ministère.

J'attends votre réponse et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.


Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mh



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

Assistant Deputy Minister

Sous-ministre adjointe



Maître Jacques Rousseau
Conseiller juridique par intérim
Comité mixte permanent d'examen
de la réglementation
a/s Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

OCT 15 2013

RECEIVED/REÇU
OCT 18 2013
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Maître Rousseau,

N/Réf.: DORS/2010-68, Règlement sur les pratiques commerciales en matière d'assurance hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)

DORS/2010-69, Règlement sur la communication de renseignements relatifs à l'assurance-hypothécaire (banques, banques étrangères autorisées, sociétés de fiducie et de prêt, associations de détail, sociétés d'assurances canadiennes et sociétés de secours canadiennes)

Nous vous remercions de votre lettre du 7 mai 2013 à propos des deux Règlements mentionnés ci-dessus.

Contrairement à ce qui a été indiqué dans notre réponse précédente, le ministère est d'avis que la disposition en cause dans les deux Règlements ne pose pas de problème et ne nécessite pas de modification.

Veillez noter que ces Règlements pourraient faire l'objet de modifications si d'autres raisons surviennent justifiant de tels changements. Je suis d'accord que la terminologie de ces Règlements devrait respecter celle des lois habilitantes pertinentes. En conséquence, nous recommandons une modification à la disposition en cause lors de la prochaine modification des Règlements. Hors, comme l'indique ma lettre du 28 mars 2013 concernant le DORS/2010-69, la date du prochain projet n'est pas encore établie et nous ne pouvons à l'heure actuelle établir cette date.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de porter vos commentaires à notre attention et vous prions d'agréer, Maître Rousseau, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Sandra Hassan
Sous-ministre adjointe et conseillère juridique
Direction juridique

Canada

Appendix D



4.

Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

October 10, 2013

REPLY UNSATISFACTORY**FILE:**

SOR/2013-7, Unsolicited Telecommunications Fees Regulations

ISSUE:

A variety of procedural issues and drafting inconsistencies were brought to the attention of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the Commission). The Commission's response generally indicates that it believes no action is required.

SUMMARY:

Instances of terminology being used inconsistently throughout the Regulations were brought to the Commission's attention. Also raised were various procedural requirements that the Commission perhaps ought to have met but did not, including compliance with the *User Fees Act* in relation to the Regulations and compliance with the *Statutory Instruments Act* in relation to the National Do Not Call List.

BACKGROUND:

The *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* impose fees on subscribers to the National Do Not Call List in order to cover the costs of the Commission's investigation and enforcement activities in relation to the List. (The List is operated by a delegate – Bell Canada – who is authorized under subsection 41.4(1) of the *Telecommunications Act* to charge “rates” for exercising delegated powers; these rates may be regulated by the Commission, and are in addition to the fees set out in the Regulations.)

The rules for the National Do Not Call List were established in an appendix to Telecom Decision CRTC 2007-48, called the “Unsolicited Telecommunications



- 2 -

Rules.” The Rules prohibit telemarketers from making telemarketing calls unless they subscribe to the List, and impose requirements on telemarketers with respect to the records they must keep, the information they must provide during each call, and the hours during which they can make calls. The Rules also require telemarketers to maintain their own “do not call” lists in addition to the National List, and detail when automatic dialing-announcing devices can be used.

The legislative basis for the Rules is paragraph 41.2(b) of the *Telecommunications Act*. This paragraph authorizes the Commission to “make any order” with respect to the databases or the information, administrative or operational systems it administers for the purposes of section 41 of the Act, which states:

The Commission may, by order, prohibit or regulate the use by any person of the telecommunications facilities of a Canadian carrier for the provision of unsolicited telecommunications to the extent that the Commission considers it necessary to prevent undue inconvenience or nuisance, giving due regard to freedom of expression.

ANALYSIS:

Seven separate points were raised with the Commission, three of which relate to the use of inconsistent terminology, and four of which are broader concerns. With one minor exception, the Commission’s response generally indicates that it believes no action is required to address these concerns.

In the opening paragraph of its response, the Commission notes that “prior to publication, the *Regulations* were examined by the Department of Justice in accordance with usual practices.” It is not clear what the point of this statement is, except perhaps to suggest that the Joint Committee should content itself with the Department’s review. One might wonder whether the Commission fully understands the role of the Joint Committee.

1. “Substantially in the annexed form”

The first issue raised was with respect to the reference in the executive portion to the prior prepublication of the proposed regulations being “substantially in the annexed form”. Since there is no requirement that a regulation made under the *Telecommunications Act* be substantially similar to its prepublished version, it was suggested that it would be preferable to omit the words “substantially in the annexed form” in the future, so as not to give rise to unnecessary debate about whether the two versions are indeed substantially similar.

It is not entirely clear that the Commission has grasped the point. In its response, it characterizes the potential debate as being over “whether the regulations are final or not.” Of course the regulations will be “final”. The only potential question is whether

- 3 -



the final regulations are indeed “substantially” in the same form as the prepublished version.

The Commission has responded that if substantial changes to the proposed regulations were required as a result of comments from the public during the consultation period, the Commission’s practice, “following principles of administrative fairness,” would be to pre-publish the regulations a second time. Where only “minor modifications” are needed in response to representations from the public, the Commission considers the statement “substantially in the annexed form” to accurately reflect the process followed, and so does not believe that it should be removed in the future.

Nevertheless, insistence on the inclusion of the phrase “substantially in the annexed form” opens the door to debate about whether the statement is accurate. The Committee or a member of the public may challenge the Commission in any particular instance as to whether the prepublished and final versions are indeed substantially similar, even though the Act does not actually require that the final version be substantially similar to the prepublished version. The Commission has been made aware of this potential, and clearly feels there is little actual risk in continuing with its current practice.

It also bears noting, if only in passing, that while the Commission’s reply refers to following the principles of administrative fairness, the regulatory process reflects the exercise of a legislative function to which these principles do not apply in law.

2. User Fees Act

The *User Fees Act* imposes certain requirements when a regulating authority mentioned in Schedule I, I.1 or II to the *Financial Administration Act*, which includes the Commission, fixes a user fee. For example, a proposal in relation to the fee must be tabled in each house of Parliament. The Commission was asked what measures it had taken to comply with the *User Fees Act*. If the Commission was of the opinion that the *User Fees Act* was not applicable, the Commission was asked for its basis for reaching that conclusion.

Re Aliant Telecom Inc. (2009 FCA 224) was a reference brought by the Commission for an opinion on whether the *User Fees Act* applied to proposed changes to the *Telecommunications Fees Regulations, 1995*. The question put to the Court was whether amending or replacing this regulation would amount to fixing, increasing, expanding or increasing the duration of a “user fee” as defined in section 2 of the *User Fees Act*:

“user fee” means a fee, charge or levy for a product, regulatory process, authorization, permit or licence, facility, or for a service that is provided only by a regulating authority, that is fixed pursuant to the authority of an Act of Parliament and which results in a direct benefit or advantage to the person paying the fee.



The Court concluded that the fees in question were not subject to the *User Fees Act*. It noted that the Telecom Fees pay for the activities that the Commission determines to be attributable to its telecommunications activities, and that in fulfilling its mandate the Commission has broad powers to provide several different regulatory processes, services, and licences. Some of these regulatory processes and services do not offer a benefit or advantage to the fee-payer, let alone a “direct benefit or advantage” as per the definition of “user fees”. It then said:

This is not to suggest that a fee-payer must be guaranteed a benefit in order for a government levy to be a user fee within the meaning of the *User Fees Act*. However, in my view, the *Telecommunications Act* sets out a complex regulatory scheme, rather than the regulatory processes or services contemplated by the *User Fees Act*.

The Court also emphasized that one of the purposes of the *User Fees Act* is to provide for Parliamentary scrutiny and approval of the user fees set by regulation-making authorities, and to provide for greater transparency in the setting of those fees by requiring regulation-making authorities to engage in participatory consultation with clients and other service users before introducing or amending those fees. The Court noted that the Telecom Fees were subject to Treasury Board approval, and so, “[g]iven the nature of the Treasury Board as a statutory cabinet committee, the additional oversight envisaged by the *User Fees Act* was not intended to apply to the Fees Regulations.” In addition, the requirement that proposed regulations be prepublished in the *Canada Gazette* and a reasonable opportunity given to interested persons to make representations responded to the *User Fees Act*’s “legislative purpose of transparency”.

In its letter, the Commission indicates that it is of the opinion that the reasoning in *Re Aliant Telecom Inc.* can be applied to the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* as well. In particular, the Commission highlights that aspect of the definition of “user fee” that refers to a “direct benefit or advantage” to the person paying the fee. The *User Fees Act* defines “direct benefit or advantage” as meaning “a benefit to the client paying the user fee with that benefit being either unique to that client or distinct from and greater than benefits that could also accrue to any other person or business as a result of that user fee being paid.”

The Commission argues that the Regulations do not result in a direct benefit or advantage to the fee-payer, in this case the telemarketer:

Indeed, under section 72.01 and following of the *Act*, telemarketers may be required to pay administrative monetary penalties to the Commission for various breaches. The *Regulations*, like the [*Telecommunications Fees Regulations*] 1995 reviewed by the FCA in *Re Aliant*, are part of a complex regulatory scheme, rather than for a regulatory process that is contemplated in the *UFA*. The fees collected pursuant to the *Regulations* support the total regulatory costs of all of the Commission’s responsibilities under section 41.2 of the *Act*.



The Commission also suggests that the Regulations contemplate Parliamentary scrutiny “since the amount to be collected must be set out in the Commission’s Expenditure Plan published in Part III of the *Estimates* of the Government of Canada and, if applicable, the *Supplementary Estimates* of the Government of Canada.”

It is possible that a court would find the Commission to be correct in its assessment that the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* are not subject to the *User Fees Act*. There are also counter-arguments to be made, however. It could be argued that there is indeed a “direct benefit or advantage” to the fee payer, since only those telemarketers who pay these fees will have access to the National Do Not Call List and therefore be able to engage in the economic activity of telemarketing. Further, the Court in *Re Aliant Telecom Inc.* seemed to leave open the question of the extent to which a direct benefit or advantage was required. In addition, while the Court was concerned with the “complex regulatory scheme” funded by the fees at issue in that case – which was characterized as the entirety of the Commission’s telecommunications activities – it is certainly arguable that the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* could be distinguished, since these fees fund only the Commission’s investigation and enforcement activities in relation to the National Do Not Call List. As well, with respect to Parliamentary scrutiny, the Court specifically noted that regulations made pursuant to subsection 68(1) of the *Telecommunications Act* must be approved by Treasury Board. There is no such requirement for the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*, which are made under section 41.21 of the Act. It could also be questioned whether a Court would consider that stating the total amount of the Commission’s telemarketing regulatory costs in relation to the National Do Not Call List in its expenditure plans for a given fiscal year is equivalent to prior scrutiny of the fees to be charged against individual telemarketers.

One might wonder whether any fees would meet the definition of “user fees” under the Commission’s interpretation of the *Re Aliant Telecom Inc.* case. What fee imposed by regulation will not form part of a “complex regulatory scheme” as opposed to mere “regulatory process”? If all that is required in order to negate the possibility of a fee conferring a direct benefit is that there are penalties for contravening some other provision of the same regulation, then will virtually all regulatory fees not escape the requirements of the *User Fees Act*?

It should also be noted that certain federal statutes specifically state that the *User Fees Act* does not apply to particular fees, including five separate provisions to that effect in the *Immigration and Refugee Protection Act*. Perhaps similar amendments to the *Telecommunications Act* should be sought to clarify this point.

3. The “Unsolicited Telecommunications Rules”

The basis for the National Do Not Call List – which the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* fund – is the “Unsolicited Telecommunications Rules” established in Appendix 1 to Telecom Decision CRTC 2007-48 in July of 2007. It was pointed out

- 6 -



to the Commission that the Rules fall within the definition of “statutory instrument” in the *Statutory Instruments Act*, as well as the definition of “regulation”, in that they represent “the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament.” As a result, the requirements of the *Statutory Instruments Act* with respect to examination, registration and publication were required to be met.

The Commission relies on the fact that telemarketers who contravene a prohibition or requirement in relation to the National Do Not Call List commit a violation and are subject to administrative monetary penalties, and also notes that the Commission performs certain quasi-judicial functions in its administration of the Act. Therefore, the Commission says, the Rules “are made by a quasi-judicial body” and fall within the exception to the definition of statutory instruments for instruments made by a quasi-judicial body, with the result that the requirements of the *Statutory Instruments Act* do not apply. (The Commission also notes the Rules were made “following extensive public proceedings”, as if to suggest that public consultation is somehow a substitute for meeting statutory obligations.)

First, it is obvious that merely because a regulation imposes a penalty for its contravention, it does not follow that it is made by a quasi-judicial body. If that were the case then virtually all regulations would be exempted from the regulatory process set out in the *Statutory Instruments Act*.

It is also the case that the Commission has raised the “quasi-judicial body” argument with counsel to the Committee in the past. The following is an excerpt from a January 2007 letter written by the Committee’s General Counsel to the Commission’s Senior General Counsel, emphasizing the need to distinguish between the multiple functions that the Commission and other administrative bodies fulfill:

It is not unusual for an administrative body to have both legislative and quasi-judicial functions. In the case law concerning the application of principles of natural justice, it would seem that what is relevant is the nature of the power being exercised, rather than the characterizing of the body exercising the power. This envisions that a particular body may at different times be identified differently depending on the nature of the power it is exercising at a given time. In other words, it is not a matter of labelling all the powers exercised by a body and then deciding whether on balance that body is most predominantly legislative, quasi-judicial or administrative. Rather, each power exercised is to be viewed independently.

It follows then that a given body will be a legislative body when exercising a legislative function, an administrative body when exercising an administrative function, and a quasi-judicial body when exercising a quasi-judicial function. This being so, the reference in subparagraph (b)(ii) of the definition of “statutory instrument” in section 2(1) of the *Statutory Instruments Act* to an instrument made by a judicial or quasi-



judicial body must be taken to mean an instrument made by a body in the exercise of a judicial or quasi-judicial power. Simply because a particular body exercises such powers, however, would not mean that all instruments made by that body, even those made pursuant to legislative or administrative powers, are excluded from the definition of “statutory instrument”.

The intent of subparagraph (b)(ii) of the Act is to exclude instruments that are more in the nature of decisions than legislation. ... That rules of practice and procedure are not excluded reflects the fact that the making of such rules is the exercise of a legislative power. I also note that the *Statutory Instruments Regulations* exempt from examination, registration and publication orders and regulations made by the Commission that are directed to a single person or body. Again, these may be seen to resemble decisions. ...

There would appear to be no reason in principle why instruments that would otherwise be statutory instruments, and indeed regulations, should be excluded from the application of the Act merely because the regulation-making authority also exercises other powers that may be characterized as quasi-judicial. ...

The “Unsolicited Telecommunications Rules” establish detailed rules of conduct that apply to telemarketers as a class; they are not a quasi-judicial decision that applies to a single person or body. As a result, it would seem that the Rules represent an exercise of a legislative power rather than a quasi-judicial power. The exception to the definition of “statutory instruments” for instruments made by quasi-judicial bodies therefore does not apply, and the requirements of the *Statutory Instruments Act* must be met before the Rules can validly come into force. In particular, section 9 of the *Statutory Instruments Act* provides generally for the coming into force of regulations upon registration.

4. Subsection 2(1)

The English version of subsection 2(1) of the Regulations refers to a “person” that subscribes to the National Do Not Call List. “Person” is defined in subsection 2(1) of the *Telecommunications Act*. It was suggested to the Commission that the French version of subsection 2(1) of the Regulations should be amended to use the equivalent defined term “personne” rather than “abonné.” This would also address the inconsistency between subsections 2(1) and 3(1) of the French version, which use “abonné” and “personne qui s’abonne” respectively.

The Commission’s response suggests that it believes that the meaning of the words chosen is unambiguous, and that the overall meaning is the same in both languages. Further, the Commission wrote, “current drafting practices target the economical use of words wherever possible and make it appropriate to use different words in the



- 8 -

French versions. Otherwise, additional text in either the English or French versions would be required.” Neither of these arguments would seem sufficiently persuasive to deviate from the general principle that the same word should be used throughout the regulations to express the same meaning. As is observed in Salembier, *Legal and Legislative Drafting* (2009, at p.7), “The presumption of consistent expression dictates that words in a statute are presumed to be used in a consistent fashion, and to carry the same meaning throughout a statute or other legal text. ... What this means for drafters is that they must avoid elegant variation ... Once a particular word or expression is adopted, they must stick to it regardless of how repetitious or dull it makes the text appear.” In *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th edition, at p. 214), the author similarly explains: “It is presumed that the legislature uses language carefully and consistently so that within a statute or other legislative instrument the same words have the same meaning and different words have different meanings. ... Once a particular way of expressing a meaning has been adopted, it is used each time that meaning is intended.”

This aside, it should be evident that terms used in regulations should correspond to those used in the parent statute. This is particularly so in the case of terms actually defined in the parent statute. Thus, the *Federal Regulations Manual* prepared by the Department of Justice states: “The terminology used in a regulation must be consistent with that used in the enabling statute”.

5. Subsections 3(2) and 4(3)

It was brought to the Commission’s attention that “droits à payer” is used as the analogue of “fees payable” in the Regulations, with the exception of subparagraph 3(2)(b) and subsection 4(3), which instead use “droits” (which, elsewhere in the Regulations, is the analogue of “fees” rather than “fees payable”). It was put to the Commission that subparagraph 3(2)(b) and subsection 4(3) should therefore also refer to “droits à payer,” so that the same term is used to mean the same thing throughout. It was also noted in passing that the marginal note to subsection 4(2) introduces an entirely new expression, “droits payables.”

In response, the Commission again refers to “current economical drafting practices” and stated that “if these provisions are read in their grammatical context, there is no confusion.” The Commission then proceeds to make grammatical arguments that may have some merit in themselves, but would raise the additional question of why the same “economical drafting practices” and contextual arguments would not apply to the English version as well. For example, if it is sufficient to say “ces droits” in the French version of paragraph 3(2)(b) because, read in its grammatical context, it refers back to “les droits à payer” in paragraph 3(2)(a), why is it necessary to say “those fees payable” in the English version of paragraph 3(2)(b) to refer to “the fees payable” in paragraph 3(2)(a), rather than simply saying “those fees”?

Again, the Commission’s arguments do not justify deviation from the principle that the same terms should be used in every instance where the same meaning is intended.



Further, while the Commission is correct in its response that marginal notes are inserted for convenience only, it is baffling that the Commission would choose to introduce a new term that appears nowhere else in the Regulations when there is a term that is intended to mean the same thing and could easily be used consistently throughout: “droits à payer.”

6. Section 4

Three separate terminological inconsistencies were raised in relation to section 4.

While the term “exercice” is used consistently throughout the French version of this section, the English alternates between the defined term “fiscal year” and the undefined term “year.” The Commission responds:

the grammatical context within section 4 makes clear that the use of the word “year” occurs when it is referring back to the “fiscal year”. Within the section, the expression is rendered as “that year”-thus, clearly referring back to the reference to the “fiscal year” that is mentioned earlier in the text. This avoids unnecessary repetition of the word “fiscal”. In the French text the single noun, “exercice”, corresponds to the noun with modifier, “fiscal year” and so the same approach could not be adopted. However, we believe that the French and English text are equivalent and unambiguous and do not need to be changed.

Again, it may be true that the words are unambiguous in context, but presumably the same grammatical arguments could also apply to paragraphs 3(2)(a) and (b), which say “that fiscal year” rather than “that year.” Either way, the Regulations are inconsistent.

Next, it was suggested to the Commission that the word “frais” in subsection 4(4) should be replaced with “coûts,” since that is the word used in every other instance in the Regulations (the English equivalent of which is consistently “costs”). The Commission points to the *Telecommunications Fees Regulations, 2010*, and the *Broadcasting Licence Fee Regulations, 1997*, both of which render “costs” as both “frais” and “coûts” in different instances, to suggest that there is consistency between their regulations as currently drafted, if not consistency within their regulations. The Commission again asserts there does not appear to be any ambiguity in the meaning of the text, and stated that “given the Parliamentary scrutiny that will occur for any amounts to be levied on fee payers, we see no need to make changes to these provisions.” It is unclear how this last statement is relevant, but it does appear that the Commission consistently uses “coûts” to refer to total costs and “frais” to refer to a subset of those total costs, so this explanation may be satisfactory on this particular point.

Finally, the term “telemarketing regulatory costs” is rendered in subsection 4(4) as “les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente,” but as “les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente” in subsection 4(1), in subsection 4(2), and in subsection 5(1). Consequently, it was suggested to the Commission that

- 10 -



subsection 4(4) should be amended for consistency of terminology. This is perhaps the clearest example of where different terms used to mean the same thing creates confusion, in that “les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente” could easily be construed as a broader category of costs than “les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente.”

The Commission responds that here, “following the practice of regulatory economy of words, we wanted to avoid unnecessary repetition of the word ‘pour’ and we do not believe that it has any impact on the meaning. However, at some future time when we will be amending the regulations, this may be a change that we implement.” This calls into question the sincerity of the Commission’s repeated argument about “regulatory economy of words,” since “relatifs à” is actually more words than “pour.” It also calls into question whether the Commission understands the importance of using the same terms to express the same meanings, which the Commission seems to think creates “unnecessary repetition.”

7. Subsection 5(1): “Telemarketing regulatory costs”

Subsection 5(1) of the Regulations requires the Commission to publish, each year in a public notice in Part I of the *Canada Gazette*, its telemarketing regulatory costs. As described in subsection 4(4), the Commission’s “telemarketing regulatory costs” for a given fiscal year include, if applicable, related costs set out in the *Supplementary Estimates* that are not recovered under any regulation made under section 68 of the Act. As a result, it would appear that the telemarketing regulatory costs for a particular fiscal year would only be known after the end of that fiscal year. The question was raised whether subsection 5(1) should be amended to reflect this.

Further, it was noted that the Commission published a notice in Part I of the *Canada Gazette* on April 6, 2013, of its “estimated” telemarketing regulatory costs for the 2013-2014 fiscal year. The Commission was asked if it interpreted subsection 5(1) as requiring the publication of a revised notice if the telemarketing regulatory costs for the fiscal year increase beyond the “estimated” costs. It was again suggested that this could perhaps be clarified in the Regulations.

The Commission responds that it does not believe such an amendment is required:

Subsection 5(1) requires the Commission to be transparent and publish each year in a public notice its telemarketing regulatory costs. There could be more than one publication in a year. It is possible that the estimated costs that are published before the end of the fiscal year are the same as those that are published following the end of the year. In order to avoid any confusion, subsection 5(1) is drafted in such a way as to ensure that the telemarketing regulatory costs are published, but not necessarily when they are published.

- 11 -



This seems to suggest that the Commission recognizes that in practice telemarketing regulatory costs “are published following the end of the year,” even if it is resistant to establishing this timeframe in the Regulations themselves. Indeed, as long as the Commission publishes its telemarketing regulatory costs, then it would appear to be meeting its obligations under the Regulations. If the Commission chooses, it may also publish its “estimated” telemarketing regulatory costs, although that is not legally required.

CK/mh

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.

VICE-CHAIRS

GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.



CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

COPRÉSIDENTS

SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE

VICE-PRÉSIDENTS

GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ



June 5, 2013

Mr. John Keogh
Senior General Counsel
Legal Directorate
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission,
1 Promenade du Portage, 6th Floor
GATINEAU, Quebec K1A 0N2

Dear Mr. Keogh:

Our File: SOR/2013-7, Unsolicited Telecommunications Fees Regulations

I have reviewed the above-mentioned instrument prior to placing it before the Joint Committee, and would appreciate your advice with respect to the following points.

1. As a preliminary matter, subsection 41.21(4) of the *Telecommunications Act* indicates that a proposed regulation does not need to be pre-published more than once under subsection 41.21(3), even if it is modified after pre-publication. Since there is no requirement that a regulation made under this Act be substantially similar to its pre-published version, it would be preferable to omit the words “substantially in the annexed form” from the executive portion in the future, so as not to give rise to unnecessary debate about whether the two versions are indeed substantially similar.

2. In addition, the *User Fees Act* imposes certain requirements when a regulating authority mentioned in Schedule I, I.1 or II to the *Financial Administration Act*, including the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, fixes a user fee. As defined in section 2 of the *User Fees Act*, “user fee” means “a fee, charge or levy for a product, regulatory process, authorization, permit or licence, facility, or for a service that is provided only by a regulating authority, that is fixed pursuant to the authority of an Act of Parliament and which results in a



- 2 -

direct benefit or advantage to the person paying the fee.” I have been unable to identify a proposal in relation to these fees that was tabled in each House of Parliament in accordance with subsection 4(2) of that Act. Could you please advise as to measures the Commission took to comply with the *User Fees Act*, or if you are of the opinion that the Regulations are not subject to the *User Fees Act*, your reasoning for that opinion? If the Commission has concluded the Federal Court of Appeal’s ruling in *Re Aliant Telecom Inc.* (2009 FCA 224) can be applied to the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations*, I would appreciate the Commission’s basis for reaching that conclusion.

3. As a third preliminary matter, in reviewing the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations* I had occasion to consult the “Unsolicited Telecommunications Rules” established in Appendix 1 to Telecom Decision CRTC 2007-48 and amended through Telecom Decision CRTC 2008-6 and Telecom Regulatory Policy 2009-200. Under paragraph 41.2(b) of the *Telecommunications Act*, the Commission may determine any matter and “make any order” with respect to the databases or the information, administrative or operational systems it administers for the purposes of section 41 (to prevent undue inconvenience or nuisance as a result of unsolicited telecommunications). Subsection 2(1) of the *Statutory Instruments Act* defines “statutory instrument” in part to mean:

any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which that instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which that instrument relates

Therefore, orders made pursuant to paragraph 41.2(b) are “statutory instruments” for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. Such orders would also appear to come within the definition of “regulation” in subsection 2(1) of the *Statutory Instruments Act*, paragraph (a) of which provides that any statutory instrument “made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament” is a regulation for the purposes of that Act. It is difficult to conclude other than that the making of an order of the scope of the “Unsolicited Telecommunications Rules” constitutes the exercise of a legislative power.

This being the case, orders made by the Commission pursuant to paragraph 41.2(b) are subject to the examination, registration and publication requirements applicable to regulations under the *Statutory Instruments Act*. (While I do note that orders and regulations issued or made by the Commission “in relation to telegraphs or telephones that are directed to a single person or body” are exempt from registration as a result of subparagraph 7(f)(ii) of the *Statutory Instruments Regulation*, this exemption clearly does not apply to the “Unsolicited Telecommunications



- 3 -

Rules.”) As well, the rules governing the coming into force of regulations set out in section 9 of the *Statutory Instruments Act* apply to such orders. Subject to certain stated exceptions, section 9 provides that regulations only come into force upon their registration. I would value your comments in this regard as well.

4. Subsection 2(1)

The English version of this subsection refers to a “person” that subscribes to the National Do Not Call List. “Person” is defined in subsection 2(1) of the *Telecommunications Act*, and the French version of subsection 2(1) of the Regulations should be amended to use the equivalent defined term “personne” rather than “abonné.” I would also refer you to the French version of subsection 3(1) in this regard.

5. Subsection 3(2)

In general, “droits à payer” is used as the analogue of “fees payable” in the Regulations, with the exception of subparagraph 3(2)(b) and subsection 4(3), which instead use “droits.” Elsewhere in the Regulations “droits” is the analogue of “fees” rather than “fees payable.” It would therefore appear that subparagraph 3(2)(b) and subsection 4(3) should instead also refer to “droits à payer,” so that the same term is used to mean the same thing throughout. (I would also call your attention to the marginal note to subsection 4(2), which introduces an entirely new expression, “droits payables.”)

6. Section 4

While the term “exercice” is used consistently throughout the French version of this section, the English alternates between the defined term “fiscal year” and the undefined term “year.” It would appear that “fiscal year” should be used in each instance in the English version of section 4.

I would also call to your attention certain inconsistencies in the French version of subsection 4(4). First, the word “frais” should be replaced with “coûts,” since that is the word used throughout the Regulations (the English equivalent of which is consistently “costs”). As well, the term “telemarketing regulatory costs” is rendered in subsection 4(4) as “les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente,” but as “les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente” in subsection 4(1), in subsection 4(2), and in subsection 5(1). Since it appears that the same meaning is intended in each instance, the same term should be used consistently throughout.

7. Subsection 5(1)

This subsection requires the Commission to publish, each year in a public notice in Part I of the *Canada Gazette*, its telemarketing regulatory costs. As described in subsection 4(4), the Commission’s “telemarketing regulatory costs” for



- 4 -

a given fiscal year include, if applicable, related costs set out in the *Supplementary Estimates* that are not recovered under any regulation made under section 68 of the Act. As a result, it would appear that the telemarketing regulatory costs for an upcoming fiscal year would only be known after the end of that fiscal year. I wonder if subsection 5(1) should be amended to reflect this.

I note in this connection that the Commission published a notice in Part I of the *Canada Gazette* on April 6, 2013, of its “estimated” telemarketing regulatory costs for the 2013-2014 fiscal year. Is it your understanding that this subsection will require the Commission to publish a revised notice if the telemarketing regulatory costs for the fiscal year increase beyond the “estimated” costs? Again, this could perhaps be clarified in the Regulations.

I look forward to receiving your comments with respect to the foregoing.

Yours sincerely,

Cynthia Kirkby

/mn



Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission

Ottawa, Canada
K1A 0N2

Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes



September 23, 2013

Our Reference: 4732-010

Ms. Cynthia Kirby
Legal Counsel
Standing Committee
For the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate KIA 0A4

RECEIVED/REÇU
SEP 26 2013
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Ms. Kirby,

Re: SOR/2013-7, Unsolicited Telecommunications Fees Regulations

Thank you for your letter of June 5, 2013, regarding the *Unsolicited Telecommunications Fees Regulations (the Regulations)*. We acknowledged this letter on June 25, 2013 and appreciate the opportunity you have given to us to address these before the *Regulations* are reviewed by the Standing Joint Committee. We note that prior to publication, the *Regulations* were examined by the Department of Justice in accordance with usual practices. We have examined the concerns that you have mentioned and believe that these can be satisfactorily addressed.

Please find the response to the points you raised below.

1. In your letter you suggested that, as a preliminary matter, it would be preferable to omit the words “substantially in the annexed form” from the executive portion of the *Regulations* so as to not give rise to unnecessary debate about whether the regulations are final or not. You also noted that subsection 41.21(4) of the *Telecommunications Act* (the *Act*) does not require that the regulations be pre-published more than once even if they are modified after pre-publication. However, we note that the purpose of pre-publication is, pursuant to subsection 41.21(3) of the *Act*, to “...give interested persons a reasonable opportunity to make representations to the Commission with respect to the proposed regulations”.

Thus, the standard expression “substantially in the annexed form” refers to the fact that the Commission may make some minor modifications to the regulations, in response to representations from the public. However, as a result of such public comments, it is possible that more substantial changes to the proposed regulations would be required.

Canada



In that case, the Commission's practice, following principles of administrative fairness, would be to pre-publish for comment the proposed regulations a second time. Consequently, we consider that the statement in the executive portion accurately reflects the process followed to make the regulations and we do not believe that it should be removed in the future.

2. In your letter, you raised a second preliminary question as to the applicability of the *User Fees Act (UFA)* on the *Regulations*. You asked what measures the Commission took to comply with the *UFA*, or in the alternative the reasoning that the Commission used in determining that the *UFA* did not apply. The Commission is fully aware of the importance of the *UFA*. However, it is our view that the reasoning of the Federal Court of Appeal (FCA) ruling in *Re Aliant Telecom Inc.* (2009 FCA 204) (*Re Aliant*) can be applied to the *Regulations*.

In *Re Aliant* the FCA decided that the fees paid pursuant to the *Telecommunications Fees Regulations, 1995*¹ (*TFR 1995*) did not meet the definition of a "user fee" as defined in section 2 of the *UFA*. In a similar manner, the fees paid pursuant to the *Regulations* do not meet the definition of a "user fee", defined as follows:

"user fee" means a fee, charge or levy for a product, regulatory process, authorization, permit or licence, facility, or for a service that is provided only by a regulating authority, that is fixed pursuant to the authority of an Act of Parliament and which results in a direct benefit or advantage to the person paying the fee. [Underlining added]

Specifically, we note that while the Commission is a "regulating authority" within the meaning of the *UFA* and the *Regulations* have been fixed pursuant to the authority of an Act of Parliament, the *Regulations* do not result in a direct benefit or advantage to the fee-payer, *i.e.* the telemarketers. Indeed, under section 72.01 and following of the *Act*, telemarketers may be required to pay administrative monetary penalties to the Commission for various breaches. The *Regulations*, like the *TFR 1995* reviewed by the FCA in *Re Aliant*, are part of a complex regulatory scheme, rather than for a regulatory process that is contemplated in the *UFA*. The fees collected pursuant to the *Regulations* support the total regulatory costs of all of the Commission's responsibilities under section 41.2 of the *Act*.

Finally, we note that it was important to the FCA in the *Re Aliant* case that the fees collected pursuant to the *TFR 1995* were subject to Parliamentary scrutiny.

¹ The FCA had the *Telecommunications Fees Regulations, 1995* before it when it rendered its decision in *Re Aliant*. After this ruling, following a public process, the Commission made the *Telecommunications Fees Regulations, 2010*.



Under s. 4(2) of the *TFR 1995*, the amount to be collected had to be set out in the Commission's Expenditure Plan, published in the *Estimates of the Government of Canada*. Similarly, subsection 4(4) of the *Regulations* contemplates Parliamentary scrutiny, since the amount to be collected must be set out in the Commission's Expenditure Plan published in Part III of the *Estimates of the Government of Canada* and, if applicable, the *Supplementary Estimates of the Government of Canada*.

3. The third preliminary matter that you raised in your letter relates to the applicability of the *Statutory Instruments Act (SIA)* to the "*Unsolicited Telecommunications Rules*" (the *Rules*). You suggested that the *Rules* meet the definition of a "statutory instrument" as defined by subsection 2(1) of the *SIA*.

However, as noted above, under section 72.01 and following of the *Act*, telemarketers who contravene a prohibition or requirement of the Commission under section 41 of the *Act* commit a violation and are subject to the imposition of administrative monetary penalties. The Commission clearly performs quasi-judicial functions in its administration of the *Act*. Thus, it is to be noted that Commission instruments published pursuant to the Commission's authority under paragraph 41.2(b) of the *Act*, are made by a quasi-judicial body. Such instruments do not fall within the meaning of a "statutory instrument", set out at subparagraph b(ii) of the definition of a "statutory instrument" in subsection 2(1) of the *SIA*. We also note that the *Rules* are not mentioned in the *Regulations*. Nevertheless, as noted clearly in Telecom Decision CRTC 2007-48 and amended through Telecom Decision CRTC 2008-6 (both of which are mentioned in your letter), the Commission made the *Rules* following extensive public proceedings.

4. In your fourth point, you noted that "person" in section 2(1) of the *Regulations* is "abonné" in the French version and that this differs from how "person" is defined in the French subsection 2(1) of the *Act*. Accordingly, you suggested that the French version of subsection 2(1) of the *Regulations* should be amended to change "abonné" to "personne".

We note that the term "person" is defined in the *Act* in an inclusive, non-exhaustive way in order to ensure that the term is interpreted broadly. Consequently, we do not believe that there is any risk that "a person that subscribes" could be misinterpreted. In our view, current regulatory drafting practices do not require that wherever "person" is used in English that the same wording must be used in the French version if the meaning is clear and unambiguous. In both subsections 2(1) and 3(1) of the *Regulations*, we believe that the meaning is unambiguous, and the same in both languages. We also note current drafting practices target the economical use of words wherever possible and make it appropriate to use different words in the French versions. Otherwise, additional text in either the English or French versions would be required.



5. In your fifth point you noted that in subparagraph 3(2)(b) and subsection 4(3) “droits” is used instead of “droits à payer”, while the English version of the text uses “fees payable” in all cases. Nevertheless, these provisions follow current economical drafting practices. We consider that, if these provisions are read in their grammatical context, there is no confusion. With respect to subparagraph 3(2)(b), the preposition “ces” before “droits” grammatically refers back to the previous mention of the expression, *i.e.* “droits à payer”. Similarly, the reference to “droits” in subsection 4(3) is in fact a reference to “les droits calculés . . . conformément au paragraphe 4(2)”, with the fees being calculated in subsection 4(2) clearly being “les droits à payer”. Also, the use of the definite expression “les droits” leads to an unambiguous result. Consequently, like the 4th point raised above, read within the context in which the words are used, we see no need to change the current wording.

You also pointed out that the marginal note to the French version of subsection 4(2) is incorrect as it introduces an entirely new expression “droits payables”. However, given that the meaning is the same for the new expression as that contained in the substantive part of the subsection, we are not concerned that it needs to be changed. Furthermore, since section 14 of the *Interpretation Act* states that marginal notes are for convenience only, we do not see any legal risk.

6. Your sixth point raises concerns regarding the use of “fiscal year” and “year” in the English version of the text versus the consistent use of “exercice” in the French version of the text. We note that the grammatical context within section 4 makes clear that the use of the word “year” occurs when it is referring back to the “fiscal year”. Within the section, the expression is rendered as “that year”—thus, clearly referring back to the reference to the “fiscal year” that is mentioned earlier in the text. This avoids unnecessary repetition of the word “fiscal”. In the French text the single noun, “exercice”, corresponds to the noun with modifier, “fiscal year” and so the same approach could not be adopted. However, we believe that the French and English text are equivalent and unambiguous and do not need to be changed.

In your letter you also mentioned that subsection 4(4) uses both “coûts” and “frais” in the French version, but the English version uses “costs”. We note that the same use of such terminology in the French and English texts is also used in subsection 3(3) of the *Telecommunications Fees Regulations, 2010* and subsection 9(1) of the *Broadcasting Licence Fee Regulations, 1997*. Furthermore, the term “frais liés aux activités” is used in CRTC documents, including the Report on Plans and Priorities, which is used to inform the *Estimates*. There does not appear to be any ambiguity in the meaning of the text, and given the Parliamentary scrutiny that will occur for any amounts to be levied on fee payers, we see no need to make changes to these provisions.



Your final point regarding subsection 4(4) was to note the difference in the terminology, where “telemarketing regulatory costs” is rendered as “relatifs à la télévente” instead of “pour la télévente”. Here, following the practice of regulatory economy of words, we wanted to avoid unnecessary repetition of the word “pour” and we do not believe that it has any impact on the meaning. However, at some future time when we will be amending the regulations, this may be a change that we implement.

7. In response to your final point regarding the possible amendment of subsection 5(1) of the *Regulations* in order to clarify that the total regulatory costs for an upcoming fiscal year are only published after the end of that fiscal year, we do not believe that such an amendment is required. The telemarketing regulatory costs that are to be published pursuant to subsection 5(1) of the *Regulations* are defined in subsection 4(4). As noted in subsection 4(4), the telemarketing regulatory costs may change during a fiscal year if there are changes that are set out in the *Supplementary Estimates*. Subsection 5(1) requires the Commission to be transparent and publish each year in a public notice its telemarketing regulatory costs. There could be more than one publication in a year. It is possible that the estimated costs that are published before the end of the fiscal year are the same as those that are published following the end of the year. In order to avoid any confusion, subsection 5(1) is drafted in such a way as to ensure that the telemarketing regulatory costs are published, but not necessarily when they are published.

Again, we appreciate your efforts in bringing these concerns to our attention and allowing us to comment on them.

Sincerely,

Christianne Laizner
Senior General Counsel and
Executive Director,
Legal Sector

Annexe D

**TRANSLATION / TRADUCTION****Comité mixte permanent d'examen de la réglementation**

Le 10 octobre 2013

RÉPONSE INSATISFAISANTE**DOSSIER :**

DORS/2013-7, Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées

QUESTION :

Divers problèmes de nature procédurale et rédactionnelle ont été portés à l'attention du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le Conseil). En général, le Conseil estime qu'aucune mesure n'est requise pour régler ces problèmes.

RÉSUMÉ :

Le Conseil a été informé de la présence, partout dans le *Règlement*, d'incohérences terminologiques. De plus, le Conseil aurait omis de respecter certaines exigences procédurales, notamment à l'égard de dispositions de la *Loi sur les frais d'utilisation*, en ce qui a trait au *Règlement*, et de dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, en ce qui a trait à la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus.

CONTEXTE :

Le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* (le *Règlement*) impose des droits aux abonnés à la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus pour couvrir les frais engagés par le Conseil pour faire enquête et faire respecter le *Règlement* en ce qui a trait à la Liste. (La Liste est administrée par un délégataire - Bell Canada - qui est autorisé, en vertu du paragraphe 41.4(1) de la *Loi sur les télécommunications*, à imposer des « droits » pour l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués; ces droits peuvent être réglementés par le Conseil, et s'ajoutent aux droits prévus dans le *Règlement*.)

- 2 -



Les règles applicables à la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus ont été établies dans une annexe à la Décision de télécom CRTC 2007-48, Cadre applicable aux Règles sur les télécommunications non sollicitées et la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus. Les télévendeurs n'ont pas le droit de faire de la télévente si leur nom n'est pas inscrit sur la Liste, et ils doivent respecter des exigences, notamment garder des registres, fournir certains renseignements chaque fois qu'ils font un appel et respecter les heures pendant lesquelles ils peuvent faire des appels. Les Règles exigent également des télévendeurs qu'ils aient leur propre liste de numéros de télécommunication exclus, en plus de la Liste nationale, et elles dictent les heures pendant lesquelles les composeurs-messagers automatiques peuvent être utilisés.

Le fondement législatif des Règles se trouve à l'alinéa 41.2*b*) de la *Loi sur les télécommunications*. En effet, cet alinéa autorise le Conseil à « rendre toute ordonnance » en ce qui a trait aux systèmes informatiques, administratifs ou opérationnels et aux banques de données aux fins de l'article 41 de la *Loi*, lequel prescrit ce qui suit :

Le Conseil peut, par ordonnance, interdire ou réglementer, dans la mesure qu'il juge nécessaire - compte tenu de la liberté d'expression - pour prévenir tous inconvénients anormaux, l'utilisation par qui que ce soit des installations de télécommunication de l'entreprise canadienne en vue de la fourniture de télécommunications non sollicitées.

ANALYSE :

Sept points distincts ont été abordés avec le Conseil, dont trois portent sur le manque d'uniformité terminologique, et quatre sont des préoccupations plus larges. À une petite exception près, la réaction générale du Conseil est qu'il estime qu'aucune mesure n'est requise pour régler ces problèmes.

Dans le paragraphe d'introduction de sa réponse, le Conseil fait valoir « qu'avant d'être publié, le *Règlement* a été examiné par le ministère de la Justice, conformément à ses pratiques courantes ». On ne comprend pas clairement l'intention du Conseil derrière cette déclaration, sauf peut-être pour signifier au Comité qu'il devrait se contenter de l'examen que le ministère a fait. Il y a lieu de douter que le Conseil saisisse pleinement le rôle du Comité mixte.

1. « Conforme en substance au texte ci-après »

La première question soulevée portait sur la mention, dans la section contraignante du projet de règlement, des mots « conforme en substance au texte ci-après ». Puisqu'il n'est pas nécessaire qu'un règlement pris en vertu de la *Loi sur les télécommunications* soit substantiellement semblable à la version publiée, on pense

- 3 -



qu'il serait désormais préférable d'omettre les mots « conforme en substance au texte ci-après », de façon à éviter les doutes inutiles à savoir si les deux versions sont effectivement assez semblables.

Là encore, il y a lieu de se demander si le Conseil a bien saisi ce point. Dans sa réponse, il indique que le débat pourrait porter sur la question de déterminer « s'il s'agit ou non de la version définitive du règlement ». Nul doute que le règlement sera « définitif ». La seule question ici est de déterminer si la version définitive du règlement est « conforme en substance » à la version publiée.

Le Conseil a répondu que si des changements substantiels au projet de règlement s'imposaient pour donner suite aux observations du public recueillies pendant la période de consultation, la pratique du Conseil, « tenant compte des principes de l'équité administrative » serait de publier le règlement une deuxième fois. Si seulement des « changements mineurs » s'imposent suite à des observations du public, le Conseil estime que la déclaration « conforme en substance au texte ci-après », reflète fidèlement le processus suivi, et il n'estime pas qu'il doit être supprimée à l'avenir.

Néanmoins, l'insistance sur l'inclusion de la phrase « conforme en substance au texte ci-après » permet de douter de l'exactitude de la déclaration. Un membre du Comité ou du public pourrait se demander si la version publiée et la version finale sont effectivement très semblables, même si la *Loi* n'exige pas vraiment que la version finale soit considérablement semblable à la version publiée. Le Conseil a été informé de ce risque et de toute évidence, il estime qu'il y a peu de risques réels à continuer de faire comme d'habitude.

Il convient également de mentionner en passant que si dans sa réponse, le Conseil invoque le respect des principes d'équité administrative, le processus réglementaire reflète l'exercice d'une fonction législative à laquelle ces principes ne s'appliquent pas en droit.

2. Loi sur les frais d'utilisation

La *Loi sur les frais d'utilisation* impose certaines obligations quand une autorité réglementaire mentionnée aux annexes I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, incluant le Conseil, détermine des frais d'utilisation. Par exemple un projet de règlement relatif aux frais doit être déposé devant chaque Chambre du Parlement. Nous avons demandé au Conseil quelles mesures il a prises pour se conformer à la *Loi sur les frais d'utilisation*. Si le Conseil était d'avis que la *Loi sur les frais d'utilisation* ne s'appliquait pas, on lui a demandé de dire comment il en était venu à cette conclusion.

L'affaire *Re Aliant Telecom Inc.* (2009 CAF 224) est le document dont le Conseil s'est servi pour déterminer si la *Loi sur les frais d'utilisation* s'appliquait aux changements proposés au *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunications*. La

- 4 -



question posée à la Cour d'appel fédérale était de déterminer si le fait de modifier ou de remplacer le *Règlement* équivaldrait à établir ou à augmenter, à élargir l'application ou à prolonger la durée d'application des « frais d'utilisation », tels que définis à l'article 2 de la même loi :

« frais d'utilisation » Frais ou droits exigés pour un produit, la fourniture de procédés réglementaires, la mise à disposition d'une installation, la prestation d'un service fourni exclusivement par l'organisme de réglementation ou la délivrance d'une autorisation, d'un permis ou d'une licence, établis sous le régime d'une loi fédérale et qui entraînent un avantage direct pour la personne qui les paye.

La Cour a conclu que les frais en question n'étaient pas visés par la *Loi sur les frais d'utilisation*. Elle a fait remarquer que les droits de télécommunications servent à payer pour les activités qui, selon le Conseil font partie de ses activités de télécommunications, et que dans l'exercice de son mandat, il dispose de pouvoirs larges de fournir divers services, licences et processus réglementaires. Certains de ces processus et services réglementaires ne constituent pas un avantage pour la personne qui les paie, encore moins un avantage direct conformément à la définition de « frais d'utilisation ». La Cour a ensuite précisé :

« Je ne veux pas laisser entendre que la personne qui paie des droits doit se voir assurer qu'elle en retirera un avantage pour qu'on puisse considérer qu'un prélèvement gouvernemental constitue des « frais d'utilisation » au sens de la *Loi sur les frais d'utilisation*. J'estime toutefois que la *Loi sur les télécommunications* établit un cadre réglementaire complexe, et non de simples procédés ou services réglementaires comme ceux que prévoit la *Loi sur les frais d'utilisation*. »

La Cour a également insisté sur le fait qu'un des objectifs de la *Loi sur les frais d'utilisation* est de faire en sorte que le Parlement examine attentivement et approuve les frais d'utilisation établis par les autorités réglementaires, et d'assurer une plus grande transparence dans l'établissement de ces frais en exigeant des autorités réglementaires qu'elles procèdent à des consultations participatives auprès des clients et autres bénéficiaires des services avant l'établissement ou la modification des frais d'utilisation. La Cour a fait remarquer que les droits de Telecom doivent être approuvés par le Conseil du Trésor et donc, « compte tenu de la nature du Conseil du trésor, qui est un comité du cabinet créé par la loi, le contrôle supplémentaire prévu par la *Loi sur les frais d'utilisation* n'est pas censé s'appliquer au *Règlement sur les droits de télécommunications* ». De plus, l'obligation de publier les projets de règlement dans la *Gazette du Canada* et le fait qu'une occasion raisonnable soit donnée aux personnes intéressées à faire des commentaires répondait à « l'objectif de transparence énoncé » dans la *Loi sur les frais d'utilisation*.

Dans sa lettre, le Conseil indique qu'il est d'avis que le raisonnement invoqué dans *Re Aliant Telecom Inc.* peut aussi s'appliquer au *Règlement sur les droits relatifs aux*



télécommunications non sollicitées. Plus particulièrement, le Conseil fait valoir l'aspect de la définition de « frais d'utilisation » qui porte sur un « avantage direct » à la personne qui les paye. Aux termes de la *Loi sur les frais d'utilisation*, un « avantage direct » peut vouloir dire : « Avantage pour le client payant les frais d'utilisation qui est soit propre à ce client, soit distinct des avantages - tout en leur étant supérieur - que pourrait aussi recevoir toute autre personne ou entreprise du fait du paiement de ces frais ».

Le Conseil soutient que le *Règlement* ne donne pas lieu à un avantage direct à la personne qui paie les frais, en l'occurrence les télévendeurs :

En effet, aux termes de l'article 72.01 et suivants de la *Loi sur les télécommunications*, les télévendeurs pourraient être tenus de verser des sanctions monétaires administratives au Conseil pour diverses infractions. Le *Règlement*, comme le [*Règlement de 1995 sur les droits de télécommunications*] examiné par la CAF dans l'affaire *Re Aliant*, fait partie d'un cadre réglementaire complexe, et non de simples procédés ou services réglementaires comme ceux que prévoit la *LFU*. Les droits perçus en vertu du *Règlement* servent à couvrir la totalité des coûts de réglementation de toutes les responsabilités du Conseil, conformément à l'article 41.2 de la *Loi*.

Le Conseil fait également valoir que le *Règlement* prévoit un examen parlementaire « étant donné que le montant à percevoir doit être énoncé dans le plan de dépenses du Conseil, qui est publié à la partie III du *Budget des dépenses* du gouvernement du Canada et, le cas échéant, dans le *Budget supplémentaire des dépenses* du gouvernement du Canada ».

Il est possible qu'un tribunal donne raison au Conseil quand il avance que le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* n'est pas assujéti à la *Loi sur les frais d'utilisation*. Il y a cependant des arguments contraires à faire valoir. En effet, on pourrait soutenir qu'il y a effectivement un « avantage direct » pour la personne qui paye les frais, puisque seuls les télévendeurs qui versent ces droits ont accès à la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus et donc peuvent faire des profits de la télévente. De plus, dans l'affaire *Re Aliant Telecom Inc.*, la Cour semble ne pas se prononcer sur la question de déterminer dans quelle mesure un avantage direct doit être présent. De surcroît, si la Cour était préoccupée par le « cadre réglementaire complexe » financé par les frais en question dans cette affaire - lequel a été décrit comme la totalité des activités de télécommunications du Conseil - il y a certainement lieu de se demander si *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* n'est pas différent, puisque les droits perçus ne servent qu'à couvrir les frais relatifs aux activités d'enquête et d'application du règlement en rapport avec la Liste. De même, pour ce qui est de l'examen parlementaire, la Cour a tenu à préciser que les règlements pris conformément au paragraphe 68(1) de la *Loi sur les télécommunications* doivent être approuvés par le Conseil du Trésor. Cette obligation ne s'applique pas au *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*, lequel a été en pris en vertu de l'article 41.21 de la *Loi*. On pourrait aussi se demander si la Cour estimerait que le

- 6 -



fait de déclarer le montant total des coûts de réglementation du Conseil pour la télévente en rapport avec la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus dans ses plans de dépenses pour un exercice donné équivalait à un examen préalable des frais à facturer à chaque télévendeur.

On pourrait se demander si des frais, quels qu'ils soient, correspondraient à la définition de « frais d'utilisation » telle qu'interprétée par le Conseil dans l'affaire *Re Aliant Telecom Inc.* Quels coûts réglementaires ne feraient pas partie d'un « cadre réglementaire complexe », mais bien d'un simple « processus réglementaire »? Si tout ce qu'il faut pour nier la possibilité que des frais correspondent à un avantage direct est l'imposition de sanctions en cas de contravention de certaines dispositions de ce règlement, alors pratiquement tous les frais réglementaires n'échapperaient-ils pas aux obligations prévues dans la *Loi sur les frais d'utilisation*?

Il faut aussi mentionner que certaines lois fédérales déclarent spécifiquement que la *Loi sur les frais d'utilisation* ne s'applique pas à certains frais particuliers, notamment cinq dispositions distinctes à cet effet dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Des amendements semblables devraient peut-être être apportés à la *Loi sur les télécommunications* pour clarifier ce point.

3. Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées

Le fondement législatif de la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus - laquelle est financée par le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées* - se trouve dans les « Règles sur les télécommunications non sollicitées », à l'annexe 1 de la Décision de télécom CRTC 2007-48 publiée en juillet 2007. Le Conseil a été avisé que les Règles correspondent à la définition de « texte réglementaire » aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*, ainsi qu'à la définition de « règlement », parce qu'elles représentent « l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale ». Il devait donc respecter les obligations énoncées dans la *Loi sur les textes réglementaires* en matière d'examen, d'enregistrement et de publication.

Le Conseil compte sur le fait que les télévendeurs qui ne respectent pas une exigence ou une interdiction en rapport avec la Liste nationale de numéros de télécommunication exclus commettent une infraction et sont passibles de sanctions monétaires administratives. Il précise qu'il assume certaines fonctions quasi-judiciaires dans son administration de la *Loi*. Par conséquent, le Conseil affirme que les Règles « sont prises par un organisme quasi-judiciaire » et font partie des exceptions à la définition de textes réglementaires pour les textes rédigés par un organisme quasi-judiciaire, de sorte que les dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* ne s'appliquent pas. (Le Conseil fait aussi remarquer que les Règles ont été adoptées « suite à processus exhaustif d'audiences publiques », comme si une consultation publique pouvait le soustraire à l'obligation de respecter le règlement.)

D'abord, il est évident que si un règlement impose des sanctions aux



contrevenants, cela ne veut pas nécessairement dire qu'il a été adopté par un organisme quasi-judiciaire. Si c'était le cas, alors presque tous les règlements seraient exemptés du processus réglementaire établi dans la *Loi sur les textes réglementaires*.

Il faut aussi dire que le Conseil a déjà soulevé l'argument de l'« organisme quasi-judiciaire » avec l'avocat du Comité. Voici un extrait d'une lettre que l'avocat principal du Comité a envoyée à l'avocat général principal du Conseil en janvier 2007, insistant sur la nécessité de faire la distinction entre les multiples fonctions que Conseil et d'autres entités administratives remplissent :

« Il n'est pas inusité qu'un organisme administratif assume des fonctions à la fois législatives et quasi-judiciaires. Dans la jurisprudence relative à l'application des principes de la justice naturelle, il semblerait que ce qui importe est la nature du pouvoir exercé et non la caractérisation de l'organisme qui exerce ce pouvoir. Cela suppose qu'un même organisme puisse, à différents moments, être considéré différemment selon la nature du pouvoir qu'il exerce dans telle ou telle circonstance. Autrement dit, il ne s'agit pas d'étiqueter les pouvoirs exercés par un organisme donné, puis de décider si, globalement, il est plutôt législatif, plutôt quasi-judiciaire ou plutôt administratif, mais de considérer l'exercice de chacun de ses pouvoirs à titre distinct.

« Il s'ensuit par conséquent que tel organisme sera un corps législatif lorsqu'il assume une fonction législative, un corps administratif lorsqu'il assume une fonction administrative et un corps quasi-judiciaire lorsqu'il assume une fonction quasi-judiciaire. Cela étant, la référence, au sous-alinéa b)(ii) de la définition de la notion d'« instruments réglementaires » selon le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*, à un instrument produit par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire doit être entendue comme renvoyant à un instrument produit par un organisme exerçant un pouvoir judiciaire ou quasi-judiciaire. Le seul fait que ledit organisme exerce ces pouvoirs ne signifie cependant pas que tous les instruments qu'il produit, même ceux qui le sont en vertu de ses pouvoirs législatifs ou administratifs, sont exclus de la définition de la notion d'« instruments réglementaires.

« L'intention du sous-alinéa b)(ii) de la *Loi* est d'exclure les instruments qui sont plus de l'ordre de décisions que de mesures législatives. [...] Le fait que les règles de pratique et de procédure ne soient pas exclues traduit le caractère législatif du pouvoir exercé dans ce cas. Je rappelle également que le *Règlement sur les textes réglementaires* exclut de l'examen, de l'enregistrement et de la publication les ordonnances et règlements du Conseil qui ont trait à une seule personne ou une seule entreprise. Là encore, les mesures prises ressemblent plutôt à des décisions. [...]



« Il ne semble pas y avoir de raison, en principe, que des instruments par ailleurs réglementaires et qui sont effectivement des règlements soient exemptés de l'application de la *Loi* du simple fait que l'organisme qui les produit exerce aussi d'autres pouvoirs à caractère quasi-judiciaire. »

Les *Règles sur les télécommunications non sollicitées* énoncent des règles de conduite détaillées qui s'appliquent à la catégorie des télévendeurs; il ne s'agit pas d'une décision quasi-judiciaire qui s'applique à une seule personne ou une seule entreprise. Par conséquent, il semblerait que les Règles correspondent à l'exercice de pouvoirs législatifs plutôt que de pouvoirs quasi-judiciaires. L'exception à la définition de « textes réglementaires » pour les instruments adoptés par des entités quasi-judiciaires ne s'applique donc pas, et les exigences prévues dans la *Loi sur les textes réglementaires* doivent être remplies avant que les Règles ne puissent valablement entrer en vigueur. Plus particulièrement, conformément à l'article 9 de la *Loi sur les textes réglementaires*, l'entrée en vigueur d'un règlement ne peut précéder la date de son enregistrement.

4. Paragraphe 2(1)

La version anglaise du paragraphe 2(1) du *Règlement* parle d'une « *person that subscribes to the National Do Not Call List* ». La description de cette « *person* » se trouve au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les télécommunications*. Il a été recommandé au Conseil de modifier de la version française du paragraphe 2(1) du *Règlement* pour utiliser le terme équivalent de « personne » et non celui d'« abonné ». Ce changement réglerait aussi le problème d'uniformité entre les paragraphes 2(1) et 3(1) de la version française, qui utilisent respectivement « abonné » et « personne qui s'abonne ».

Dans sa réponse, le Conseil fait valoir qu'il croit que la signification des termes choisis ne porte pas à confusion et que la signification générale est la même dans les deux langues. De surcroît, le Conseil a écrit : « les pratiques de rédaction moderne préconisent l'économie de mots quand c'est possible et recommandent l'emploi de synonymes dans la version française. Sinon, il faudrait ajouter du texte supplémentaire dans l'une ou l'autre des deux versions ». Ni l'un ni l'autre de ces arguments ne semble suffisamment convaincant pour déroger au principe général que les mêmes mots doivent être utilisés uniformément dans les règlements pour exprimer la même chose. Tel qu'observé dans le livre de Paul Salembier intitulé *Legal and Legislative Drafting* (2009, p.7), « la présomption de l'expression constante dicte que les mots dans une loi sont présumés être utilisés de façon constante et d'avoir la même signification partout dans la loi ou d'autres textes juridiques. [...] Ce que cela veut dire pour les rédacteurs est qu'ils doivent éviter les variations élégantes. [...] Dès qu'un mot en particulier ou une expression sont adoptés, ils doivent continuer de l'utiliser, peu importe le nombre de répétitions ou l'incidence négative que cela peut avoir sur l'intelligibilité du texte ». [traduction] Dans *Sullivan on the Construction of Statutes* (5^e édition, p. 214), l'auteur dit sensiblement la même chose : « On tient pour acquis que la législature utilise la langue de façon judicieuse et uniforme, de sorte qu'à l'intérieur d'une loi ou d'un texte législatif les mêmes

- 9 -



mots aient la même signification et des mots différents aient une signification différente. [...] Dès qu'une façon particulière d'exprimer une notion est adoptée, elle est utilisée chaque fois que cette notion est invoquée ». [traduction]

Cela étant, il va sans dire que les termes utilisés dans les règlements devraient les mêmes que ceux utilisés dans la loi d'origine. C'est particulièrement vrai s'il s'agit de termes dont la définition est dans la loi habilitante. Donc, le *Manuel de la réglementation fédérale* publié par le ministère de la Justice affirme que : « La terminologie du règlement doit respecter celle de la loi habilitante. »

5. Paragraphes 3(2) et 4(3)

Le Conseil a été informé que dans le Règlement, l'expression « droits à payer » est l'équivalent de « *fees payable* », sauf à l'alinéa 3(2)*b*) et au paragraphe 4(3), qui utilisent plutôt le terme « droits » (qui, ailleurs dans le Règlement, correspond à « *fees* » plutôt qu'à « *fees payable* »). Il a été porté l'attention du Conseil que l'alinéa 3(2)*b*) et les paragraphes 4(3) devraient donc aussi parler de « droits à payer », afin que le même terme soit utilisé pour signifier la même chose partout. Il a été mentionné en passant que la note marginale au paragraphe 4(2) introduit une expression entièrement nouvelle, celle de « droits payables ».

En guise de réponse, le Conseil invoque à nouveau des « pratiques modernes de rédaction des lois » et affirme que « si ces dispositions sont lues dans leur contexte grammatical elles ne portent pas à confusion ». Le Conseil présente alors des arguments grammaticaux qui pourraient avoir un certain mérite en soi, mais qui soulèvent la question supplémentaire de savoir pourquoi les mêmes « pratiques modernes de rédaction » et les arguments sur le contexte ne s'appliqueraient-ils pas aussi à la version anglaise. Par exemple, s'il suffit de dire « ces droits » dans la version française de l'alinéa 3(2)*b*) parce que, lus dans leur contexte grammatical, ces mots renvoient aux « droits à payer » à l'alinéa 3(2)*a*), pourquoi est-ce nécessaire de dire « *those fees payable* » dans la version anglaise de l'alinéa 3(2)*b*) pour parler des « *fees payable* » à l'alinéa 3(2)*a*), plutôt que de dire simplement « *those fees* »?

Là encore, l'argument du Conseil ne justifie pas une dérogation au principe que les mêmes mots doivent être utilisés chaque fois que l'on veut dire la même chose. De plus, le Conseil a raison de dire dans sa réponse que les notes marginales ne sont là qu'à titre de repère, mais il est étonnant de penser que le Conseil ait choisi d'introduire un terme qui n'apparaît nulle part ailleurs dans le Règlement alors qu'il existe un terme qui veut dire la même chose et qui pourrait être utilisé uniformément partout dans le texte, soit « droits à payer ».

6 Article 4

Trois incohérences terminologiques distinctes ont été signalées à l'article 4.



Le terme « exercice » est utilisé uniformément partout dans la version française de cet article, alors que la version anglaise alterne entre l'expression définie « *fiscal year* » et le terme indéfini « *year* ». Voici la réponse du Conseil :

« [L]e contexte grammatical tout au long de l'article 4 indique clairement que le mot « *year* » est utilisé quand il s'agit de « *fiscal year* ». Dans cet article, l'expression est rendue par « *that year* », ce qui renvoie clairement à l'expression « *fiscal year* » utilisée précédemment dans le texte. On évite ainsi de répéter l'adjectif « *fiscal* » à outrance. Dans la version française, le substantif « *exercice* » correspond au substantif et à l'adjectif « *fiscal year* » de sorte qu'une traduction littérale n'était pas possible. Nous estimons donc que le texte anglais et le texte français sont équivalents, qu'ils ne comportent aucune ambiguïté et qu'ils n'ont donc pas besoin d'être changés. »

Là encore, s'il est vrai que les mots sont sans équivoque pris dans le contexte, vraisemblablement, les mêmes arguments grammaticaux pourraient aussi s'appliquer aux alinéas 3(2)*a*) et *b*), qui utilisent « *that fiscal year* » plutôt que « *that year* ». D'une façon comme d'une autre, le *Règlement* manque d'uniformité.

Ensuite, il a été recommandé au Conseil de replacer le mot « *frais* » au paragraphe 4(4) par « *coûts* », puisque c'est le mot utilisé partout ailleurs dans le *Règlement* (dont l'équivalent anglais est toujours « *costs* »). Le Conseil fait référence au *Règlement de 2010 sur les droits de télécommunications* et au *Règlement de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion*, lesquels rendent « *costs* », soit par « *frais* », soit par « *coûts* » selon les circonstances, pour faire valoir qu'il y a uniformité entre les règlements, tels qu'ils sont rédigés actuellement, même s'il y a défaut d'uniformité à l'intérieur des règlements. Le Conseil affirme de nouveau qu'il ne semble pas y avoir d'ambiguïté quant à la signification du texte, et déclare que « puisque les montants que les télévendeurs devront verser feront l'objet d'un examen parlementaire, nous ne voyons pas le besoin de modifier ces dispositions ». La pertinence de cette dernière déclaration n'est pas évidente, mais il semble que le Conseil utilise de façon uniforme le mot « *coûts* » pour signifier le total des « *coûts* » et « *frais* » pour signifier une partie de ces coûts. Cette réponse peut être satisfaisante sur ce point en particulier.

Enfin, l'expression « *telemarketing regulatory costs* » est rendue au paragraphe 4(4) par « les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente », mais par « les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente » aux paragraphes 4(1), 4(2) et 5(1). Par conséquent, il a été recommandé au Conseil de modifier le paragraphe 4(4) pour assurer l'uniformité terminologique. Il s'agit peut-être de l'exemple le plus probant de l'utilisation de termes différents pour exprimer la même chose, ce qui porte à confusion parce que l'expression « les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente » pourrait facilement être interprétée comme une catégorie plus large de coûts que « les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente ».



Le Conseil a répliqué que dans ce cas-ci, « suite à la pratique de rédaction réglementaire préconisant l'économie de mots, nous voulions éviter de répéter le mot « pour », et nous ne croyons pas que cela ait un impact quelconque sur la signification. Cependant, quand le temps viendra d'amender le règlement, cela pourrait être un changement que nous apporterons ». Ce commentaire remet en question la sincérité de l'argument que le Conseil a invoqué à répétition au sujet du « principe d'économie de mots dans les textes réglementaires » puisque « relatifs à » comporte un mot de plus que « pour ». Il y a également lieu de se demander si le Conseil comprend l'importance d'utiliser la même expression pour exprimer la même réalité, consigne que le Conseil semble penser donne lieu à des « répétitions à outrance ».

7. Paragraphe 5(1) : Coûts de la réglementation pour la télévente

En vertu du paragraphe 5(1) du *Règlement*, le Conseil doit publier chaque année, dans un avis public dans la *Gazette du Canada* partie 1, les coûts de la réglementation pour la télévente. Tel que décrit au paragraphe 4(4), « les coûts de réglementation du Conseil relatifs à la télévente » pour un exercice donné incluent, le cas échéant, les coûts afférents énoncés dans le *Budget supplémentaire des dépenses* qui ne sont pas recouverts aux termes des règlements pris en vertu de l'article 68 de cette loi. Par conséquent, il semblerait que les coûts de la réglementation pour la télévente pour un exercice donné ne seraient connus qu'à la fin de cet exercice. La question a été soulevée afin de déterminer si le paragraphe 5(1) devrait être modifié pour en tenir compte.

De plus, on sait que le Conseil a publié un avis dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* le 6 avril 2013, indiquant les coûts « estimatifs » de la réglementation pour la télévente pour l'exercice 2013-2014. On a demandé au Conseil s'il avait interprété le paragraphe 5(1) comme l'obligation de publier un autre avis si les coûts de la réglementation pour la télévente étaient supérieurs aux coûts « estimatifs ». Là encore, la suggestion faite au Conseil a été de préciser ce point dans le *Règlement*.

La réponse du Conseil est qu'il ne croit pas qu'un tel amendement est nécessaire :

« En vertu du paragraphe 5(1), le Conseil doit faire preuve de transparence et publier chaque année dans un avis public ses coûts de réglementation de la télévente. Il pourrait y avoir plus d'un avis publié par année. Il se peut que les coûts estimatifs publiés en cours d'exercice soient les mêmes que ceux publiés à la fin de l'exercice. Pour éviter toute confusion, le paragraphe 5(1) est rédigé de façon à garantir la publication des coûts de réglementation de la télévente sans nécessairement préciser le moment. »

Cela semble suggérer que le Conseil reconnaît qu'en pratique, les coûts de la réglementation pour la télévente sont « publiés une fois l'exercice terminé », même s'il résiste à l'idée d'établir un cadre temporel dans le *Règlement*. En fait, tant que le

- 12 -



Conseil publie ses coûts de réglementation pour la télévente, il semble alors respecter ses obligations aux termes du *Règlement*. Si le Conseil choisit de le faire, il peut aussi publier le montant « estimatif » des coûts de la réglementation pour la télévente, même s'il n'est pas tenu de le faire en vertu de la loi.

CK/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 5 juin 2013

Monsieur John Keogh
Avocat général principal
Contentieux
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes,
1, promenade du Portage, 6^e étage
GATINEAU (Québec) K1A 0N2

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2013-7, Règlement sur les droits relatifs aux
télécommunications non sollicitées

J'ai examiné le texte mentionné en objet avant de le soumettre au Comité mixte et aimerais votre avis sur les points suivants.

1. Tout d'abord, il est énoncé au paragraphe 41.21(4) de la *Loi sur les télécommunications* qu'il n'est pas nécessaire de publier un projet de règlement plus d'une fois, conformément au paragraphe 41.21(3), même s'il est modifié par la suite. Puisqu'il n'est pas nécessaire qu'un règlement pris en vertu de cette loi soit en grande partie semblable à sa version publiée, il serait préférable à l'avenir de supprimer de la partie contraignante les mots « conforme en substance au texte ci-après », de façon à ne pas soulever inutilement de doute à savoir si les deux versions sont effectivement semblables.
2. Ensuite, la *Loi sur les frais d'utilisation* impose certaines exigences quand un organisme réglementaire mentionné aux annexes I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, y compris le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, fixe des droits d'utilisation. Tel qu'indiqué à l'article 2 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, la définition de « frais d'utilisation » est énoncée comme suit : « Frais ou droits exigés pour un produit, la fourniture de procédés réglementaires, la mise à disposition d'une installation, la prestation d'un service fourni exclusivement par l'organisme de réglementation ou la délivrance d'une autorisation, d'un permis ou d'une licence, établis sous le régime d'une loi fédérale et qui entraînent un avantage direct pour la personne qui les paye ». Je n'ai pas réussi à trouver de projet de règlement qui corresponde à ces frais et qui ait été déposé devant chaque chambre du Parlement, conformément au paragraphe 4(2) de cette *Loi*. Pourriez-vous s'il vous plaît m'indiquer les mesures que le Conseil a prises pour se conformer à la *Loi sur les frais d'utilisation*. Or si vous êtes d'avis que le *Règlement* n'est pas assujéti à la *Loi sur*

- 2 -



les frais d'utilisation, prière de me dire pourquoi. Si le Conseil a conclu que la décision que Cour d'appel fédérale a rendue dans l'affaire *Re Aliant Telecom Inc.* (2009 CAF 224) peut s'appliquer au *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*, je vous serais reconnaissant de m'indiquer les raisons qui ont incité le Conseil à tirer une telle conclusion.

3. En troisième lieu, en examinant le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*, j'ai eu l'occasion de consulter les « Règles sur les télécommunications non sollicitées » établies à l'annexe 1 de la Décision de télécom CRTC 2007-48 et amendée par la Décision de télécom CRTC 2008-6 et la Politique réglementaire de télécom 2009-200. En vertu de l'alinéa 41.2*b*) de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil peut trancher toute question et « rendre toute ordonnance » en rapport avec les systèmes informatiques, administratifs ou opérationnels et les banques de données aux fins de l'article 41 (pour prévenir tous inconvénients anormaux attribuables à des télécommunications non sollicitées). Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires* définit un « texte réglementaire » pour vouloir dire notamment :

Règlement, décret, ordonnance, proclamation, arrêté, règle, règlement administratif, résolution, instruction ou directive, formulaire, tarif de droits, de frais ou d'honoraires, lettres patentes, commission, mandat ou autre texte pris :

(i) soit dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale, avec autorisation expresse de prise du texte et non par simple attribution à quiconque - personne ou organisme - de pouvoirs ou fonctions liés à une question qui fait l'objet du texte.

Donc, les ordonnances rendues en vertu du paragraphe 41.2*b*) sont des « textes réglementaires » au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. Ces ordonnances correspondent également à la définition de « règlement » énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui, à l'alinéa *a*), dit que tout texte réglementaire « pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale » est un règlement aux fins de cette *Loi*. Il est difficile d'arriver à une autre conclusion : le prononcé d'une ordonnance de la portée des « Règles sur les télécommunications non sollicitées » constitue l'exercice d'un pouvoir législatif.

Cela étant, les ordonnances rendues par le Conseil en vertu de l'alinéa 41.2*b*) sont assujetties aux exigences applicables à l'examen, à l'enregistrement et à la publication d'un règlement, conformément à la *Loi sur les textes réglementaires*. (Par ailleurs, je remarque que les ordonnances et règlements émanant du Conseil « relatifs au télégraphe ou au téléphone, lorsqu'ils s'adressent à une seule personne ou à un seul organisme » sont soustraits à l'enregistrement en vertu du sous-alinéa 7*ff*(ii) de la *Loi sur les textes réglementaires*, exception qui, de toute évidence, ne s'applique pas aux Règles sur les télécommunications non sollicitées). Par ailleurs, les règles applicables à l'entrée en vigueur de règlements établis à l'article 9 de la *Loi sur les textes réglementaires*

- 3 -



s'appliquent à de telles ordonnances. Sauf pour certaines exceptions bien précises, l'article 9 prévoit qu'un règlement ne peut entrer en vigueur que s'il est enregistré. J'aimerais également avoir vos commentaires à cet égard.

4. Paragraphe 2(1)

La version anglaise de ce paragraphe fait mention de « *person* » abonnée à la Liste nationale de numéros de télécommunication exclue. La notion de « *person* » est décrite au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les télécommunications*, et la version française du paragraphe 2(1) du Règlement devrait être modifiée pour utiliser le terme équivalent de « personne » plutôt que celui d'« abonné ». Voyez aussi la version française du paragraphe 3(1) à cet égard.

5. Paragraphe 3(2)

En général, « droits à payer » est l'équivalent de « *fees payable* » dans le *Règlement*, sauf à l'alinéa 3(2)*b*) et au paragraphe 4(3), où le terme « droits » est utilisé. Ailleurs dans le *Règlement* « droits » est équivalent à « *fees* » plutôt qu'à « *fees payable* ». Il semblerait donc que l'alinéa 3(2)*b*) et l'article 4(3) devraient également utiliser l'expression « droits à payer », afin que la même expression soit utilisée pour décrire la même réalité dans tout le *Règlement*. (J'attire également votre attention sur la note marginale du paragraphe 4(2), qui introduit une expression tout à fait nouvelle, celle de « droits payables ».)

6. Article 4

Le terme « exercice » est utilisé de façon uniforme dans toute la version française de cet article. Or la version anglaise utilise parfois l'expression « *fiscal year* » et parfois le substantif indéfini « *year* ». Il semble que l'expression « *fiscal year* » devrait toujours être utilisée dans la version anglaise du paragraphe 4.

J'attire également votre attention sur certains manques d'uniformité dans la version française du paragraphe 4(4). D'abord, le mot « frais » devrait être remplacé par « coûts », puisque c'est le mot qui est utilisé partout dans le *Règlement* (dont l'équivalent anglais est toujours le mot « *costs* »). De même, « *telemarketing regulatory costs* » est rendu dans le paragraphe 4(4) par « les coûts de la réglementation du Conseil relatifs à la télévente », mais par « les coûts de la réglementation du Conseil pour la télévente » aux paragraphes 4(1), 4(2) et 5(1). Étant donné qu'on veut toujours dire la même chose, les mêmes mots devraient être utilisés de façon uniforme.

7. Paragraphe 5(1)

Ce paragraphe exige du Conseil qu'il publie chaque année, dans un avis public dans la partie I de la *Gazette du Canada*, ses coûts de réglementation pour la télévente. Tel qu'indiqué au paragraphe 4(4), les « coûts de la réglementation pour la télévente » du Conseil, pour un exercice donné, incluent, le cas échéant, les coûts

- 4 -



afférents énoncés dans le *Budget supplémentaire des dépenses* qui ne sont pas recouvrées aux termes de n'importe quel règlement pris en vertu de l'article 68 de la *Loi*. Par conséquent, il semblerait que les coûts de la réglementation de la télévente pour le prochain exercice ne seront connus qu'à la fin de l'exercice. Je me demande si le paragraphe 5(1) ne devrait pas être modifié pour tenir compte de cette réalité.

Je remarque à cet égard que le Conseil a publié un avis dans la partie I de la *Gazette du Canada* le 6 avril 2013, indiquant ses coûts « estimatifs » de réglementation relatifs à la télévente pour 2013-2014. Pensez-vous qu'en vertu de ce paragraphe, le Conseil est tenu de publier un nouvel avis si les coûts de la réglementation relatifs à la télévente pour l'exercice sont supérieurs aux coûts « estimatifs »? Là encore, il y aurait peut-être lieu d'apporter des précisions au *Règlement*.

J'anticipe le plaisir de recevoir vos commentaires sur ces questions et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Cynthia Kirkby



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 23 septembre 2013

M^{me} Cynthia Kirby
Conseillère juridique
Comité permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat K1A 0A4

Madame,

Objet: DORS/2013-7, Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées

J'ai bien reçu votre lettre du 5 juin 2013 concernant le *Règlement sur les droits relatifs aux télécommunications non sollicitées*. Nous en avons pris acte le 25 juin 2013 et apprécions l'occasion que vous nous donnez d'y donner suite avant que le Comité mixte permanent ne l'examine. Nous soulignons qu'avant d'être publié, le *Règlement* a été examiné par le ministère de la Justice, conformément aux pratiques courantes. Nous avons examiné les préoccupations que vous avez mentionnées et estimons qu'elles peuvent être réglées de façon satisfaisante.

Vous trouverez ci-dessous notre réponse aux points que vous avez soulevés.

1. Dans votre lettre, vous suggérez d'entrée de jeu qu'il serait préférable de supprimer les mots « conforme en substance au texte ci-après », de la partie contraignante du *Règlement*, de façon à ne pas soulever inutilement de doute quant à savoir s'il s'agit ou non de la version définitive. Vous avez également mentionné qu'aux termes du paragraphe 41.21(4) de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*) il n'est pas nécessaire de publier les règlements plus d'une fois, même s'ils sont modifiés par la suite. Cependant, nous soulignons que le but de la publication est, conformément au libellé du paragraphe 41.21(3) de la *Loi*, de donner aux intéressés « la possibilité de présenter au Conseil leurs observations à cet égard ».

Donc, l'expression courante « conforme en substance au texte ci-après » renvoie au fait que, suite à des observations du public, le Conseil peut apporter des modifications mineures au règlement. Or, il est aussi possible que, suite à ces observations, le projet de règlement doive être modifié de façon plus substantielle.

Dans pareil cas, la pratique du Conseil, conformément aux principes d'équité administrative, est de publier le projet de règlement une deuxième fois. Nous estimons donc que la déclaration dans la partie contraignante reflète adéquatement le processus suivi pour adopter un règlement, et nous ne croyons pas qu'elle devrait être supprimée à l'avenir.

- 2 -



2. Dans votre lettre, vous avez soulevé une deuxième question préliminaire concernant l'applicabilité de la *Loi sur les frais d'utilisation (LFU)* au *Règlement*. Vous avez demandé quelles mesures le Conseil a-t-il prises pour se conformer aux dispositions de la *LFU* et, s'il n'en a pris aucune, sur quel raisonnement se base-t-il pour déterminer que la *LFU* ne s'applique pas. Le Conseil est pleinement conscient de l'importance de la *LFU*. Il est cependant d'avis que le raisonnement utilisé par la Cour d'appel fédérale (CAF) pour rendre sa décision dans l'affaire *Re Aliant Telecom Inc.* (2009 CAF 204) (*Re Aliant*) peut s'appliquer au *Règlement*.

En effet, dans *Re Aliant*, la CAF a décidé que les droits versés en vertu du *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunications (RDT 1995)*¹, ne correspondaient pas à la définition de « frais d'utilisation » au sens de l'article 2 de la *LFU*. De même, les droits versés conformément au *Règlement* ne correspondent pas la définition de « frais d'utilisation » exprimée comme suit :

Par « frais d'utilisation » on entend : Frais ou droits exigés pour un produit, la fourniture de procédés réglementaires, la mise à disposition d'une installation, la prestation d'un service fourni exclusivement par l'organisme de réglementation ou la délivrance d'une autorisation, d'un permis ou d'une licence, établis sous le régime d'une loi fédérale et qui entraînent un avantage direct pour la personne qui les paye.
[Soulignement ajouté]

Il convient ici de rappeler que bien que le Conseil soit un « organisme de réglementation » au sens de la *LFU* et que le *Règlement* ait été établi conformément à l'autorité d'une loi du Parlement, le *Règlement* n'entraîne aucun avantage direct pour la personne qui les paye, c'est-à-dire les télévendeurs. En effet, en vertu des articles 72.01 et suivants de la *Loi*, les télévendeurs peuvent être tenus de verser des sanctions administratives financières au Conseil s'ils enfreignent le règlement. Le *Règlement*, tout comme le *RDT 1995* qui a été examiné par la CAF dans l'affaire *Re Aliant*, fait partie d'un cadre réglementaire complexe, et non pas d'un processus réglementaire comme celui contemplé par la *LFU*. Les droits d'utilisation perçus conformément au *Règlement* servent à couvrir le total des coûts de la réglementation pour toutes responsabilités du Conseil, conformément à l'article 41.2 de la *Loi*.

Finalement, nous soulignons qu'il était important pour la CAF dans l'affaire *Re Aliant* que les droits perçus conformément au *RDT 1995* aient fait l'objet d'un examen minutieux du Parlement.

Conformément au paragraphe 4(2) du *RDT 1995*, le montant à percevoir doit être énoncé dans le plan de dépenses du Conseil, publié dans le *Budget des dépenses du gouvernement du Canada*. Pareillement, le paragraphe 4(4) du *Règlement* prévoit l'examen

¹ Au moment de rendre sa décision sur l'affaire *Re Aliant*, la Cour d'appel fédérale avait en main le *Règlement de 1995 sur les tarifs de télécommunications*. Une fois cette décision prise, et suite à un processus d'audiences publiques, le Conseil a adopté le *Règlement de 2010 sur les frais de télécommunications*.

- 3 -



parlementaire, puisque le montant à percevoir doit être énoncé dans le plan de dépenses du Conseil, publié à la partie III du *Budget des dépenses* du gouvernement du Canada et, le cas échéant, dans le *Budget supplémentaire des dépenses* du gouvernement du Canada.

3. La troisième question préliminaire que vous avez soulevée dans votre lettre porte sur l'applicabilité de la *Loi sur les textes réglementaires (LTR)* aux *Règles du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications sur les télécommunications non sollicitées* (les *Règles*). Vous laissez entendre que les *Règles* correspondent à la définition de « texte réglementaire », telle qu'énoncée au paragraphe 2(1) de la *LTR*.

Toutefois, tel que mentionné plus haut, conformément à l'article 72.01 et suivants de la *Loi*, les télévendeurs qui ne respectent pas une interdiction ou une obligation du Conseil au titre de l'article 41 de la *Loi* commettent une infraction et s'exposent à des sanctions administratives financières. De toute évidence, le Conseil assume des fonctions quasi-judiciaires dans son administration de la *Loi*. Il convient donc de signaler que les textes que le Conseil publie conformément aux pouvoirs que lui confère l'alinéa 41.2*b*) de la *Loi*, proviennent d'une entité quasi-judiciaire. Ce genre de texte ne correspond pas à la définition de « texte réglementaire » aux termes du sous-alinéa *b*)(ii) de la définition de « texte réglementaire » du paragraphe 2(1) de la *LTR*. Nous remarquons également que les *Règles* ne sont pas mentionnées dans le *Règlement*. Néanmoins, tel qu'énoncé clairement dans la Décision de télécom CRTC 2007-48 et modifiée par la Décision de télécom CRTC 2008-6 (toutes deux mentionnées dans votre lettre), le Conseil a établi ces *Règles* suite à un processus exhaustif d'audiences publiques.

4. Dans votre quatrième point, vous faites remarquer que le mot « *person* » à l'article 2(1) du *Règlement* est rendu dans la version française par « abonné » et que cela est différent de la façon dont le terme « *person* » est rendu dans la version française de l'article 2(1) de la *Loi*. Vous suggérez donc que la version française de l'article 2(1) du *Règlement* soit modifiée pour changer « abonné » par « personne ».

Nous soulignons que le terme « *person* » est défini dans la *Loi* de façon inclusive et non exhaustive, de façon à être interprété au sens large. Selon nous, il n'y a donc aucun risque que l'expression « une personne abonnée » puisse être mal interprétée. Nous sommes également d'avis que les pratiques modernes de rédaction réglementaire ne nous obligent pas, chaque fois que le mot « *person* » est utilisé en anglais, à le rendre de la même façon dans la version française si la signification est claire et sans équivoque. Dans les deux articles 2(1) et 3(1) du *Règlement*, nous croyons que la signification ne comporte aucune ambiguïté et quelle est la même dans les deux langues. Nous soulignons également que les pratiques modernes de rédaction préconisent l'économie de mots quand c'est possible et recommandent l'emploi de synonymes dans la version française. Sinon, il faudrait ajouter du texte supplémentaire dans l'une ou l'autre des deux versions.

- 4 -



5. Dans votre cinquième point, vous mentionnez qu'à l'alinéa 3(2)*b*) et au paragraphe 4(3) le mot « droits » est utilisé plutôt que « droits à payer », alors que la version anglaise utilise l'expression « *fees payable* » dans tous les cas. Or ces dispositions sont conformes aux pratiques modernes de rédaction préconisant l'économie de mots. Nous estimons que si ces dispositions sont lues dans leur contexte grammatical, elles ne portent pas à confusion. Pour ce qui est de l'alinéa 3(2)*b*), l'adjectif démonstratif « ces » précédant « droits » renvoie grammaticalement à la mention préalable de l'expression, c.-à-d. « droits à payer ». De même, la mention de « droits » au paragraphe 4(3) est en fait un renvoi à l'expression « les droits calculés [...] conformément au paragraphe 4(2) », puisque les droits calculés au paragraphe 4(2) sont de toute évidence « les droits à payer ». Aussi, le recours à l'article défini « les droits » ne comporte aucune ambiguïté. Par conséquent, comme au point 4 ci-dessus, pris en contexte, nous ne voyons aucun besoin de reformuler le libellé actuel.

Vous avez également souligné que la note marginale de la version française du paragraphe 4(2) est incorrecte puisqu'elle introduit une expression entièrement nouvelle, soit celle de « droits payables ». Cependant, puisque la signification est la même pour la nouvelle expression que pour celle contenue dans une bonne partie de l'article, nous n'estimons pas qu'il est nécessaire de la changer. De plus puisqu'il est stipulé à l'article 14 de la *Loi d'interprétation* que les notes marginales ne sont là qu'à titre de repère, nous ne percevons aucun risque sur le plan juridique.

6. Votre sixième point soulève des préoccupations sur le recours à l'expression « *fiscal year* » et « *year* » dans la version anglaise du texte par rapport à l'utilisation constante du mot « *exercice* » dans la version française du texte. Nous soulignons que le contexte grammatical tout au long de l'article 4 indique clairement que le mot « *year* » est utilisé quand il s'agit de « *fiscal year* ». Dans cet article, l'expression est rendue par « *that year* », ce qui renvoie clairement à l'expression « *fiscal year* » utilisée précédemment dans le texte. On évite ainsi de répéter l'adjectif « *fiscal* » à outrance. Dans la version française, le substantif « *exercice* » correspond au substantif et à l'adjectif « *fiscal year* » de sorte qu'une traduction littérale n'était pas possible. Nous estimons donc que le texte anglais et le texte français sont équivalents, qu'ils ne comportent aucune ambiguïté et qu'ils n'ont donc pas besoin d'être changés.

Dans votre lettre, vous avez également mentionné au paragraphe 4(4) que les termes « coûts » et « frais » sont utilisés dans la version française, alors que la version anglaise utilise toujours le mot « *costs* ». Nous faisons remarquer que ces mêmes termes sont utilisés dans les versions française et anglaise du paragraphe 3(3) du *Règlement de 2010 sur les droits des télécommunications* et du paragraphe 9(1) du *Règlement de 1997 sur les droits de licence de radiodiffusion*. De plus, l'expression « frais liés aux activités » est utilisée dans les documents du CRTC, y compris le Rapport sur les plans et les priorités, lequel sert à informer le *Budget des dépenses*. Il ne semble pas y avoir d'ambiguïté dans la signification du texte, et puisque les montants que les télévendeurs devront verser feront l'objet d'un examen

- 5 -



parlementaire, nous ne voyons pas le besoin de modifier ces dispositions.

Votre dernier point concernant l'article 4(4) était de mentionner la différence de terminologie là où l'expression « *telemarketing regulatory costs* » est rendue par « relatifs à la télévente » plutôt que par « pour la télévente ». Ici, suite à la pratique de rédaction réglementaire préconisant l'économie de mots, nous voulions éviter de répéter le mot « pour », et nous ne croyons pas que cela ait un impact quelconque sur la signification. Cependant, au moment d'amender le règlement, c'est le genre de changement que nous pourrions apporter.

7. En réponse à votre dernier point concernant la possibilité de modifier le paragraphe 5(1) du *Règlement* afin de préciser que le total des coups réglementaires pour le prochain exercice ne sont publiés qu'à la fin de l'exercice, nous n'estimons pas qu'un tel changement s'impose. Les coûts de réglementation de la télévente qui doivent être publiés conformément à l'article 5(1) du *Règlement* sont énoncés au paragraphe 4(4). Aux termes de ce paragraphe, les coûts de réglementation de la télévente peuvent varier au cours de l'exercice si des changements sont apportés au *Budget supplémentaire des dépenses*. En vertu du paragraphe 5(1), le Conseil doit faire preuve de transparence et publier chaque année dans un avis public ses coûts de réglementation de la télévente. Il pourrait y avoir plus d'un avis publié par année. Il se peut que les coûts estimatifs publiés en cours d'exercice soient les mêmes que ceux publiés à la fin de l'exercice. Pour éviter toute confusion, le paragraphe 5(1) est rédigé de façon à garantir la publication des coûts de réglementation de la télévente sans nécessairement préciser le moment.

Merci encore d'avoir porté ces préoccupations à notre attention et de nous permettre de faire valoir notre point de vue.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Christianne Laizner
Avocate générale principale
Directrice exécutive
Contentieux

Appendix E

TRANSLATION / TRADUCTION**5.****Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations**

October 31, 2013

REPLY UNSATISFACTORY**FILE:**

SOR/2013-77, Regulations Amending the Egg Regulations

ISSUE:

The subjective nature of the requirement is to use only those chemical agents and cleaners that are “safe and effective” to bring about and maintain clean and sanitary conditions in registered egg stations.

SUMMARY:

Following amendments made in 2013 to the *Egg Regulations*, paragraph 8(2)(t) now stipulates that, among other requirements, registered egg stations (establishments where eggs are prepared) must “use, for bringing about and maintaining clean and sanitary conditions in the egg station, only those chemical agents that are safe and effective”; and that, pursuant to paragraph 9(33)(a), the water used to wash the eggs must “contain a shell egg cleaning compound that is safe and effective”. In response to comments by counsel for the Joint Committee regarding the vague and subjective nature of the words “safe” and “effective”, the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) wrote that the words were “neither vague nor subjective in the context in which they are used”.

BACKGROUND:

The Regulations were made pursuant to the *Canada Agricultural Products Act*. As its long title indicates, this Act regulates the marketing of agricultural products in import, export and interprovincial trade and provides for national standards, for their inspection and grading, for the registration of establishments and for standards governing establishments. Paragraphs 8(2)(t) and 9(33)(a) of the Regulations establish



- 2 -

standards, but these standards seem vague and subjective. As noted by Paul Salembier in his book *Legal and Legislative Drafting*:

It is probably fair to say that, in most cases, the meaning of provisions incorporating subjective qualifiers can never be ascertained with any certainty until they have been litigated and a court has determined the meaning that is to be accorded to them. In these cases, the drafter will have failed to create a legal rule, but will instead have merely delegated to the judiciary the determination of what the legal rule should be. This would normally be considered to constitute an outright failure in drafting.

ANALYSIS:

Until the courts, at the end of a long and costly process, have determined the meaning of the words “safe” and “effective” in the context in which they are used, there is a risk, which the Committee has constantly sought to reduce, that vague and subjective standards will lead to inconsistent enforcement and possible arbitrariness. There is a concern that the people who are subject to vague and subjective standards may be treated differently by those responsible for enforcing those standards.

The problem can be illustrated using an excerpt from the CFIA’s letters. In its reply dated October 24, 2013, the CFIA wrote [Translation]:

In the context of the *Egg Regulations*, the chemicals are safe if they will not cause harm, death or illness to the persons using the chemicals in the egg station or to the persons who handle or consume the eggs. The cleaning chemicals are effective if they remove the dirt.

In the regulatory impact analysis statement for SOR/2013-77, the new provisions are interpreted differently:

...industry will still be responsible for using acceptable food contact materials that meet food safety requirements.

There is nothing in this statement regarding chemicals that are safe if they will not cause harm to the persons using them in the egg station. This aspect is probably missing from the statement because it does not fall under food safety—of eggs, in this case—but rather under occupational safety and health, which is not covered by the *Canada Agricultural Products Act*. According to its website, the Agency “is undertaking a review of its regulations for food safety, plant and animal health to improve their consistency, reduce their complexity and strengthen consumer protection.”

While consumer protection and occupational safety and health are two separate issues, the CFIA’s reply shows there is a real danger that the standards provided for in paragraphs 8(2)(a) and 9(33)(a) of the Regulations could be interpreted differently,



- 3 -

even by the people responsible for enforcing them. It is even possible that each inspector could have his or her own idea about what is a safe and effective chemical agent or cleaner. In other words, there could be as many standards as there are inspectors. Some inspectors could have a much more stringent interpretation than others and, as a result, some registered egg stations could incur much higher costs to prepare the same agricultural product. It is also possible that the requirements go beyond the intent of the *Canada Agricultural Products Act*.

It is worth mentioning another difference between the CFIA's response and the regulatory impact analysis statement. The CFIA wrote that if it "wishes to challenge the safety or effectiveness of the chemicals that are used, the onus will be on the CFIA to prove that they are not safe and effective." According to the impact analysis statement, operators of registered egg stations "must use ... chemical cleaning agents and shell cleaning compounds that the operator has demonstrated to be equally safe and effective." Are operators required to show that a chemical agent or cleaner is safe and effective before being able to use it? The CFIA seems to be saying that it is not necessary, and the regulatory impact statement seems to be saying that it is. This was not an issue before paragraphs 8(2)(f) and 9(33)(a) were amended in 2013. Paragraph 8(2)(f) previously stipulated that a registered egg station was required to "use, for bringing about and maintaining clean and sanitary conditions in the egg station, only those chemical agents that are included on the Reference Listing [issued by the CFIA] or, if not included, that the operator has demonstrated to be equally safe and effective". According to the previous version of paragraph 9(33)(a), the water used to wash eggs had to "contain an effective shell egg cleaning compound for the washing of eggs that is included on the Reference Listing [issued by the CFIA] or, if not included, that the operator has demonstrated to be equally safe and effective". Since there is no longer a requirement for the operator to show that the chemical agent or cleaner used is just as safe and effective as those on the List, it is reasonable to assume that the CFIA is correct and the regulatory impact statement is incorrect. One would suppose that, if asked, the CFIA would confirm that the statement was wrong.

It may be possible to express the standards for operators more precisely without returning to the conditions in effect prior to SOR/2013-77. The CFIA provides some idea of what might constitute safe and effective chemical agents and cleaners in its reply. Leaving aside the aspect of occupational safety and health, we can glean some idea of what the terms mean. The CFIA states that, for the purposes of the Regulations, the products in question are "safe" if they will not cause harm, death or illness to the persons who handle or consume the eggs. They are "effective" if they remove the dirt, which is defined in the Regulations as "any egg yolk, manure, soil or foreign matter that can be readily removed from the shell of an egg". The CFIA has a more specific idea of the standard to be met than is provided for in the wording of paragraphs 8(2)(f) and 9(33)(a) of the Regulations. The Committee could decide to suggest to the CFIA that it review the wording of these provisions to make them more specific.

JR/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

May 31, 2013

Veronica McGuire
Executive Director
Program, Regulatory and Trade Policy
Canadian Food Inspection Agency
1400 Merivale Road, Tower 1
Room 305—5th floor
Nepean, Ontario
K1A 0Y9

Dear Ms. McGuire:

Our file: SOR/2013-77, Regulations Amending the Egg Regulations

I have examined the above-mentioned amendment before its review by the Joint Committee and I would appreciate your comments on an issue concerning paragraphs 8(2)(*t*) and 9(33)(*a*) of the Regulations.

Before it was amended by SOR/2013-77, paragraph 8(2)(*t*) stated that every registered egg station shall use, for bringing about and maintaining clean and sanitary conditions in the egg station, “only those chemical agents that are included on the Reference Listing or, if not included, that the operator has demonstrated to be equally safe and effective.” Paragraph 9(33)(*a*) stated that the water used to wash eggs shall “contain an effective shell egg cleaning compound for the washing of eggs that is included on the Reference Listing, or, if not included, that the operator has demonstrated to be equally safe and effective.” The Reference Listing, as defined in the Regulations, is a document published by the Canadian Food Inspection Agency.

Since the adoption of SOR/2013-77, paragraph 8(2)(*t*) states that every registered egg station shall use, for bringing about and maintaining clean and sanitary conditions in the egg station, only those chemical agents that are “safe and effective.” Clause 9(33)(*a*) requires that the water used to wash the eggs contain a shell egg cleaning compound that is “safe and effective.”

These provisions seem to set out vague standards that are, by their very nature, subjective.

What criteria should a person subject to the Regulations use to determine whether a chemical or cleaning agent is safe and effective for the purposes of the Regulations? On page 133 of his book, *Legal and Legislative Drafting*, Paul Salembier writes:

- 2 -



It is probably fair to say that, in most cases, the meaning of provisions incorporating subjective qualifiers can never be ascertained with any certainty until they have been litigated and a court has determined the meaning that is to be accorded to them. In these cases, the drafter will have failed to create a legal rule, but will instead have merely delegated to the judiciary the determination of what the legal rule should be. This would normally be considered to constitute an outright failure in drafting.

To avoid the inherent vagueness of words such as “safe” and “effective,” and assuming that these adjectives are truly necessary in a given case, the Regulations should specify the criteria that will be used to determine the exact standard that is to be met. Otherwise, it is impossible for persons subject to the Regulations to know, with sufficient certainty, what it is they are required to do.

I look forward to receiving your comments.

Sincerely,

[signature]

Jacques Rousseau
Counsel

/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

October 24, 2013

Mr. Jacques Rousseau
General Counsel
Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Rousseau:

RE: SOR/2013-77, Regulations Amending the Egg Regulations

I am writing in response to your letter of May 31, 2013, regarding the above noted regulatory revision. I regret the delay in my response and I appreciate the opportunity to provide you with the following information.

Your letter suggests that the words "safe" and "effective" in paragraphs 8(2)(t) and 9(33)(a) of the *Egg Regulations* are vague and subjective. With all due respect, I submit that those words are neither vague nor subjective in the context in which they are used. The words are intended to have their normal meanings that fit the context, having regard to the purposes of the regulations. That means that the chemicals are safe if they will not cause harm, death or illness to the persons using the chemicals in the egg station or to the persons who handle or consume the eggs. The cleaning chemicals are effective if they remove the dirt.

The regulated parties will have a number of means available to them to satisfy themselves that the chemicals they propose to use meet these requirements, including their own testing or relying on the test results of the manufacturers of the chemicals. They may also seek a "letter of no objection" from Health Canada concerning the chemicals. If the CFIA wishes to challenge the safety or effectiveness of the chemicals that are used, the onus will be on the CFIA to prove that they are not safe and effective.

Yours sincerely,

[signed]

Veronica McGuire
Acting Executive Director
Regulatory Modernization

Annexe E

**Comité mixte permanent d'examen de la réglementation**

Le 31 octobre 2013

RÉPONSE INSATISFAISANTE**DOSSIER :**

DORS/2013-77, Règlement modifiant le Règlement sur les œufs

QUESTION :

Le caractère subjectif de l'obligation de n'utiliser que des agents chimiques et nettoyants « sûrs et efficaces » pour assurer la salubrité et la propreté dans les postes d'œufs agréés.

RÉSUMÉ :

À la suite des modifications apportées en 2013 au *Règlement sur les œufs*, l'alinéa 8(2)t de celui-ci prévoit maintenant que les postes d'œufs agréés, c'est-à-dire les établissements où sont conditionnés les œufs, doivent, entre autres, « pour assurer la salubrité et la propreté des lieux, n'utiliser que des agents chimiques sûrs et efficaces »; de même, aux termes de l'alinéa 9(33)a, l'eau utilisée pour laver les œufs doit « contenir un agent nettoyant de coquille d'œuf sûr et efficace ». En réponse aux commentaires des conseillers juridiques du Comité mixte concernant le caractère subjectif et imprécis de termes comme « sûr » et « efficace », l'Agence canadienne d'inspection des aliments écrit qu'ils ne sont « ni vagues ni subjectifs et qu'ils trouvent tout leur sens dans le contexte où ils sont utilisés ».

CONTEXTE :

Le Règlement a été adopté en vertu de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, qui réglemente, comme son titre long l'indique, la commercialisation — soit interprovinciale, soit liée à l'importation ou l'exportation — des produits agricoles et prévoit entre autres l'institution de normes à leur égard, leur inspection et classification et l'agrément d'établissements ainsi que les normes relatives à ceux-ci. Les alinéas 8(2)t et 9(33)a du Règlement instituent des normes, mais des normes qui semblent vagues et subjectives par nature. Comme le fait remarquer Paul Salembier dans son ouvrage *Legal and Legislative Drafting* [traduction] :



- 2 -

Il est possible d'affirmer que, dans la plupart des cas, le sens des dispositions qui incorporent des qualificatifs subjectifs ne peut jamais être déterminé avec certitude, tant qu'elles n'ont pas donné lieu à un litige et qu'un tribunal n'a pas précisé le sens qu'il convenait de leur attribuer. Dans ces cas-là, le rédacteur s'est abstenu de créer une règle juridique et a ainsi simplement délégué aux tribunaux le soin de décider quelle devait être la nature de cette règle. Cette délégation de pouvoir devrait normalement être considérée comme un échec patent du rédacteur.

ANALYSE

Jusqu'à ce que les tribunaux, au terme de procédures longues et coûteuses, aient déterminé le sens des mots « sûr » et « efficace » dans le contexte où ils sont utilisés, il y a un risque, que le Comité a toujours cherché à diminuer, que les normes vagues et subjectives donnent lieu à une application variable, ouvrant ainsi la porte à l'arbitraire. Le résultat appréhendé est que les personnes assujetties à des normes vagues et subjectives soient traitées différemment par les personnes chargées de faire appliquer de telles normes.

Le problème peut être illustré à l'aide de la correspondance échangée avec l'Agence. Dans sa réponse du 24 octobre 2013, celle-ci écrit :

dans le contexte du *Règlement sur les œufs*, les agents chimiques sont sûrs s'ils ne sont pas susceptibles de nuire aux personnes qui les utilisent dans les postes d'œufs ou à celles qui manipulent ou consomment les œufs ou encore d'entraîner la maladie ou la mort de quiconque. Les produits chimiques de nettoyage sont efficaces s'ils enlèvent les saletés.

Dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation accompagnant le DORS/2013-77, le sens donné aux nouvelles dispositions est différent. On y écrit :

l'industrie continuera d'être responsable d'utiliser des matériaux et des produits qui sont acceptables pour le contact avec des aliments et qui répondent aux exigences en matière de salubrité des aliments.

Il n'y a rien, dans ce résumé, au sujet des agents chimiques qui sont sûrs s'ils ne sont pas susceptibles de nuire aux personnes qui les utilisent dans les postes d'œufs. Ce n'est probablement pas sans raison. Il semble en effet que cet aspect relève non pas de la salubrité des aliments, ici les œufs, mais plutôt d'un tout autre domaine, soit la santé et la sécurité au travail, étranger à la *Loi sur les produits agricoles au Canada*. Comme l'affirme l'Agence sur son site internet, elle « examine actuellement sa réglementation sur la salubrité des aliments, la santé des animaux et la protection des végétaux en vue d'en améliorer l'uniformité, de la simplifier et de mieux protéger les consommateurs ».



- 3 -

Si la protection des consommateurs et la santé et la sécurité au travail sont deux choses, la réponse de l'Agence montre bien qu'il y a un réel danger que les normes prévues aux alinéas 8(2)t et 9(33)a du Règlement soient interprétées de différentes façons, même par les personnes chargées de les faire appliquer. À la limite, chaque inspecteur peut avoir sa propre idée de ce qu'est un agent chimique ou nettoyant sûr et efficace. Autrement dit, le danger est qu'il y ait autant de normes qu'il y a d'inspecteurs. Certains inspecteurs pourraient avoir une interprétation beaucoup plus exigeante que d'autres et, par conséquent, certains postes d'œufs agréés pourraient avoir des frais plus élevés que d'autres pour conditionner le même produit agricole. Cela pourrait aller jusqu'à avoir des exigences dépassant l'objet de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*.

Il y a une autre différence entre la réponse de l'Agence et le résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui vaut la peine d'être signalée. L'Agence écrit que si elle « souhaite remettre en question la sûreté ou l'efficacité des agents chimiques utilisés, il lui incombera de démontrer que ces produits ne sont ni sûrs ni efficaces ». Dans le résumé, on écrit plutôt que les exploitants de postes d'œufs agréés « doivent utiliser [...] des agents de nettoyage chimiques et des produits de nettoyage de coquille dont la salubrité et l'efficacité ont été démontrées par l'exploitant ». L'exploitant doit-il démontrer qu'un agent chimique ou de nettoyage est sûr et efficace avant de pouvoir l'utiliser? L'Agence semble répondre par la négative, le résumé par l'affirmative. Cette question ne se posait pas avant la modification des alinéas 8(2)t et 9(33)a en 2013. Le premier prévoyait que pour assurer la salubrité et la propreté des lieux, le poste d'œufs agréé devait « n'utiliser que des agents chimiques figurant dans la Liste de référence [publiée par l'Agence] ou dont l'utilisation dans un poste d'œufs, tel qu'il a été démontré par l'exploitant, est tout aussi sûre et efficace ». Quant au second, il énonçait que l'eau utilisée pour laver les œufs devait « contenir un agent nettoyant de coquille d'œuf efficace figurant dans la Liste de référence [publiée par l'Agence] ou dont l'utilisation dans un poste d'œufs, tel qu'il a été démontré par l'exploitant, est tout aussi sûre et efficace ». Puisqu'on a laissé tomber l'obligation pour l'exploitant de démontrer que l'agent chimique ou nettoyant utilisé est tout aussi sûr et efficace que ceux figurant sur la Liste, il est raisonnable de penser que l'Agence a raison et le résumé tort. On peut présumer que si on le lui demande, l'Agence confirmera que le résumé est dans l'erreur.

Sans retourner à la situation qui prévalait avant l'adoption du DORS/2013-77, il serait sans doute possible de formuler de façon plus précise les normes qui régissent l'activité des exploitants. Dans sa réponse, l'Agence fournit déjà un embryon de ce que sont des agents chimiques et nettoyants sûrs et efficaces. En faisant abstraction de la portion qui semble appartenir au domaine de la santé et de la sécurité au travail, on peut déjà avoir une idée de ce que signifient les termes qui nous occupent. Selon l'Agence, « sûr » veut dire, dans le contexte du Règlement, que les produits en question ne sont pas susceptibles de nuire aux personnes qui manipulent ou consomment les œufs ou encore d'entraîner la maladie ou la mort de ces personnes; ils sont « efficaces » s'ils enlèvent les saletés, un mot qui est défini ainsi dans le



- 4 -

Règlement : « désigne toute particule de jaune d'œuf, de fumier, de terre ou d'une autre substance étrangère qui peut être enlevée facilement de la coquille d'un œuf ». L'Agence a une idée plus précise de la norme à respecter que ce que prévoit le libellé des alinéas 8(2)t) et 9(33)a) du Règlement. Le Comité pourrait décider de lui suggérer de revoir le libellé de ces dispositions afin de le rendre plus précis.

JR/mh

**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

**SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.**

VICE-CHAIRS

**GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.**



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

**SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE**

VICE-PRÉSIDENTS

**GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ**



Le 31 mai 2013

Madame Veronica McGuire
Directrice exécutive
Politique sur les programmes, la réglementation
et le commerce
Agence canadienne d'inspection des aliments
1400, chemin Merivale, Tour 1
Pièce 305 – 5^e étage
NEPEAN (Ontario) K1A 0Y9

Madame,

N/Réf.: DORS/2013-77, Règlement modifiant le Règlement sur les œufs

J'ai examiné la modification mentionnée ci-dessus avant son étude par le Comité mixte et je vous saurais gré de me faire part de vos commentaires sur un point concernant les alinéas 8(2)t et 9(33)a du Règlement.

Avant sa modification par le DORS/2013-77, l'alinéa 8(2)t prévoyait que pour assurer la salubrité et la propreté des lieux, le poste d'œufs agréé devait « n'utiliser que des agents chimiques figurant dans la Liste de référence ou dont l'utilisation dans un poste d'œufs, tel qu'il a été démontré par l'exploitant, est tout aussi sûre et efficace ». Quant à l'alinéa 9(33)a, il énonçait que l'eau utilisée pour laver les œufs devait « contenir un agent nettoyant de coquille d'œuf efficace figurant dans la Liste de référence ou dont l'utilisation dans un poste d'œufs, tel qu'il a été démontré par l'exploitant, est tout aussi sûre et efficace ». La liste de référence était, comme la définition le précisait dans le Règlement, un document publié par l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Depuis l'adoption du DORS/2013-77, l'alinéa 8(2)t prévoit que le poste d'œufs agréé doit, pour assurer la salubrité et la propreté des lieux, n'utiliser que des

- 2 -



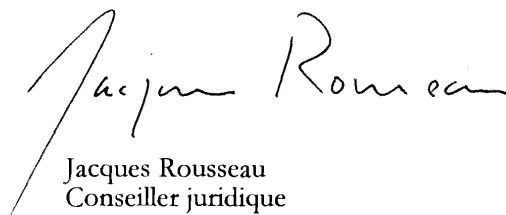
agents chimiques « sûrs et efficaces ». L'alinéa 9(33)a) exige que l'eau utilisée pour laver les œufs contienne un agent nettoyant de coquille d'œuf « sûr et efficace ».

Ces dispositions semblent énoncer des normes vagues et par nature subjectives. Quels critères permettent à la personne assujettie au Règlement de savoir que l'agent chimique ou nettoyant est sûr et efficace aux fins du Règlement? Paul Salambier fait remarquer, à la page 133 de son ouvrage *Legal and Legislative Drafting*, [traduction]

Il est possible d'affirmer que, dans la plupart des cas, le sens des dispositions qui incorporent des qualificatifs subjectifs ne peut jamais être déterminé avec certitude, tant qu'elles n'ont pas donné lieu à un litige et qu'un tribunal n'a pas précisé le sens qu'il convenait de leur attribuer. Dans ces cas-là, le rédacteur s'est abstenu de créer une règle juridique et a ainsi simplement délégué aux tribunaux le soin de décider quelle devait être la nature de cette règle. Cette délégation de pouvoir devrait normalement être considérée comme un échec patent du rédacteur.

Si l'on veut éviter l'imprécision inhérente à des termes comme « sûr » et « efficace » et si l'on tient pour acquis que ces qualificatifs sont véritablement nécessaires dans un cas donné, le Règlement devrait préciser quels sont les critères qui seront utilisés pour déterminer quelle est la norme exacte à respecter. Il est autrement impossible pour les personnes assujetties au Règlement de savoir avec une certitude suffisante ce qu'elles doivent faire.

J'attends vos commentaires et vous prie de croire à mes sentiments dévoués.


Jacques Rousseau
Conseiller juridique

/mh

Canadian Food
Inspection AgencyAgence canadienne
d'inspection des aliments

OCT 24 2013

SJC 011717

M. Jacques Rousseau
Avocat général
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

RECEIVED/REÇU

OCT 30 2013

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION**OBJET : DORS/2013-77, Règlement modifiant le Règlement sur les œufs**

Monsieur Rousseau,

Je vous écris en réponse à votre lettre datée du 31 mai 2013 concernant la modification du règlement susmentionné. Je vous prie de m'excuser d'avoir tardé à vous répondre.

Votre lettre laisse entendre que les termes « sûrs » et « efficaces » aux alinéas 8(2)t) et 9(33)a) du *Règlement sur les œufs* sont vagues et subjectifs. En toute déférence, je soutiens que ces termes ne sont ni vagues ni subjectifs, et qu'ils trouvent tout leur sens dans le contexte où ils sont utilisés. Les termes utilisés dans un règlement sont censés avoir leur signification normale, compte tenu du contexte et du but du règlement. Ainsi, dans le contexte du *Règlement sur les œufs*, les agents chimiques sont sûrs s'ils ne sont pas susceptibles de nuire aux personnes qui les utilisent dans les postes d'œufs ou à celles qui manipulent ou consomment les œufs ou encore d'entraîner la maladie ou la mort de quiconque. Les produits chimiques de nettoyage sont efficaces s'ils enlèvent les saletés.

Les parties réglementées disposent d'un certain nombre de moyens pour s'assurer que les agents chimiques qu'elles projettent d'utiliser respectent ces exigences, y compris leurs propres essais ou le recours aux résultats des essais des fabricants sur les agents chimiques. Elles peuvent aussi obtenir une « lettre de non-objection » de Santé Canada concernant les agents chimiques. Si l'ACIA souhaite remettre en question la sûreté ou l'efficacité des agents chimiques utilisés, il lui incombera de démontrer que ces produits ne sont ni sûrs ni efficaces.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Veronica McGuire
Directrice exécutive int.
Modernisation de la réglementation

Canada

Appendix F

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR YONAH MARTIN
ANDREW J. KANIA, LL.M., M.P.

VICE CHAIRS

ROB ANDERS, M.P.
BRIAN MASSE, M.P.

CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONc/o LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

SÉNATRICE YONAH MARTIN
ANDREW J. KANIA, LL.M., DÉPUTÉ

VICE PRÉSIDENTS

ROB ANDERS, DÉPUTÉ
BRIAN MASSE, DÉPUTÉ

November 17, 2010

Ms. Tiffany Caron
Director
Legislative and Regulatory Affairs
Department of Fisheries and Oceans
200 Kent Street, Station 14E-241
OTTAWA, Ontario
K1A 0E6

Dear Ms. Caron:

Our File: SOR/2004-110, Regulations Amending the Coastal Fisheries Protection Regulations

Ms. Lyzette Johnston's August 3, 2010 letter concerning the above-noted Regulations was before the Joint Committee at its meeting of November 4, 2010, at which time I was instructed to seek your further advice concerning the following matters.

The two issues originally raised in respect of these Regulations both relate to the incorporation by reference of the "NAFO Measures", defined as the *Conservation and Enforcement Measures* adopted by the North Atlantic Fisheries Organization "as amended from time to time". Specific articles of the NAFO Measures are incorporated by reference in certain provisions of the Regulations. Some of those provisions are then designated as provisions the contravention of which is an offence under the *Coastal Fisheries Protection Act*.

It was submitted that ambulatory incorporation by reference of third-party measures which must be obeyed on pain of penal sanction is not authorized under the *Fisheries Act*. This aside, numerous articles of the NAFO Measures are now incorrectly referenced in the Regulations. While amendments to correct the references to specific provisions of the NAFO Measures were previously promised,



- 2 -

Ms. Johnston's letter of August 3, 2010 indicated that the NAFO Measures were again changed before the planned amendments to these Regulations could be completed. Her letter also stated that amendments to "avoid the use of incorporation by reference, where possible" were now under consideration. It was the wish of members that I seek your clarification as to the precise nature of the amendments being considered. In particular, your assurance would be valued that any instances of ambulatory incorporation by reference will be removed.

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be "Shawn Abel".

Shawn Abel
Counsel

/mh



Fisheries and Oceans
Canada

Pêches et Océans
Canada



Your file Votre référence

Our file Notre référence

RECEIVED/REÇU

MAR 22 2011

REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

MAR 18 2011

Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Subject: **SOR/2004-110, Regulations Amending the Coastal Fisheries Protection Regulations**

Dear Mr. Abel:

This letter is in response to your letter of November 17, 2010 concerning the above noted matter. As previously indicated, the Department is preparing amendments to the *Coastal Fisheries Protection Regulations*. The Department is examining the proposed amendments with the regions involved. Unfortunately, the Department is not yet in a position to discuss the particulars until such time as the regulatory package has received approval from the Governor in Council. These amendments are expected to be finalized before end of the 2011-2012 fiscal year, and if approved, should address the Standing Joint Committee's concerns.

Yours sincerely,

Tiffany Caron
Director, Legislative and Regulatory Affairs

Canada



**STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS**

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

**SENATOR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, M.P.**

VICE-CHAIRS

**GARRY BREITKREUZ, M.P.
MASSIMO PACETTI, M.P.**



CANADA

**COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION**

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO-PRÉSIDENTS

**SÉNATEUR BOB RUNCIMAN
CHRIS CHARLTON, DÉPUTÉE**

VICE-PRÉSIDENTS

**GARRY BREITKREUZ, DÉPUTÉ
MASSIMO PACETTI, DÉPUTÉ**



August 23, 2012

Ms. Tiffany Caron
Director
Legislative and Regulatory Affairs
Department of Fisheries and Oceans
200 Kent Street, Station 14E-241
OTTAWA, Ontario
K1A 0E6

Dear Ms. Caron:

Our File: SOR/2004-110, Regulations Amending the Coastal Fisheries
Protection Regulations

Reference is made to your letter of March 18, 2011, which indicated that amendments to provisions of the above-mentioned Regulations incorporating by reference provisions of the "NAFO Measures" were under consideration and were expected to be finalized in the 2011-2012 fiscal year. At this time, it would appear that the Regulations have not yet been amended, and I would value your advice as to progress in this regard.

In addition, my earlier letter of November 17, 2010 indicated that that Joint Committee desired your clarification as to the precise nature of the amendments to be made to these Regulations, as well as an assurance that instances of ambulatory incorporation by reference of the NAFO Measures would be removed. Your letter suggested that such information could not be provided until the regulatory package is approved by the Governor-in-Council. Details concerning proposed amendments addressing concerns of the Joint Committee are routinely provided to the Committee by your and other Departments if requested, and in many cases without request. An explanation as to why that cannot be done in this case would therefore be valued.



- 2 -

I look forward to receiving your reply.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a series of loops and a final flourish.

Shawn Abel
Counsel

/mn



Fisheries and Oceans
Canada

Pêches et Océans
Canada



Your file Votre référence

Our file Notre référence

APR 03 2013

Mr. Shawn Abel
Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
APR 05 2013
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Subject: **SOR/2004-110, Regulations Amending the Coastal Fisheries Protection Regulations**

Dear Mr. Abel:

This letter is in response to your letter of August 23, 2012 concerning the above noted matter. As previously indicated, Fisheries and Oceans Canada is preparing amendments to the *Coastal Fisheries Protection Regulations*. The Department is seeking to repeal and replace some provisions of the Regulations. These amendments will, to a large extent, address the Committee's concerns with respect to the use of ambulatory incorporation by reference, since the provisions replacing the former will not rely on this technique. Fisheries and Oceans Canada is hoping to finalize the amendments before the fall of this year.

We recognize that ambulatory incorporation by reference has certain drawbacks, particularly where the referenced documents are reorganized and renumbered. However, this technique also has its advantages where, for example, the referenced documents are updated annually, as are the NAFO Conservation and Enforcement Measures, and the regulatory process is slow to keep up with these changes. Accordingly, the Department prefers that ambulatory incorporation by reference remain an option for purposes of paragraphs 6(e)(i) and 6(f)(i) of the *Coastal Fisheries Protection Act*. In order to clarify the legislative intent with respect to these provisions, Bill S-13, *An Act to amend the Coastal Fisheries Protection Act*, which is presently before the Senate, includes amendments to paragraphs 6(e)(i) and 6(f)(i) to make it clear that these provisions authorize the use of both ambulatory and static incorporation by reference.

Canada





We trust that this will address any concerns that the Committee may have regarding the legislative authority for the use of ambulatory incorporation by reference in this context.

I trust the above satisfactory.

Yours sincerely,

A handwritten signature in cursive script that reads "Tiffany Caron".

Tiffany Caron
Director
Legislative and Regulatory Affairs

Annexe F

**TRANSLATION / TRADUCTION**

Le 17 novembre 2010

Madame Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires
Ministère des Pêches et des Océans
200, rue Kent, Bureau 14E-241
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Madame,

N/Réf.: DORS/2004-110, Règlement modifiant le Règlement sur la protection
des pêcheries côtières

À sa réunion du 4 novembre 2010, le Comité mixte a examiné la lettre du 3 août 2010 de M^{me} Lyzette Johnston concernant le règlement susmentionné. Il m'a alors prié de solliciter votre avis sur les points suivants.

Les deux points soulevés initialement en ce qui concerne ce règlement ont trait à l'incorporation par renvoi des mesures de l'OPANO définies comme les mesures de conservation et d'application de la réglementation adoptées par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest « avec toutes leurs modifications successives ». Des articles précis des mesures de l'OPANO sont incorporés par renvoi dans des dispositions du Règlement, et l'inobservation de certaines de ces dispositions constitue une infraction aux termes de la *Loi sur la protection des pêches côtières*.

On a fait valoir que la *Loi sur les pêches* n'autorise pas l'incorporation par renvoi à caractère dynamique de mesures de tierces parties qui doivent être observées sous peine de sanction pénale. Par ailleurs, le Règlement renferme de nombreux renvois incorrects à divers articles des mesures de l'OPANO. Même si des modifications visant à corriger les renvois à des dispositions précises des mesures de l'OPANO ont déjà été promises, dans sa lettre du 3 août 2010, M^{me} Johnston indiquait que les mesures de l'OPANO ont encore une fois été modifiées avant que les modifications prévues puissent être apportées au Règlement. Dans sa lettre, elle ajoutait que des modifications visant à éviter, autant que possible, le recours à l'incorporation par renvoi étaient actuellement envisagées. Les membres du Comité mixte m'ont prié de vous demander en quoi consistaient exactement les modifications envisagées. Nous aimerions plus précisément savoir dans quels cas l'incorporation par renvoi à caractère dynamique sera éliminée.



- 2 -

Dans l'attente de votre réponse à ces points, je vous prie d'agréer Madame,
l'assurance de mes sentiments distingués.

Shawn Abel
Conseiller juridique

/mh



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 18 mars 2011

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/2004-110, Règlement modifiant le Règlement sur la protection
des pêcheries côtières

Je désire, par la présente, répondre à votre lettre du 17 novembre 2010 concernant le texte réglementaire susmentionné. Comme nous l'indiquions précédemment, le Ministère prépare actuellement des modifications du *Règlement sur la protection des pêcheries côtières*. Il examine les modifications envisagées avec les régions concernées. Malheureusement, il n'est pas encore en mesure de discuter des détails de la chose tant que le gouverneur en conseil n'aura pas donné son aval. Les modifications devraient être terminées d'ici la fin de l'exercice 2011-2012. Si elles sont approuvées, elles devraient régler les préoccupations du Comité mixte permanent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 23 août 2012

Madame Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires
Ministère des Pêches et des Océans
200, rue Kent, Bureau 14E-241
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Madame,

N/Réf.: DORS/2004-110, Règlement modifiant le Règlement sur la protection
des pêcheries côtières

La présente fait suite à votre lettre du 18 mars 2011 dans laquelle vous indiquiez que des modifications des dispositions du règlement susmentionné incorporant par renvoi des articles des mesures de l'OPANO étaient prises en considération et devaient être terminées au cours de l'exercice 2011-2012. Comme, pour le moment, le Règlement ne semble pas avoir encore été modifié, j'aimerais que vous me renseigniez sur l'avancement de ce projet.

En outre, dans ma lettre du 17 novembre 2010, je mentionnais que le Comité mixte voulait plus de renseignements sur la nature précise des modifications devant être apportées à ce règlement et qu'il voulait savoir dans quels cas l'incorporation par renvoi à caractère dynamique ne serait plus utilisée. Dans votre lettre, vous indiquiez que vous ne pouviez fournir ces renseignements tant que les dispositions réglementaires n'auront pas été approuvées par le gouverneur en conseil. D'ordinaire, les détails concernant les modifications proposées pour régler les préoccupations du Comité mixte sont donnés au Comité par votre ministère et d'autres, si le Comité mixte en fait la demande et, très souvent, sans même qu'il en fasse la demande. Nous aimerions savoir pourquoi ce n'est pas possible, dans ce cas-ci.

Vous remerciant de votre attention, je vous prie d'agréer, Madame, l'assurance de mes sentiments distingués.

Shawn Abel
Conseiller juridique



TRANSLATION / TRADUCTION

Le 3 avril 2013

Monsieur Shawn Abel
Conseiller juridique
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/2004-110, Règlement modifiant le Règlement sur la protection
des pêcheries côtières

La présente fait suite à votre lettre du 23 août 2012 concernant le texte réglementaire susmentionné. Comme nous l'avons déjà indiqué, Pêches et Océans Canada prépare actuellement des modifications du *Règlement sur la protection des pêcheries côtières*. Il cherche à abroger et à remplacer certaines dispositions de ce règlement. Ces modifications devraient, dans une grande mesure, régler les préoccupations du Comité relativement au recours à l'incorporation par renvoi à caractère dynamique, car les nouvelles dispositions n'utiliseront plus ce procédé. Pêches et Océans Canada espère terminer les modifications d'ici l'automne prochain.

Nous reconnaissons que l'incorporation par renvoi à caractère dynamique pose certains problèmes, surtout lorsque les documents cités sont restructurés et renumérotés. Cependant, cette technique présente également des avantages, par exemple lorsque les documents cités sont mis à jour chaque année, comme c'est le cas pour les mesures de conservation et d'application de la réglementation de l'OPANO, et que le processus de réglementation est plus lent, pour les mises à jour. Par conséquent, le Ministère souhaite que l'incorporation par renvoi à caractère dynamique reste une option pour les sous-alinéas 6e)(i) et 6f)(i) de la *Loi sur la protection des pêches côtières*. Pour clarifier l'intention des législateurs concernant ces dispositions, le projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi sur la protection des pêches côtières, dont le Sénat est saisi actuellement, prévoit des modifications aux sous-alinéas 6e)(i) et 6f)(i) afin d'indiquer clairement que ces dispositions autorisent le recours à l'incorporation par renvoi à caractère dynamique et à l'incorporation par renvoi à caractère statique.

Nous espérons que ces mesures régleront les préoccupations du Comité relativement au fondement législatif du recours à l'incorporation par renvoi à caractère dynamique dans ce contexte.


- 2 -

Espérant le tout à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, Monsieur,
l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tiffany Caron
Directrice
Affaires législatives et réglementaires

Appendix G

**TRANSLATION / TRADUCTION**

April 22, 2013

Ms. Suzanne Vinet
Deputy Minister
Agriculture and Agri-Food Canada
1341 Baseline Road, Tower 7
9th Floor
Ottawa Ontario
K1A 0C5

Dear Madam:

Our Ref: SOR/2005-62, Canada Production Insurance Regulations

I have reviewed the above-mentioned Regulations and note the following:

1. Section 1, definition of “wildlife compensation”

Unlike the English version, the French version of paragraph a) of this definition does not refer to damage caused by wildlife that is specified in the agreement. Either this mention is not pertinent and should be removed from the English version or it is pertinent and should be added to the French version. If the Department is of the opinion that it is pertinent, could you tell me why?

2. Section 1, definition of “national certification guidelines”

According to the definition, these guidelines “describe the work and documentation needed in preparing the certifications required by these Regulations.” Could you please send me a copy?

3. Section 1, definition of “programme d’assurance production” and heading preceding section 19 (French version)

In both cases, the words “indemnisation pour les dommages causés par la faune” are used. In light of the existing definition of “indemnités pour les dommages causés par la faune,” in my view, it would be appropriate to replace the word “indemnisation” by “indemnités.”



4. Section 1, Definition of “risk area”

In paragraphs 7(1)(c) and (f) of the *Farm Income Protection Act*, Parliament used the expression “risk area.” Section 16 of the *Interpretation Act* stipulates that “expressions used in the regulations have the same respective meanings as in the enactment conferring the power.” If Parliament did not deem it necessary to define these words, why was it deemed necessary to define them in the Regulations?

5. Subsection 2(1)

Given that paragraph 5(1)(b) of the Act specifies that “an agreement shall provide [...] the agricultural products” covered by “each program to be established,” what is the point, from a legal perspective, of stating in subsection 2(1) of the Regulations that “A production insurance agreement entered into with a province shall provide for the agricultural products eligible for coverage under the insurance plan”?

6. Subsections 2(1), 5, 7(1), 9(1), 10(2), 11(1), 13, 14(1), 17, 18(1), 24, 26, 27.28 and 29(1), English version

The definition of “production insurance agreement” specifies that it is “an agreement entered into by Canada and a province.” In light of this definition, it would be appropriate to remove from the English version of the above-mentioned provisions the underlined words hereafter: “production insurance agreement entered into with a province.”

7. Subsection 4(5), English version

The word “établissant,” used in the French version, is rendered by the word “showing” in the English version, whereas in subsection 10(2), it is rendered using the verb “to demonstrate.” It seems that the English version needs to be harmonized.

8. Paragraph 4(5)(d), French version

In the paragraph in question, the word “suffisantes” should be masculine: “le volume de production et les données disponibles sont suffisantes.” If necessary, please refer to paragraph 4(3)(d).

9. Paragraphs 7(1)(a) and (3)

These provisions stipulate the following:

7. (1) A production insurance agreement entered into with a province shall:

(a) require the submission of:

- 3 -



- (i) an opinion, signed by an actuary, stating that premium rate methodologies have been established in an actuarially sound manner, and
- (ii) an opinion, signed by an actuary, stating that the insurance program is self-sustaining; and

[...]

(3) If one of the opinions of the actuary indicates that the requirements of paragraph (1)(a) have not been met, premium receipts used for calculating a payment from the Crop Reinsurance Fund of Canada shall be determined by the Minister using the estimated premium receipts that would have been collected if the opinion had indicated that those requirements had been met.

Paragraph 7(1)(a) requires that two opinions signed by an actuary be submitted: the first one must certify that the premium rate methodologies have been established in an actuarially sound manner; and the second one, that the insurance program is self-sustaining. There are only two possibilities: either the actuary can certify that actuarially sound practices were applied and that the program is self-sustaining, in which case the two opinions to this effect are submitted as specified in paragraph 7(1)(a); or the actuary cannot certify this and therefore cannot submit the two opinions required in paragraph 7(1)(a).

The way subsection 7(3) is currently worded, it sounds as if the actuary signs opinions even if he or she cannot certify that premium rate methodologies were established in an actuarially sound manner or that the insurance program is self-sustaining. This is not accurate, however, because an opinion is not issued if this is not the case. What would be the point of submitting an opinion if the actuary cannot provide the required certification, since the opinion would not help to meet the requirements of paragraph 7(1)(a)? For this reason, there would be no case in which “one of the opinions of the actuary indicates that the requirements of subsection (1) have not been met.”

In view of the foregoing, I recommend that the problem be rectified by removing the following words from subsection 7(3): “If one of the opinions of the actuary indicates that,” resulting in the following wording:

(3) If the requirements of paragraph (1)(a) have not been met, premium receipts used for calculating a payment from the Crop Reinsurance Fund of Canada shall be determined by the Minister using the estimated premium receipts that would have been collected if the opinion had indicated that the requirements of paragraph (1)(a) had been met.

However, if the intent is to request an opinion even where the opinion does not certify that the premium rate methodologies have been established in an actuarially sound manner or that the insurance program is self-sustaining, it would be necessary to modify the wording of subsections 7(1)(a) and (3). Here is my suggestion:



- 4 -

7. (1) A production insurance agreement shall require:

- a) the submission of:
- b)
 - (i) an opinion, signed by an actuary, certifying that the premium rate methodologies have been or have not been established in an actuarially sound manner, and
 - (ii) an opinion, signed by an actuary, certifying that the insurance program is or is not self-sustaining;

[...]

(3) If one of the opinions of the actuary does not certify that the premium rate methodologies have been established in an actuarially sound manner or does not certify that the insurance program is self-sustaining, the premium receipts used for calculating a payment from the Crop Reinsurance Fund of Canada shall be determined by the Minister using the estimated premium receipts that would have been collected if the opinion had provided the corresponding certification.

10. Subsection 9(1)(a)

The English version does not contain the equivalent of the words “par le producteur.” Furthermore, the French and English versions appear to differ in that the French version uses the word “attesté,” which in English is rendered by “demonstrated.” In comparison, in subsection 7(1), the French version uses the word “attestant” in referring to the actuary’s opinion, and the English version uses “stating.” At the very least, the vocabulary should be made consistent.

11. Subsections 10(2) and 11(3)

The vocabulary used in the French and English versions of these sections is inconsistent.

The French version of subsection 10(2) states that the production insurance agreement shall require the province to submit to the Minister documents “étabissant” that the provincial probable yield of an agricultural product meets one of the requirements mentioned in this section. Subsection 11(3) indicates what the consequence will be if the documents submitted by the province do not “démontrent” [demonstrate in English] that the province has met the requirements of subsection 10(2). Should not the word “établisent” be used here instead of “démontrent”?



- 5 -

In the English version, subsection 10(2) refers to “tests” to be met, and subsection 11(3) refers to “the requirements” of subsection 10(2). In this context, I think that the word “requirements” is more suitable.

12. Subsection 11(3)

This provision concerns the eventuality that the documents submitted by the province do not demonstrate that “the province has met the requirements of subsection 10(2).” The only requirement that the province must meet is to submit to the Minister documents demonstrating “that the provincial probable yield of an agricultural product” meets the requirements of subsection 10(2). In my view, the wording of subsection 11(3) should be revised. Here is my proposal:

(3) If the documents submitted by the province do not demonstrate that the provincial probable yield for an agricultural product in a given year meets one of the requirements of subsection 10(2), payments by Canada shall be limited to the amount that would have been payable under the agreement.

13. Subsections 14(4) and (5) as well as 18(4) and (5)

All of these provisions relate to a province’s ability to demonstrate that “adequate administrative procedures are in place to prevent moral hazard.” Failure to demonstrate that such procedures are in place will have an effect on the payments by Canada under the agreement. Could you describe the procedures that must be established in order to satisfy this requirement? Who must establish them and determine whether they are adequate?

14. Subsection 15(~~4~~)

I wonder whether it would be possible to remove the words “dans le cas où la production est compromise” and the corresponding English wording. If not, could you explain why the Department considers them necessary?

15. Section 23

It seems that in the context of the Regulations, this section should state that a production insurance agreement shall provide that no contribution shall be made “by the federal government” in the circumstances described in this section.

16. Sections 26, 27 and 28

These sections state that a production insurance agreement shall provide that the province that has entered into the agreement shall maintain documentation related to the procedures and measures mentioned and records in relation to the stated items. There is no indication about how long these documents must be



- 6 -

maintained. Since no time frame is specified for the conservation of documentation and records, this means that they must be maintained indefinitely. I assume that this is not the case. Just what is the requirement?

I look forward to receiving your comments.

Yours sincerely,

[signed]

Jacques Rousseau
Counsel

/mn



TRANSLATION / TRADUCTION

Thursday, July 11, 2013.

Jacques Rousseau
Counsel
Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
Senate of Canada
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Sir:

Ref: SOR/2005-62, Canada Production Insurance Regulations

Suzanne Vinet, Deputy Minister of Agriculture and Agri-Food Canada (AAC), has asked me to reply to your letter of April 22, 2013, concerning the above-mentioned Regulations. After reading the issues and questions raised in your letter and consulting AAC, I have found that some of the sections of the Regulations can indeed be harmonized, corrected or explained in greater detail.

I will follow the same numbering as in your letter to respond to the individual points.

1. The English and French versions of the definition “wildlife compensation” can be harmonized by removing the additional information from the English text, as it does not seem to be necessary.
2. The requested guidelines are attached.
3. The word “indemnisation” can be replaced by “indemnité” in order to be consistent.
4. It seems that the drafters felt it necessary to add a clarification to the Regulations. The *Interpretation Act* does not prevent drafters from adding definitions to the Regulations if they deem it necessary.
5. This seems to be another case in which the drafters felt it necessary to add a clarification. It does not affect the validity of the section.
6. The words “entered with a province” can be deleted from the sections you specified.



- 2 -

7. The English version can be made consistent with the rest of the Regulations.
8. The word “suffisantes” should be in the masculine plural.
9. We will note your comments and make the necessary changes so that everything is consistent.
10. The paragraph can be made consistent.
11. The points raised can be corrected and we note your proposed changes.
12. The criteria for determining whether the administrative procedures are appropriate should be specified. We have noted your proposed wording.
13. The guidelines describing the procedure in question are attached.
14. We can delete the words “dans le cas où la production est compromise”.
15. We can add this information.
16. We note your comment and can make sure that a timeframe is specified.

I would like to specify that AAC, in cooperation with the provinces, is reviewing the insurance-related aspects of the business risk management programs for producers. This review may determine that additional amendments to the Regulations are necessary. The Department hopes to complete this process by October 2015.

I trust this information is satisfactory.

Sincerely,

[signed]

Louise Sénéchal
General Counsel and Deputy Executive Director

cc: Suzanne Vinet, Deputy Minister
Agriculture and Agri-Food Canada

Att. 9 documents